

El Consejo Europeo:

Construyendo la Unión Europea

Liderazgo e impulso político a través de las crisis

COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES

COLEX READER
COLEX AUDIO
COLEX



¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet



Idéntica visualización a la edición de papel



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:

EL CONSEJO EUROPEO: CONSTRUYENDO LA UNIÓN EUROPEA

Liderazgo e impulso político a través de las crisis

EL CONSEJO EUROPEO: CONSTRUYENDO LA UNIÓN EUROPEA

Liderazgo e impulso político a través de las crisis

Covadonga Ferrer Martín de Vidales

COLEX 2026

Copyright © 2026

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Covadonga Ferrer Martín de Vidales

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

A mi marido y mi hijo

SUMARIO

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Abreviaturas y acrónimos 13

I
INTRODUCCIÓN

Introducción 15

II
UNA APROXIMACIÓN A SUS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN PARA COMPRENDER SU PODER ACTUAL

1. De las primeras cumbres a su consagración formal en 1974 19
2. Del Acta Única Europea al Tratado de Ámsterdam: incorporación a los Tratados y evolución de sus competencias. 24
3. Regulación previa al Tratado de Lisboa 28
4. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: su institucionalización formal 38
5. El Tratado de Lisboa 45

III
LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL CONSEJO EUROPEO

1. Una institución más encuadrada en el marco institucional de la Unión 47
2. La importancia de su composición: los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros 49
   2.1. Los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión 50
   2.2. El Presidente estable. 52
3. Funciones 58
   3.1. Funciones en cuanto órgano director de la Unión 59
      3.1.1. Función general: orientación e impulso político. 59
      3.1.2. Funciones en materia de política económica y monetaria 62
      3.1.3. Funciones en materia de política de empleo 64
      3.1.4. Funciones en materia de Acción Exterior y de PESC 65
      3.1.5. Funciones en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia 68

3.2. Funciones relacionadas con el funcionamiento básico del sistema institucional de la Unión. 69
3.3. Funciones de naturaleza cuasi-constituyente 78
3.4. Función como árbitro o instancia de resolución de conflictos 87
3.5. Otras funciones 90
4. Forma en la que adopta sus decisiones. 92
5. La problemática de la falta de control de sus decisiones 95
6. ¿Un nuevo intergubermentalismo?. 104

IV

EL PAPEL DEL CONSEJO EUROPEO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA: LIDERAZGO E IMPULSO POLÍTICO A TRAVÉS DE LAS CRISIS

1. Primeras cumbres: dando forma a las Comunidades en un tiempo inestable. 108
1.1. La puesta en marcha de una nueva cooperación supranacional 108
1.2. Consagración formal del Consejo Europeo para garantizar el avance y la coherencia global en las actividades de las Comunidades 112
2. La consolidación del papel de liderazgo del Consejo Europeo 116
2.1. La contribución británica 117
2.2. La ampliación a España y Portugal 119
2.3. Reformas institucionales de cara a la consecución del mercado interior para finales de 1992 120
3. Dirigiendo la primera gran transformación de la Unión: hacia la Unión política y la gran ampliación 125
3.1. El problema de la reunificación de Alemania 126
3.2. La culminación de la UEM y la Unión política 128
3.3. La cuarta ampliación y los criterios de Copenhague 132
3.4. Preparando a la Unión para el siglo XXI 134
3.5. La gran ampliación 138
4. Redefiniendo el proyecto europeo para una Unión ampliada a 27 Estados miembros 141
4.1. Una nueva estrategia económica para los próximos diez años 141
4.2. La reforma constitucional de la Unión Europea: de Niza al Tratado de Lisboa . 147
5. La crisis económica de 2008: moldeando una nueva configuración de la gobernanza económica de la Unión 151
5.1. Primera fase: primeras medidas para afrontar la crisis y proceder a la reforma de la UEM. 152
5.2. Segunda fase: nuevos impulsos para profundizar y completar la reforma de la UEM 158
6. El Consejo Europeo y las crisis migratorias 163
7. La primera retirada de un Estado miembro: el Brexit 171
7.1. La propuesta de un nuevo régimen para atender las demandas de Reino Unido: un primer intento de desactivar el referéndum recurriendo a soluciones ya utilizadas anteriormente 172
7.2. El Consejo Europeo y su papel en las negociaciones para la retirada 174

8. La crisis del coronavirus: un cambio de paradigma hacia la solidaridad financiera 179
9. La guerra de Ucrania, la crisis energética y las necesidades de defensa 185

V
CONCLUSIONES

Conclusiones. 191

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía 207

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AUE	Acta Única Europea
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CECA	Comunidad del Carbón y del Acero
CCEE	Comunidades Europeas
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CIG	Conferencia Intergubernamental
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
ECU	Unidad de Cuenta Europea
EEE	Estrategia Europea de Empleo
EMA	Agencia Europea de Medicamentos
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
FUR	Fondo Único de Resolución
IPCR	Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Cirsis
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera
MFP	Marco Financiero Plurianual
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
MUR	Mecanismo Único de Resolución
RescEU	Mecanismo de Protección Civil
SEGD	Sistema Europeo de Garantía de Depósitos
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TCEEA	Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAC	Política Agrícola Común
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PECOs	Países de Europa Central y Oriental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RDA	República Democrática Alemana
RFA	República Federal Alemana
RIC	Reglamento Interno del Consejo

I

INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo es actualmente la máxima autoridad política de la Unión Europea. Junto con el Consejo, es la otra institución en la que los Ejecutivos de los Estados miembros están representados. Ambos son, actualmente, las máximas instancias decisorias a nivel de la Unión. Como tendremos ocasión de examinar, ninguna decisión importante escapa a las pautas marcadas por el Consejo Europeo. A través de esta institución los Estados han tenido en sus manos en todo momento la decisión de cómo configurar Europa. Y todo ello pese a que ni los Tratados originarios, ni sus posteriores modificaciones hasta el Tratado de Lisboa, lo incluyeron entre las Instituciones comunitarias.

A lo largo de su evolución, el Consejo Europeo fue adquiriendo un papel cada vez más central e importante. Ha permitido desbloquear numerosos asuntos y ha relanzado la integración europea siempre que ha sido necesario, a través de su función de impulso y de definición de las orientaciones políticas generales[1]. Este papel se puede observar de forma nítida en los distintos momentos clave del proceso de integración europeo, y especialmente en los momentos de crisis que la Unión Europea ha ido atravesando a lo largo de su historia.

Puede decirse, por tanto, que el Consejo Europeo se ha convertido en la piedra angular del sistema político de la Unión, aunque, por otra parte, esa evolución se ha producido al margen de lo disciplinado en el Derecho de esta. El Consejo Europeo ha actuado en numerosas ocasiones excediendo las funciones que tenía atribuidas por los Tratados que, como analizaremos en el presente estudio, simplemente le otorgaban poderes para dar a la Unión los «impulsos necesarios» y para «definir sus orientaciones y prioridades

1 Aunque esta posición también le ha permitido frenar los avances en cuestiones conflictivas en algunas ocasiones. Esta problemática pudo verse claramente en algunas reuniones celebradas por el Consejo Europeo durante la crisis económica de 2008, en las que las diferentes posturas nacionales frenaron los cambios necesarios a realizar en la UEM para superar la crisis. Así, por ejemplo, aunque el informe presentado por Van Rompuy en diciembre de 2012 con propuestas de reforma de la UEM contenía avances importantes, las conclusiones finalmente adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno rebajaron muchas de las propuestas contenidas en el mismo y aplazaron el debate sobre decisiones necesarias para avanzar en la construcción de la UEM hasta la cumbre de junio de 2013. *Vid.* Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012.

políticas generales»[2]. Y, lo que es más problemático, como señala Carlos de Cabo los Jefes de Estado y de Gobierno han podido decidir sin un control, tal y como exigen los procesos democráticos a nivel interno, debido al déficit europeo en este orden[3].

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo a lo largo del proceso de integración, con especial atención a aquellas coincidentes con los distintos momentos de crisis atravesados por la Unión Europea desde sus orígenes. El fin último es examinar el papel que la institución ha jugado a lo largo de estos años y que seguirá jugando en el futuro, así como la principal problemática que se ha planteado en torno a esta: la forma en la que adopta estas decisiones, como acuerdos políticos, rodeando en muchos casos los procedimientos de adopción de decisiones previstos en los Tratados —que solo en una segunda fase son activados—, así como la falta de control de una institución con tan importante peso en el sistema político de la Unión.

Para llevar a cabo este análisis, el trabajo se estructura en tres puntos principales que, siempre desde una metodología y enfoque constitucional, abordan las cuestiones señaladas. Perspectiva constitucional que establece como piedra angular de todo sistema la realización del principio democrático[4] y que exige la introducción de límites y controles al poder, así como la existencia de mecanismos que garanticen la representatividad de este y la participación directa de los ciudadanos en la elaboración, ejecución y modificación de las normas de la Unión[5]. El estudio del Consejo Europeo no puede ser ajeno al problema de la «democraticidad» del sistema político e institucional de la Unión. Ha de recordarse que las competencias que ejerce la institución han sido cedidas por los Estados miembros. Son competencias constitucionales que a nivel nacional están sujetas a unos parámetros cons-

2 Así, por ejemplo, a través de una Declaración en la reunión celebrada en Dublín el 28 de abril de 1990, el Consejo Europeo señaló que «la integración será efectiva tan pronto como la unificación esté legalmente establecida, sujeta a los ajustes necesarios. Será llevada a cabo sin revisión de los Tratados». De esta forma, el Consejo Europeo ignoró completamente los mecanismos previstos para la ampliación, usurpando los roles de las Instituciones comunitarias y transgrediendo el Derecho originario. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990. Este, y otros ejemplos, se examinarán con más detalle en el punto IV del presente trabajo.

3 *Vid.* De Cabo Martín, C.: «Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 6, número 11, enero-junio de 2009, p. 21.

4 Principio que es un eje fundamental de nuestro actual Estado Constitucional, como señala Manuel Aragón. *Vid.* Aragón Reyes, M.: *Constitución y democracia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, p. 67.

5 *Vid.* Pisarello, G.: «¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin constitucionalismo? Elementos para una lectura de la Constitución Europea en clave post-estatal», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, Enero-Junio 2006, p. 247.

titucionales y a un control democrático. Por lo tanto, es importante analizar cómo se están ejerciendo a nivel de la Unión y si los mecanismos establecidos permiten un control democrático de la institución y de las decisiones que adopta. Análisis que, como señala Balaguer Callejón, corresponde realizar al Derecho constitucional, en concreto, al Derecho Constitucional Europeo, que debe centrar su atención en cuestiones como el control y la exigencia de responsabilidad política en la Unión Europea[6].

De esta forma, en el Punto II se realiza una aproximación a los orígenes y evolución de la institución, desde su creación hasta el Tratado de Lisboa, para poder comprender el por qué del señalado papel central que el Consejo Europeo ostenta en la actualidad, así como su configuración actual en el TUE y el TFUE. En el Punto III se examina la regulación actual de la institución, tal y como ha quedado configurada tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa. En concreto, se abordan en el citado punto las consecuencias de su elevación formal al rango de institución de la Unión; su composición con la nueva figura del Presidente estable; sus funciones, gran parte de las cuales ya venía ostentando —aunque como se analizará también se le asignan nuevas funciones de gran importancia—; la forma de adopción de decisiones y los distintos tipos de actos que puede adoptar; concluyendo con un análisis de la problemática del control de sus decisiones de naturaleza política y una evaluación de si la institucionalización y forma de actuación del Consejo Europeo implica un nuevo intergubermentalismo a nivel de la Unión. Por último, en el punto IV se aborda el papel central y clave que el Consejo Europeo ha tenido a lo largo de la construcción europea, especialmente en momentos de crisis, desbloqueando asuntos y dando forma al proceso de integración. Labor para la que, como se examinará, ha actuado en numerosas ocasiones al margen de lo dispuesto en los Tratados, creando incluso nuevos métodos de trabajo. Análisis que nos llevará desde su importante y necesario papel en los primeros años del proceso de integración europeo, en los que durante sus primeras cumbres fue marcando el rumbo a seguir para la puesta en práctica de lo previsto por los Tratados originarios, pasando por la configuración de las nuevas normas de gobernanza económica de la Unión a raíz de la crisis de 2008, hasta la más reciente crisis de la Covid-19 o la guerra de Ucrania. Todo ello, partiendo como base de las distintas conclusiones de la institución adoptadas a lo largo de los años, en las que se ven reflejados los acuerdos políticos a través de los cuales marca el rumbo de la construcción de la Unión y de las decisiones que las demás instituciones han de adoptar.

6 «Corresponde al Derecho Constitucional Europeo [...] la reflexión y el análisis sobre los procedimientos de participación, control y exigencia de responsabilidad política en la Unión Europea [...]». *Vid.* Balaguer Callejón, F.: «La contribución de Peter Häberle a la construcción del Derecho constitucional Europeo». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 7, número 13, enero-junio de 2010, p. 197.

II

UNA APROXIMACIÓN A SUS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN PARA COMPRENDER SU PODER ACTUAL

Como hemos adelantado en la introducción del presente estudio, actualmente el Consejo Europeo es la principal institución de la Unión Europea y ninguna decisión importante se adopta sin su beneplácito. Para poder comprender el importante peso con el que cuenta en la actualidad, es necesario estudiar el proceso de evolución que la institución ha sufrido a lo largo de los años. Por ello, en el presente punto abordaremos dicha evolución: desde sus orígenes, fuera de los tratados comunitarios, pasando por las regulaciones realizadas en los diferentes tratados de reforma de estos primeros Tratados hasta llegar al Tratado de Niza, modificación que estuvo vigente hasta la entrada en vigor del tratado de Lisboa. Asimismo, realizaremos un análisis de las previsiones del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa ya que, aunque el mismo no llegase a entrar en vigor, sus novedades han sido recogidas en el Tratado de Lisboa, por lo que un examen de sus antecedentes facilitará la comprensión de la actual regulación que se aborda en el Punto IIII.

1. De las primeras cumbres a su consagración formal en 1974

Los Tratados originarios no consideraron al Consejo Europeo como una Institución necesaria, por lo que no lo incorporaron al sistema institucional Comunitario. Predominaba entonces una visión supranacional e integracionista y la idea de que los Jefes de Estado y de Gobierno debían permanecer alejados de dicho sistema para que las Instituciones de la Comunidad pudiesen establecer plenamente su autoridad[7]. No obstante, ya en los orígenes del

7 *Vid.* Martínez Sierra, J. M.: *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, Tesis doctoral, UCM 2000, pp. 124-125. Se apostaba por personalidades independientes por lo que no era lógico asistirles de una conferencia de Jefes de Gobierno

proceso de integración se articularon diversas ideas favorables a su creación[8], y los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces Estados miembros celebraron reuniones siempre que surgió la necesidad[9].

Sin embargo, su consagración formal no se produjo hasta 1974. Las dificultades políticas y económicas surgidas tanto a nivel doméstico como comunitario e internacional, y frente a las cuales la Comunidad no supo reaccionar, derivaron en su creación[10]: las diversas crisis monetarias sufridas en 1973, el incremento de la inflación y el aumento de los costes de la energía estaban poniendo en peligro el Estado del bienestar surgido de la posguerra; el sistema comunitario no había logrado los objetivos que tenía encomendados, y el Compromiso de Luxemburgo había llevado a la paralización del proceso decisorio comunitario, impidiendo la aplicación de la mayoría cualificada justo en el momento en que era más necesario[11].

---

que no habría tardado en hacerles sombra. *Vid.* Blumann, C.: «Le Conseil Européen», *Revue trimestrielle de droit européen*, 12e année, n.º 1 Janvier-Mars 1976, p. 1.

8 Ideas propuestas principalmente por parte de Francia, pues el general De Gaulle desconfiaba del enfoque federal de los Tratados de Roma. Así, por ejemplo, en 1953 Michel Debré propuso en la Comisión Constitucional de la Asamblea de la CECA, aunque no con mucho éxito, la creación de una Unión política intergubernamental, con una Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno. Y en 1961, Fouchet propuso de nuevo una Unión política intergubernamental de Estados con un Consejo con poderes ilimitados compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, que se reunirían cada 4 meses, y por los Ministros de Asuntos Exteriores. Pero los recelos de los Estados miembros no pudieron ser superados y la iniciativa de De Gaulle fracasó. *Vid.* Westlake, M. Y Galloway, D.: *The Council of the European Union,* 3rd edition. *John Harper Publishing*, London, 2006, p. 172. Para más información sobre el Plan Fouchet *vid.* Schmitter, C.: «Fouchet (Plan-)». En Barav, A. Et PHILIP, CH., *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes,* Presses Universitaires de France, Paris, 1993, p. 551.

9 En 1974 ya se habían celebrado 8 Cumbres, todas a iniciativa de Francia, y coincidiendo con alguna crisis en la Comunidad. *Vid.* Werts, J.: *The European Council*, John Harper Publishing, London, 2008, p. 3. Para más información sobre sus primeras reuniones, *vid.* Salinas Alcega, S.: *El Consejo Europeo. Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 1994, pp. 37 y ss.

10 *Vid.* Uruburu Colsa, J. M.: *Historia del Consejo Europeo*, Universidad de Sevilla, Junta de Andalucía, 2009, pp. 33 y 35. Dondelinger señala, en un temprano estudio sobre el Consejo Europeo de 1975, que aunque no se hubiesen dado las crisis económica y monetaria de los años 70 la ausencia de un promotor político se habría dejado sentir finalmente, pues las verdaderas dificultades comenzaron a surgir cuando el proceso de integración comenzó a tocar dominios directamente vinculados con la soberanía nacional de los Estados miembros y relativos a competencias nacionales respecto de las cuales no estaba prevista explícitamente su transferencia al nivel comunitario por los Tratados. *Vid.* Dondelinger, J.: *Le Conseil Européen*, Bruxelles, 1975, p. 3; Taulegne, B.: «Conseil Européen». En Barav, A. Y Philip, Ch., *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes,* Presses Universitaires de France, Paris, 1993, pp. 282-283; Taulegne, B.: *Le Conseil Européen*, PUF, Paris, 1993, pp. 51-60.

11 Este fue un factor determinante pues la creación del Consejo Europeo no habría estado justificada si las Instituciones ya existentes hubiesen sido capaces de afrontar los nuevos

Todos estos condicionantes llevaron a la creación de un cuerpo decisorio al más alto nivel, la creación de un Consejo Europeo formado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros[12]. Los Gobiernos nacionales pasaron a involucrarse directamente para resolver el estancamiento del proceso de integración y a jugar un papel clave en el mismo, mostrando su preferencia por los instrumentos no vinculantes y por evitar los controles sobre su soberanía[13]. No estaban dispuestos a operar cambios en el sistema institucional existente para tratar de salir de la encrucijada[14], quedando patente desde un principio que la salida de la crisis no se produciría a través de dichos cambios e imponiéndose la solución intergubernamental[15].

De esta manera, en la Cumbre celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron reunirse, junto con los ministros de Asuntos Exteriores[16], al menos tres veces al año y cada vez que fuese necesario en «*Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación*

desafíos. *Vid.* Martínez Sierra, J. M.: *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, *op. cit.*, pp. 129 y 131.

12 De nuevo las distintas propuestas para la creación de este partieron de Francia. Pompidou propuso en diversas ocasiones, sin éxito, que las cumbres fuesen institucionalizadas, pero consiguió abrir el debate y en 1972 Jean Monnet propuso crear un «Gobierno provisional europeo», proyecto que plantearía dos años más tarde al Presidente Francés, Valery Giscard d'Estaing que, con el apoyo de Helmut Schmidt, se manifestó favorable al establecimiento de relaciones regulares entre los Jefes de Estado y de Gobierno. *Vid.* Pérez Bustamante, R.: *Instituciones de la Unión Europea (1951-2007),* Edisofer S.L., Madrid, 2007, p. 43; Torrelli, M.: «Le Conseil européen: utile ou néfaste?», *Revue Politique et Parlementaire,* 88e année, n.º 926, Novembre-Décembre 1986, p. 7. Para más información sobre la aportación de Jean Monnet a la creación del Consejo Europeo *vid.* Bitsch, M.-T.: «Jean Monnet et la création du Conseil Européen». En Bossuat, G. Y Wilkens, A. (dir): *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Publications de la Sorbone, Paris, 1999, pp. 399-410; Fontaine, P.: «Le rôle de Jean Monnet dans la genèse du Conseil Européen». *Revue du Marché Commun* Nº 229, 1979, pp. 357-365.

13 Para Bulmer y Wessels la creación del Consejo Europeo supuso la «defederalización» de la CE, *«minar las previsiones de control democrático por el PE y la protección de los principios de derecho por el TJCE*». *Vid.* Bulmer, S. y Wessels, W.: *The European Council. Decision-Making in the European Politics,* Macmillan, London, 1987, p. 7.

14 Cuando, como señala Martínez Sierra, el mismo ofrecía posibilidades para realizarlos y permitir avanzar hacia una mayor integración en Europa, evitando la institucionalización del Consejo Europeo. Si bien, ello demandaba una mayor implicación del Parlamento Europeo y una mayor explotación del papel de la Comisión. *Vid.* Martínez Sierra, J. M.: *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, *op. cit*., pp. 130 y 139.

15 *Ibíd.*, p. 139.

16 La idea inicial de Francia era que el Consejo Europeo sólo debía reunir a los Jefes de Estado o de Gobierno pero fue rápidamente criticada pues, en el caso de los Países Bajos, el Primer Ministro no podía ocuparse constitucionalmente de los Asuntos exteriores y, en otros muchos casos, a que en los países de la Comunidad había gobiernos de coalición. *Vid.* Bo Bramsen, Ch.: «Le Conseil Européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981». *Revue du Marché Commun* 253-262*,* 1982, pp. 627.

política»[17]. Se instituye así, por vez primera, el Consejo Europeo, consagrando la práctica de las «Conferencias en la Cumbre» o «Cumbres Europeas» llevada a cabo hasta dicha fecha[18]. Al mismo tiempo, adquiere contenido una instancia de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros y una formación superior del Consejo que tomaría el nombre de Consejo Europeo[19] (que celebraría su primera reunión en Dublín, los días 10 y 11 de marzo de 1975).

La composición por los Jefes de Estado o de Gobierno estaba destinada principalmente a permitir la participación en las reuniones del Presidente de la República francesa; y, por otra parte, el establecimiento de tres reuniones al año permitía que los Estados ejercientes de la Presidencia pudiesen acoger en su territorio, al menos una vez, una reunión de este[20]. Se buscaba un foro lo más informal y privado posible[21].

Su creación, por tanto, no implicaba la modificación de ningún Tratado, pues se desarrolló fuera de los límites legales de los mismos. Se trataba de un acuerdo sin ningún estatus legal, de una decisión puramente política[22]. No obstante, muchos veían en su creación una posible amenaza al supranacionalismo por lo que, como contrapartida a su carácter claramente intergubernamental, se acordó que las previsiones del Tratado para la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo deberían ser realizadas lo antes posible y que deberían ampliarse asimismo sus competencias[23].

---

17 *Vid.* Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974. Una traducción del texto puede consultarse en Perez Bustamante, R. y Palacios, A.: *Los Consejos Europeos*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998, pp. 97-101. Como puede observarse, el comunicado final no utiliza el título Consejo Europeo, inicialmente previsto por d'Estaing y luego retomado por la prensa, sino que hace referencia al «Consejo de la Comunidad», para utilizar un título previsto en los textos oficiales pues si el Consejo Europeo se hubiese querido constituir en un órgano totalmente original habría que haber procedido a una revisión formal de los Tratados. *Vid.* Blumann, C.: «Le Conseil Européen», *op. cit.*, p. 5.

18 Estas cumbres se celebraron de 1961 a 1973 y contribuyeron al debate relativo a su institucionalización. Para más información sobre las más importantes y sobre los diferentes puntos de vista de los Estados miembros entonces *vid.* Bulmer, S. Y Wessels, W., *op. cit.,* pp. 16-41; Taulegne, B., *Le Conseil Européen, op. cit*., pp. 35-51.

19 *Vid.* Pérez Bustamante, R., *op. cit.,* p. 42.

20 *Vid.* Blumann, C.: «Article 2». En Constantinesco, V.; Jacque, J. P.; Kovar, R. Y Simon, D., *Traité Instituant la CEE: Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, p. 1605. Se respetó la rotación semestral y según el orden previsto en el art. 2 del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965. *Vid.* Dondelinger, J., *op. cit.*, p. 20.

21 *Vid.* Von Bogdandy, A. Y Bast, J. (eds.): *Principles of European Constitutional Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2006, p. 261.

22 *Vid.* Dondelinger, J., *op. cit*., p. 15; Taulegne, B., *Le Conseil Européen, op. cit*., p. 80.

23 «*Los Jefes de Gobierno comprobaron que el objetivo fijado por el Tratado, de elección por sufragio universal de la Asamblea, debería ser realizado lo más rápidamente posible. Sobre este punto, esperan con interés las proposiciones de la Asamblea, las cuales desean que el Consejo instituya en 1976. En esta hipótesis, la elección por sufragio univer-*

Por otro lado, su papel no se recogía de forma muy precisa. Al respecto, la declaración simplemente señalaba que «*los Jefes de Estado y 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*»[24].

Y pese a que el Acta final de la Conferencia establecía que el Consejo Europeo no afectaría a las reglas y procedimientos establecidos por los Tratados[25], el mismo terminó convirtiéndose en un cuerpo de adopción de decisiones. Decisiones que, desde el principio, tomó como árbitro supremo o instancia de apelación en aquellos asuntos no resueltos a nivel del Consejo, y que ha seguido tomando a lo largo de los años[26].

Posteriormente, en 1977, se definió con algo más de detalle su papel. Se fijaron una serie de reglas sobre la organización de sus trabajos y se reconoció que podría adoptar decisiones, si bien éstas no tendrían carácter vinculante[27].

En esta misma línea, en la Declaración solemne sobre la UE de Stuttgart de 1983 se defendía que, además de actuar en términos de cooperación política intergubernamental, cuando actuase en asuntos comprendidos dentro del marco comunitario lo haría en tanto que Consejo de Ministros[28], enumerándose además las diferentes funciones del Consejo Europeo[29]:

- dar a la construcción europea un impulso político general;

---

sal directo debería realizarse a partir de 1978[...] Las competencias de la Asamblea serán ampliadas para el otorgamiento de ciertas atribuciones en el proceso legislativo de las Comunidades». *Vid.* punto I.12 de la Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974.

24 *Vid.* punto I.2 del Acta final de la Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974. Para más información sobre el Comunicado final de la conferencia, *vid.* Lauwaars, R. H.: «The European Council», *Common Market Law Review,* Volume 14, 1977, pp. 28-31.

25 *Vid.* punto I.3 último párrafo del Acta final de la Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974.

26 *Vid.* Werts, J.: «The unstoppable advance of the European Council» en Curtin, D.; Kellermann, A. E. Y Blockmans, S. (ed.), *The EU Constitution: the Best Way Forward?,* Asser Press, The Hague, 2005, p. 299.

27 *Vid.* punto II de las Conclusiones del Consejo Europeo de Londres de 29 y 30 de junio de 1977.

28 *Vid.* punto 2.1.3 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Stuttgart de 18 y 19 de junio de 1983: «*Cuando el Consejo Europeo actúa en las materias que dependen de las Comunidades Europeas, lo hace como Consejo en el sentido de los Tratados*». Se trataba de una fórmula ambigua que dio lugar a discusión, pues parecía dejar entender que ciertos de sus actos podían tener efectos jurídicos susceptibles de control jurisdiccional. Pero el TUE eliminó todo riesgo de confusión pues el Consejo Europeo no era una institución comunitaria ni una formación particular del Consejo ya que la Comisión no es miembro del mismo —y si del Consejo Europeo— y no participa en la toma de la decisión. *Vid.* Anton, F.: «Article 4 (ex - article D)» en LEGER, PH., *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Dalloz, Paris, 2000, p. 18.

29 *Vid.* punto 2.1.2 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Stuttgart de 18 y 19 de junio de 1983.

- definir orientaciones para favorecer la construcción europea y establecer las líneas directrices de orden político general para las Comunidades Europeas y la cooperación política europea;
- deliberar sobre los asuntos que dependen de la Unión Europea en sus diferentes aspectos, velando por su coherencia;
- abrir a la cooperación nuevos sectores de actividad;
- expresar de forma solemne la postura común en los asuntos de relaciones exteriores.

En la citada Declaración, además, se estableció la obligación de informar al Parlamento Europeo tras la celebración de cada una de sus reuniones, debiendo la Presidencia presentar al mismo dicho informe[30].

2. Del Acta Única Europea al Tratado de Ámsterdam: incorporación a los Tratados y evolución de sus competencias

Como se ha examinado en el apartado anterior, desde su creación formal fue el propio Consejo Europeo el que delimitó su ámbito de actuación, que quedaba definido fuera del Derecho Comunitario a través de documentos de tipo político. Sería el Acta Única Europea (AUE) la que incluiría por primera vez al Consejo Europeo en el articulado de los Tratados, al establecer en su artículo 2 que «e*l Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como al Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Ambos estarán asistidos por los ministros de Asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año*». Se introducía por primera vez en un texto jurídico vinculante al Consejo Europeo, si bien el Acta no aportaba realmente nada nuevo a lo ya acordado en 1974, excepto la reducción del número de reuniones a dos por año[31].

El AUE consagró, por tanto, la existencia del Consejo Europeo, pero no definió su papel ni recogió las previsiones de la Declaración Solemne de

30 Dicha práctica comenzó en 1981 cuando, por primera vez, el Presidente en ejercicio del Consejo Europeo se dirigió al Parlamento Europeo sobre los resultados de la reunión que celebró a finales de noviembre del citado año en Londres, en plena batalla alrededor de la contribución británica al presupuesto, codificando esta práctica la Declaración solemne sobre la Unión Europea. *Vid.* Chauchat, M.: *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1989, p. 63; Jacqué, J.P. [Et Al.]: *Commentaire J. Mégret: Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*. Vol. 9. 2.ª ed. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000., p. 184.

31 *Vid.* Blumann, C.: «Article 2», *op. cit.*, pp. 1605-1606.

Stuttgart[32]. Sus competencias se regularían posteriormente en el Tratado de Maastricht de 1992, aunque de manera un poco limitada, pues el artículo D (posterior artículo 4) señalaría simplemente que el Consejo Europeo se encargaría de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y de definir sus orientaciones políticas generales. En cuanto a la composición y el número de reuniones, Maastricht confirmaba lo establecido por el AUE[33]. Por consiguiente, el Consejo Europeo se regulaba como una entidad de impulso y orientación, pero que no estaba sujeta a la estructura que impulsaba[34].

En Maastricht, el Consejo Europeo también recibió autoridad expresa en materia de PESC, encargándose de definir los principios y orientaciones generales de la misma[35]. Mientras que en el AUE el nivel normal de decisión en materia de cooperación política eran los Ministros de Asuntos exteriores, el Tratado de Maastricht desplazó la elaboración y definición de la PESC a un nivel superior (Jefes de Estado o de Gobierno). De conformidad con este planteamiento, se introducía al Consejo Europeo como instancia de iniciativa y de impulso del sistema, quedando los Ministros de Asuntos Exteriores como órgano de ejecución, encargado de tomar las decisiones necesarias

32 Las divisiones existentes entre los Estados miembros sobre la oportunidad de definir sus funciones y poderes, así como el temor a que pudiesen alterar el equilibrio institucional, hicieron que los redactores del Acta guardasen silencio. El Acta tampoco incluyó al Consejo Europeo en el sistema comunitario, pues se incluyó en el Título I del Acta mientras que las Instituciones lo fueron en el Título II. Esta separación se reflejó en el ámbito del control jurisdiccional, excluyendo el art. 31 del Acta el título I de la competencia del Tribunal de Justicia y señalando su art. 32 que las disposiciones del citado título tampoco afectan a los Tratados comunitarios. *Vid.* Jacque, J. P.; Bieber, R.; Haag, M. [Et. Al], *op. cit.,* pp. 184-185; Cloos, J. [Et. Al]; *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 24. Para más información sobre las previsiones relativas al Consejo Europeo en el AUE *vid.* Capotorti, F.: «Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique». En Capotorti, F. [Et. Al], *Du droit international au droit de l'intégration*. *Liber Amicorum Pierre Pescatore,* Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp. 79-96.

33 «*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. 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 [...]*» *Vid.* art. D TUE de 1992. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial* C 191 de 29 de julio de 1992. También puede consultarse en López Garrido, D.: *El Tratado de Maastricht*, Madrid, 1992; Simon, D.: «Article D». En Constantinesco, V.; Kovar, R.; Simon, D., *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992): commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, pp. 75-78.

34 *Vid.* Olesti Rayo, A.: *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al tratado de Ámsterdam,* Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1998, pp. 55-56; *Vid.* Anton, F., *op. cit.*, p. 19.

35 *Vid.* apartado 1 del art. J.8 del TUE de 1992 (Actual art. 26 TUE).

para la definición y puesta en práctica de la PESC sobre la base de las orientaciones generales adoptadas por el Consejo Europeo[36].

Asimismo, en virtud de Maastricht se le encargó, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, la misión de dar forma a la UEM[37]. En concreto, correspondía a los Jefes de Estado o de Gobierno en esta formación decidir si una mayoría de Estados miembros cumplía las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única, y si resultaba apropiado que la Comunidad iniciase la tercera fase de la UEM, en cuyo caso también debían establecer la fecha para el comienzo de esta[38]. La supresión de las excepciones a las que se acogiese un Estado miembro una vez cumplidas las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única[39] se establecía asimismo como competencia del Consejo Europeo.

Por otra parte, en Maastricht también se estableció que sería el encargado de debatir unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad[40]. Se incluía así al Consejo Europeo en el primer pilar, si bien su papel quedaba limitado a dar unas orientaciones generales para el desarrollo de dichas políticas. No emitía ningún acto vinculante, pues era el Consejo, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo, el encargado de adoptar una recomendación en la que establecer dichas orientaciones generales[41].

En la siguiente reforma, operada por el Tratado de Ámsterdam, se confirmó el cometido primordial del Consejo Europeo en la definición de los principios y orientaciones generales de la PESC, extendiendo los ámbitos de intervención de este. Así, se introdujo la posibilidad de remitir una decisión al Consejo Europeo para que éste se pronunciase por unanimidad, cuando un miembro del Consejo se opusiera a la adopción de una decisión por mayoría cualificada alegando razones de política nacional importantes[42]. Además, se le reconocía la posibilidad de intervenir directamente en la dirección de

---

36 *Ibíd.* apartado 2. *Vid.* Constantinesco, V.; Kovar, R.; Simon, D., *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992) Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, p. 796.

37 *Vid.* art. 109 J y K del TUE de 1992.

38 *Ibíd*. art. 109.J.3.

39 *Ibíd*. art. 109.K.2.

40 *Ibíd*. art. 103.2. Antiguo art. 99.2 TCE. Vigente art. 121.2 de la versión consolidada del TFUE de 2010 (Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial* C 83 de 30 de marzo de 2010*).*

41 *Ibíd*.

42 Se le otorga aquí un poder de decisión. El Tratado también preveía esta posibilidad para el caso de las cooperaciones reforzadas del tercer pilar, pero el Tratado de Niza puso fin a este procedimiento, si bien mantuvo el reenvío al Consejo Europeo pero decidiendo en todo caso el Consejo por mayoría cualificada. *Vid.* Rideau, J.: *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, LGDJ, 5e édition, Paris, 2006, pp. 375-376.

la PESC mediante la adopción de estrategias comunes[43] y se le encargaba la constatación, por unanimidad, de la existencia de una violación grave por parte de un Estado miembro de los principios del artículo 6 del Tratado, pudiendo acordar la suspensión, por mayoría cualificada, de ciertos derechos derivados de la aplicación del Tratado, incluido el derecho de voto[44].

Por lo tanto, puede observarse cómo pese a estar ausente de la arquitectura institucional en los Tratados originarios, el papel del Consejo Europeo se fue consagrando y reconociendo progresivamente. Desde 1974 se confirmó como el cuerpo decisorio al más alto nivel, si bien se trataba de decisiones de naturaleza política, lo que no impidió que las Instituciones se ciñeran por lo general a las mismas. Su esfera de acción se fue ampliando y siempre que fue necesario tomar alguna decisión política difícil o importante la tomó, ocupando el lugar de las Instituciones[45].

Su papel en la evolución de la construcción comunitaria ha sido esencial. Para algunos autores incluso puede decirse que ha ejercido «un verdadero poder constituyente bajo la forma de iniciativas y la adopción de decisiones políticas»[46]. Pero, al mismo tiempo, en otras ocasiones, ha actuado frenando el proceso de integración y suavizando las ambiciones y expectativas de Comisión, Parlamento y algunos Estados miembros[47].

---

43 *Vid.* art. 13 del Tratado de Ámsterdam. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *Diario Oficial* C 340 de 10 de noviembre de 1997. *Vid.* Lianos, I.: «Article 13» en Constantinesco, V.; Gautier, Y.; Simon, D., *Traités d'Amsterdam et de Nice: commentaire article par article,* Economica, Paris, 2007, pp. 59-60.

44 Para una explicación detallada del procedimiento previsto en el Tratado de Ámsterdam, *vid.* Simon, D.: «Article 7». En Constantinesco, V.; Gautier, Y.; Simon, D., *Traités d'Amsterdam et de Nice: commentaire article par article,* Economica, Paris, 2007, pp. 40-48.

45 *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.*, pp. 25-26.

46 *Vid.* Rideau, J., *op. cit.*, p. 379.

47 Así, por ejemplo, en la reunión celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997, en materia de empleo, las propuestas de la Comisión para la creación de doce millones de nuevos puestos de trabajo fueron barridas de la mesa. *Vid.* Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council», *op. cit.*, p. 303. O en la más reciente cumbre de diciembre de 2012, en la que se presentaba el informe final elaborado por Van Rompuy para avanzar hacia una auténtica UEM, que contenía propuestas que implicaban un avance importante hacia un gobierno económico supranacional de la UE, pero muchas de las cuales fueron rebajadas en la cumbre de Jefes de Estado y de gobierno que, además, aplazó el debate sobre las decisiones necesarias para avanzar en la construcción de la UEM a la cumbre a celebrar en junio del siguiente año. *Vid.* Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012.

3. Regulación previa al Tratado de Lisboa

El Tratado de Ámsterdam no consiguió sacar adelante las reformas institucionales necesarias para la ampliación a los países de Europa central y oriental, que se encontraba ya en ciernes, y que finalmente se abordarían en la siguiente reforma: el Tratado de Niza. Examinamos en el presente apartado la regulación del Consejo Europeo prevista tras la reforma de Niza, pues es necesario también conocer la misma para comprender mejor la actual regulación surgida tras el Tratado de Lisboa.

Por lo que respecta a la composición del Consejo Europeo, no se producen cambios, manteniéndose la configuración por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión[48]. En cuanto a la Comisión, se establecía que estaría representada de pleno derecho en el Consejo Europeo a través de su Presidente, contando asimismo con la presencia de un comisario para su asistencia[49].

En cuanto a sus funciones, ordenar una clasificación era difícil, debido al amplio rango de cuestiones que asumía. Además, hay que tener en cuenta que durante más de una década de existencia operó sin una clara base legal, lo que unido a la ausencia de un papel claramente definido y a unas funciones explícitamente no delimitadas le dio amplia libertad para tratar con cualquier asunto que deseaba. Por ello, los textos oficiales rápidamente se mostraron inadecuados para describir sus funciones[50]. Al respecto, Jan Werts distinguía entre las funciones directamente establecidas por los Tratados, principalmente en el TUE, y aquéllas otras que los Jefes de Estado o de Gobierno fueron asumiendo para sí mismos y cuyo carácter era más bien político[51].

Así, entre las funciones previstas por el Tratado la regulación general venía establecida en el artículo 4 TUE[52], manteniendo la función general de iniciativa y de elaboración general de toda la política de la Unión Europea que ya

48 *Vid.* antiguo art. 4 TUE, versión consolidada de 2006, *Diario Oficial* C 321 de 29 diciembre 2006.

49 *Vid.* antiguo art. 4 TUE, versión consolidada de 2006. Vid, asimismo, art. 5.2 del RIC en su versión de 15 de septiembre de 2006 (Decisión del Consejo 2006/683/CE, EURATOM, de 15 de septiembre de 2006, por la que se aprueba su Reglamento Interno. *Diario Oficial* L 285 de 16 de octubre de 2006. Completado por una Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 —2007/4/CE, Euratom— para adaptar el art. 1 del Anexo III por la incorporación de Bulgaria y Rumanía).

50 *Vid.* Hayes-Renshaw, F. y Wallace, H.: *The Council of Ministers*, Second edition, London: Palgrave Macmillan, 2006, p. 170.

51 *Vid.* Werts, J., *The European Council*, *op. cit.*, pp. 37-38. Otra clasificación de sus funciones puede encontrarse en Dashwood, A.: «Decision making at the Summit». *The Cambridge yearbook of European legal studies*. Volume 3, 2000, pp. 79-105; Jacqué, J.P.: *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Dalloz, 2006.

52 El artículo establecía que «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales». *Vid.* antiguo art. 4 TUE, versión consolidada de 2006.

había introducido Maastricht[53]. Por el contrario, las previsiones expresas de sus funciones en el resto del Tratado eran escasas:

- En el TCE las funciones se concentraban en el marco de la política económica y monetaria y de la política de empleo: el artículo 99 del TCE encargaba al Consejo Europeo el debate de unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad[54]; el artículo 128 le encargaba examinar la situación del empleo en la Comunidad y de adoptar las conclusiones al respecto[55]; y el artículo 11.2 TCE lo habilita como instancia de apelación en el marco de las cooperaciones reforzadas en el ámbito del primer pilar[56].
- En el marco del antiguo segundo pilar del TUE (Título V), en materia de PESC, se encontraban funciones atribuidas al Consejo Europeo en los artículos 13.1 y 2, 17.1 y 23.2. En todos estos casos, se atribuía al Consejo Europeo poder decisorio, en concreto, el poder de aprobar una medida definitiva con consecuencias jurídicas inmediatas[57]. Así, por ejemplo, el artículo 13.1 le encargaba definir los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común[58], siendo éstas además el presupuesto para la adopción de cualquier decisión sucesiva del Consejo[59].

---

53 Por ello, aunque en el marco del tercer pilar (Cooperación policial y judicial en materia penal) el Tratado no le atribuía un papel explícito, sobre la base de este poder general que le confería el art. 4 del TUE puede decirse que el Consejo Europeo sí podía adoptar orientaciones generales de dirección política y desarrollar la función general de impulso y coordinación política del proceso de la integración europea. *Vid.* Carchidi, C. R.: *Il Consiglio Europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Giuffrè editore, Milano, 2007, pp. 85-86.

54 *Vid.* art. 99.2 TCE.

55 *Ibíd.* art. 128.1.

56 «*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 párrafo primero del presente apartado*». *Vid.* art 11.2 párrafo 2º del TCE. *Vid.* Pingel-Lenuzza, I.: «Article 11 (ex - article 5ª)». En Leger, Ph., *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Dalloz, Paris, 2000, p. 200. Con anterioridad al Tratado de Niza, Ámsterdam preveía el reenvío al Consejo Europeo para que decidiese por unanimidad. Pero con Niza se suprimió dicha posibilidad, permitiendo simplemente la remisión para dar una oportunidad de reconsideración política, pero quedando el poder de decisión final en manos del Consejo y por mayoría cualificada. Y lo mismo ocurría en el caso del art. 40.2. *Vid.* Dashwood, A., *op. cit.*, p. 90-91.

57 *Ibíd.*, p. 102.

58 «*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*». *Vid.* antiguo art. 13.1 TUE, versión consolidada de 2006.

59 «*Basándose en orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo, el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común*». *Ibíd.*, apartado 3.

– Y dentro del tercer pilar, relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal, se preveía la posibilidad de acudir al mismo como instancia de arbitraje en materia de cooperaciones reforzadas, al contemplar la posibilidad de que cualquier miembro del Consejo solicitase que el asunto se remitiese al Consejo Europeo[60].

Junto a las anteriores previsiones en las que se mencionaba *ex profeso* al Consejo Europeo[61], también se recogían en los Tratados otras que hacían referencia al Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Se trataba de ámbitos de competencia comunitaria en los que se quería que tuviera funciones específicas, pero sin hacer referencia al mismo, ya que levantaba mayores recelos[62]. En concreto:

– Poderes decisorios específicos en el marco de la UEM. El artículo 121.3 del TCE preveía que sería esta formación quién decidiría si una mayoría de Estados miembros cumplía las condiciones para la adopción de la moneda única[63], o el 122.2 relativo a la supresión de las excepciones a un Estado miembro respecto a su participación en la misma[64]. Los Jefes de Estado o de Gobierno fueron, por tanto, quienes dieron forma a la misma[65].

– Designación de la personalidad que se proponía nombrar Presidente de la Comisión[66].

– Constatación, por unanimidad, de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios de la Unión[67].

---

60 *Vid.* antiguo art. 40 A TUE, versión consolidada de 2006.

61 Casos, como se ha señalado, en los que se le asignaban funciones generales como receptor de informes (caso de los arts. 113.3 y 128.2 y 5 TCE) o estructura de deliberación de conclusiones generales (caso del art. 99.2 TCE). *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Quinta Edición, Ed. Tecnos, 2006, p. 98.

62 *Ibid*.

63 «*[...] el Consejo [...] reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno [...] decidirá [...] si una mayoría de Estados cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única*». *Vid.* antiguo art. 121.3 TCE.

64 «*Tras consultar al Parlamento Europeo y una vez debatida la cuestión en el Consejo, reunido en la formación de Jefes de Estado o de Gobierno, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá qué Estados miembros acogidos a una excepción reúnen las condiciones necesarias con arreglo a los criterios expuestos en el apartado 1 del artículo 121, y suprimirá las excepciones de los Estados miembros de que se trate*». Su papel se limita a realizar un debate, como requisito previo para que el Consejo pueda adoptar una decisión. *Ibíd*. art. 122.2.

65 Para más información, *vid.* Dashwood, A., *op. cit.*, pp. 96-98.

66 *Vid.* antiguo art. 214 TCE.

67 *Vid.* antiguo art. 7.2 TUE, versión consolidada de 2006.

En estos casos, los Jefes de Estado y de Gobierno podían adoptar decisiones jurídicas vinculantes, eso sí, siguiendo el proceso de adopción de decisiones comunitario y respetando el Reglamento Interno del Consejo[68]. Aunque esto no siempre se respetó en la práctica y la tendencia fue, más bien, que las decisiones políticas del Consejo Europeo se concretaban posteriormente en actos del Consejo[69].

No obstante, debe señalarse que este Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno no era otro que el Consejo Europeo sin la presencia del Presidente de la Comisión[70]. Aunque la Comisión no estuviese representada en esta formación, no evitaba que ambos Consejos pudiesen considerarse como idénticos políticamente. A través de los artículos 121 y 122 del TCE en realidad se estaba otorgando un poder legislativo dentro del primer pilar a la Institución clásica. No se trataba, por tanto, de dos Instituciones sino que nos encontrábamos ante dos poderes diferenciados de la misma Institución[71].

Estas previsiones cambian con el Tratado de Lisboa que, como veremos, atribuyen directamente al Consejo Europeo estas funciones —al igual que hacía el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa—.

Por otra parte, en los Tratados también se encontraban algunas previsiones para aquellas reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno que se llevaban a cabo fuera del Consejo y en el marco de la cooperación intergubernamental. Se trataba de conferencias intergubernamentales al más alto nivel. Convocados con este máximo rango, eran los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno quienes nombraban al Presidente, los Vicepresidentes y los demás miembros del Comité Ejecutivo del BCE[72], así como al Presidente del Instituto Monetario Europeo[73].

---

68 *Vid.* Schoutheete, Ph. De, Et Wallace, H.: «Le Conseil Européen», *Groupement d'études et de recherches Notre Europe. Etudes et recherches n.º 19*, Septembre 2002. Disponible en : http://www.notre-europe.eu, p. 6.

69 *Vid.* Becerril Atienza, B.: «El Consejo Europeo». En Méndez De Vigo, I., ¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro, Ed. Planeta, Madrid, 2007, p. 96.

70 Si bien otros sectores de la doctrina defienden que este Consejo no es el Consejo Europeo ni el Consejo de la Unión Europea sino un Consejo ex novo, mientras que otros argumentan que se trata de una nueva formación del Consejo de la Unión Europea. Vid, por ejemplo, Hayes-Renshaw, F. y Wallace, H.: *The Council of Ministers*, St. Martin's Press, Nueva York, 1997, pp. 161-162; y Gutiérrez Espada, C.: *El sistema institucional de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 185; respectivamente.

71 *Vid.* Martínez Sierra, J. M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, *op. cit.*, pp. 178-180; Molina Del Pozo, C. F.: «El Consejo Europeo» en Oreja Aguirre, M.: *El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 535.

72 *Vid.* antiguo art. 112 TCE. Nombramiento que, tras Lisboa, pasa a realizar el Consejo Europeo. *Vid.* art. 283.2 TFUE.

73 *Vid.* antiguo art. 117.1 TCE.

Por último, debe destacarse que la mayor parte de la actuación en la adopción de decisiones del Consejo Europeo y del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno tenía lugar sin estar prevista o autorizada, ni siquiera aludida, en los Tratados[74]. E incluso en los casos en los que los Tratados atribuían una función específica a los Jefes de Estado o de Gobierno, su contribución en la formación del instrumento a adoptar, en ocasiones, se realizaba fuera del procedimiento formal establecido por los Tratados[75].

De esta forma, el Consejo Europeo fue asumiendo a lo largo de los años cometidos propios de las Instituciones comunitarias[76]. Sirva como ejemplo la adopción por consenso de las perspectivas financieras plurianuales[77]. Asimismo, en cuestiones controvertidas pasó a actuar como último recurso y como árbitro o instancia de apelación cuando en el Consejo se llegaba a un punto muerto y no era posible lograr un acuerdo[78], convirtiéndose de esta manera en una forma adicional de adopción de decisiones comunitarias[79].

Del mismo modo, en materia de reforma de los Tratados la suerte de toda revisión estaba en sus manos, aunque el procedimiento del antiguo artículo 48 del TUE no le mencionase[80]. Pese a ello, la mayoría de las revisiones signi-

74 *Vid.* Werts, J.: *The European Council, op. cit.*, pp. 44-45; Dashwood, A.: *op. cit.*, pp. 102-103.

75 Es el caso, por ejemplo, de la discusión acerca de las cuestiones económicas y sociales que realiza el Consejo Europeo en la cumbre que celebra cada primavera y que precede al comienzo del procedimiento establecido 121.2 TFUE (antiguo art. 99.2 TCE) para la adopción de las orientaciones generales para las políticas económicas. Las prioridades políticas se fijan en la reunión de primavera, no siendo más que una formalidad las conclusiones que el Consejo Europeo adopta en su reunión de junio. *Ibíd*., p. 103.

76 *Vid.* Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council», *op. cit.*, p. 303; Mccormick, J.: *The European Union. Politics and Policies*, Fourth edition, Westview Press, 2008, p. 208.

77 Práctica que comenzó en Bruselas en 1988 y que se repitió posteriormente. Asimismo, se ha encargado de resolver disputas presupuestarias. *Vid.* Dinan, D.: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Third Edition, Palgrave Macmillan, London, 2005, p. 239.

78 Aunque esto ocurría sobre todo durante los primeros años de su creación pues, a partir de los años 80, los Jefes de Gobierno junto con el Presidente de la Comisión pasaron a encargarse de los asuntos importantes o discutidos desde un primer momento y a realizar más bien una tarea de comprobación de que los Consejos especializados se ajustaban a sus instrucciones, teniendo así éstos más dificultades en llevar los problemas no resueltos ante el Consejo Europeo. *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.*, p. 79. No obstante, los Jefes de Estado o de Gobierno se aseguraron de que asuntos principales como los paquetes financieros, la UEM o la creación del mercado interno eran decididos por él. *Vid.* Hayes-Renshaw, F. Y Wallace, H., *The Council of Ministers,* Second edition, *op. cit.,* p. 171.

79 *Ibíd*.

80 Su papel a este respecto fue creciendo, de una aportación mínima en los procesos de revisión que culminaron en el AUE y en el TUE, a una participación más directa y minuciosa en reformas posteriores, como en Ámsterdam, Niza o el más reciente Tratado de Lisboa. *Ibíd.* p. 172. Es más, prácticamente todos los problemas no resueltos a nivel de la CIG han sido abordados por el Consejo Europeo que ha asumido así una función de instancia decisoria

ficativas de los Tratados hasta ese momento se habían a cabo a iniciativa del Consejo Europeo. Siempre, tras su decisión de principio de convocar la CIG, el Consejo procedía a consultar al Parlamento y a la Comisión y a emitir un dictamen conforme al procedimiento establecido por el citado artículo para así, aparentemente, respetar las reglas establecidas por el Tratado. Así, por ejemplo, se realizó la última reforma de los Tratados que dio lugar al Tratado de Lisboa: fue el Consejo Europeo, en su reunión celebrada en Bruselas el 21 y 22 de junio, quien acordó convocar una CIG que se encargaría de elaborar un nuevo Tratado de Reforma[81]. A continuación, el Gobierno alemán presentó la propuesta de revisión de los Tratados[82] y, acto seguido, el Consejo realizó las pertinentes consultas al Parlamento Europeo, a la Comisión y al BCE sobre la convocatoria de una CIG a tal fin[83], tras las cuales emitió su dictamen favorable a la Convocatoria de la Conferencia, procediendo la Presidencia a convocar la misma[84]. El 7 y 8 de septiembre los Ministros de Asuntos Exteriores se reunieron para debatir el progreso de los trabajos. Y en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Lisboa los días 18 y 19 de octubre del 2007, con la que se clausuraba la CIG, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el Tratado de Reforma, que finalmente fue firmado el 13 de diciembre de 2007[85].

Esta práctica implicaba una obstrucción del papel de iniciativa de los Estados miembros y de la Comisión, así como de la función de filtro reconocida a las Instituciones, al tener la CIG que examinar el texto presentado por el Consejo Europeo[86]. Era, por tanto, el Consejo Europeo quien acordaba el texto de

última. *Vid.* Carchidi, C. R., *op. cit.,* p. 97 ; Labouz, M.F.: *Droit Communautaire Européen Général*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 80.

81 *Vid.* puntos 8 y 10 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, p. 2.

82 *Vid.* Doc. 11222/07, de la Secretaria General del Consejo, de 26 de junio de 2007.

83 El BCE fue el primero en emitir su dictamen, el 5 de julio de 2007, seguido por la Comisión y el Parlamento Europeo. *Vid.* Opinion of the European Central Bank of 5 July 2007 at the request of the Council of the European Union on the opening of an Intergovernmental Conference to draw up a Treaty amending the existing Treaties (CON/2007/20); Dictamen de la Comisión Europea con arreglo al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocada para revisar los Tratados COM (2007) 412 final; y Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) (11222/2007 —C6-0206/2007— 2007/0808(CNS)); respectivamente.

84 *Vid.* Nota de transmisión de la Presidencia de 17 de julio de 2007 a los Ministros de AAEE sobre la convocatoria de la CIG, doc. Nº 12004/07.

85 *Vid.* Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial* C 306 de 17 de diciembre de 2007.

86 Al respecto, *vid.* Soldatos, P.: «Le Conseil européen et la Conférence intergouvernementale: une déviation par rapport à la méthode communautaire de révision des traités». En *Les procédures de révision des traités communautaires: du droit international au droit*

revisión de los Tratados[87] que, acto seguido, simplemente era firmado por los ministros de Asuntos Exteriores[88]. De esta manera, según Dewost, el Consejo Europeo se apropiaba prácticamente del poder constituyente[89] y pasaba a ejercer un poder de iniciativa y de control - tanto en el proceso de la CIG como de revisión - que iba mucho más allá del papel de impulso y orientación que preveía para el mismo el antiguo artículo 4 del TUE[90].

En definitiva, el Consejo cedía su puesto en la materia al Consejo Europeo y a sus reglas, y la Comisión en vez de presentar proyectos de reforma, tal como establecía el artículo 48, simplemente remitía contribuciones a la CIG, perdiendo así la iniciativa para presentar proyectos de reforma que le reconocía el citado artículo[91]. El Consejo Europeo era, por consiguiente, el foro clave donde se determinaban las reformas de los Tratados, extremo que como analizaremos en el Punto IIII, ha sido confirmado en el Tratado de Lisboa al otorgársele poderes específicos al respecto[92]. Y lo mismo ocurría respecto a la adhesión de nuevos Estados miembros, pues pese a estar ausente del dispositivo previsto en el anterior artículo 49 del TUE, el Consejo Europeo estaba también en el origen de las ampliaciones sucesivas y definía las condiciones para la adhesión[93].

Otra de sus intromisiones la encontramos en ciertos nombramientos. El Tratado establecía que el Consejo era el encargado de nombrar, por mayoría cuali-

constitutionnel. Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 62. Así, por ejemplo, en la reforma de Lisboa que estamos examinando la Presidencia portuguesa presentó para su examen por la CIG un proyecto de Tratado basado en el mandato acordado por el Consejo Europeo. Puede consultarse en la página web de la CIG: http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon, documento CIG 1/1/07 REV 1.

87 Para acordar el contenido del proyecto de revisión seguía, evidentemente, su regla de consenso, lo cual era contrario a la iniciativa de todo Estado miembro o de la Comisión y a la exigencia de una mayoría simple del Consejo tal como establecía el art. 48.2. *Vid.* Soldatos, P., *op. cit.*, p. 60.

88 Así ocurrió, por ejemplo, en Niza en diciembre de 2000 o, más recientemente, en Lisboa en julio de 2007.

89 *Vid.* Dewost, J.-L.: *Le Conseil européen*, Paris: Presses Universitaires de France (PUF),1993, p. 8.

90 *Vid.* Soldatos, P., *op. cit.*, p. 60.

91 *Ibíd.*, pp. 60-61.

92 *Vid.* Von Bogdandy, A. Y Bast, J. (eds.), *op. cit.*, p. 265.

93 *Vid.* Blanc, D., *L'Union Européenne. Aspects Institutionnels et politiques,* Ellipses, Paris, 2006, p. 98; Dinan, D., *op. cit.*, p. 239; Watts, D.: *The European Union*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2008, p. 90; Douglas-Scott, S.: *Constitutional law of the European Union*, Longman, 2002, p. 96. Así, por ejemplo, fue en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 donde se acordó la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y del Este (PECOS) y en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 se decidió la fecha de comienzo de las negociaciones para la adhesión. *Vid.* Hayes-Renshaw, F.: «The European Council and the Council of Ministers». En Cram, L.; Dinan, D. Y Nugent, N., *Developments in the European Union*, Palgrave McMillan, Basingstoke, 1999, p. 25.

ficada, al Secretario General y al Secretario General Adjunto[94]. Sin embargo, los Jefes de Estado y de Gobierno se involucraron también en estas decisiones[95]. Asimismo, aunque tampoco tenía competencia para determinar la sede de las Instituciones, los órganos y las Agencias comunitarias[96], en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 los Jefes de Estado o de Gobierno discutieron el problema en profundidad. Una muestra de ello es la cumbre de Laeken de 2001, donde no lograron un acuerdo acerca de la sede de la Agencia de Seguridad Alimentaria[97]. En estos dos ámbitos, el Consejo Europeo dispuso y tomó decisiones al respecto por consenso y fuera del marco jurídico de los Tratados[98].

El Consejo Europeo discutía y, si era necesario, decidía pragmáticamente sobre todos los asuntos, estuviesen dentro o no de la esfera de los Tratados. Cubría no sólo intereses estratégicos importantes, como la PESC, sino también los asuntos que habían quedado paralizados en el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo. Además, una vez que las políticas del primer pilar ya habían sido ampliamente realizadas, sus actividades se centraron en el tercer pilar, donde la exigencia de la unanimidad impedía, con cierta frecuencia, que se alcanzase un acuerdo a nivel del Consejo[99]. La propia praxis e historia de la integración europea le asignó, por tanto, un papel de guía[100].

Para concluir el presente apartado, el TUE y el TCE no contenían ninguna regla sobre cómo debía adoptar sus decisiones el Consejo Europeo. Las disposiciones comunes a las Instituciones que describían el proceso decisorio y precisaban los efectos de los actos, así como las disposiciones relativas al derecho de voto no contenían ninguna referencia al Consejo Europeo[101]. Por

94 *Vid.* art. 207.2 del TCE, versión consolidada de 2006.

95 Así, por ejemplo, fue el propio Consejo Europeo en la cumbre celebrada en Colonia en 1999 quien designó a Javier Solana para ocupar el nuevo cargo de Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC, y a Pierre de Boissieu como Secretario General Adjunto. *Vid.* punto II.4 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999. Y en junio de 2004, los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo renovaron a ambas personalidades en los citados cargos, pese a que el Tratado, como hemos señalado, hacía referencia al Consejo, no al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. *Vid.* Documento del Consejo 10975/04, Sesión n.º 2595 del Consejo de la Unión Europea (a nivel del JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO), celebrada en Bruselas el martes 29 de junio de 2004. *Vid.*, asimismo, Hayes-Renshaw, F. Y Wallace, H., *The Council of Ministers*, Second edition, *op. cit.*, p. 171.

96 Dicha competencia correspondía a los Gobiernos de los Estados miembros, de acuerdo con lo dispuesto en el antiguo art. 289 TCE.

97 *Vid.* punto 57 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001.

98 *Vid.* Schoutheete, Ph. De Et Wallace, H., *op. cit.*, p. 15.

99 *Ibíd.,* pp. 80-81.

100 *Vid.* Carchidi, C. R., *op. cit.,* p. 97.

101 *Vid.* arts. 249 y ss del TCE.

ello, ya tempranamente la doctrina señalaba la conveniencia de completar la descripción del proceso decisorio para clarificar su papel en el mismo y el estatus de sus decisiones, principalmente por el papel fundamental del Consejo Europeo en dicho proceso[102]: clarificando su ámbito competencial y naturaleza jurídica; fijando los límites y alcance de su capacidad para la producción de normas, y estableciendo los mecanismos de inserción de éstas en el sistema de fuentes comunitario[103].

Por tanto, la regla para la adopción de decisiones era el consenso[104], consecuencia de la naturaleza y características del Consejo Europeo. Naturaleza y características que marcaban, asimismo, el tipo de actos utilizados por el mismo. Así, sus trabajos se recogían, con carácter general, en unas conclusiones, denominadas «Conclusiones de la Presidencia», publicadas tras la reunión; lo que no cambia tras la reforma de Lisboa.

Por lo que respecta a la naturaleza de sus decisiones, las mismas siguen siendo principalmente de carácter político y no jurídico[105], excepto las decisiones adoptadas como Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno bajo los requisitos procedimentales del derecho comunitario[106] y las decisiones previstas en el marco del segundo pilar —no sujetas a control por el Tribunal de Justicia—[107]. No eran decisiones legalmente vinculantes sino sólo políticamente[108], aunque estaban encaminadas a crear derecho

102 *Vid.* Picod, F.: «Le Role du Conseil Européen dans le processus de décision», *Revue du Droit Public N° 4*, Juillet-Août 2002, p. 1189. Ya en 1980 Weinstock señalaba que el mismo debería ser incorporado plenamente en la descripción del proceso europeo de toma de decisiones y que no debería ser considerado como una suerte de elemento extraño al sistema. *Vid.* Weinstock, U.: «Comment améliorer le processus de prise de decisión dans la Communauté? Observations sur le rapport des «Trois Sages»», *Revue du Marché Commun,* Numéro 236, Avril 1980, p. 177.

103 *Vid.* Molina Del Pozo, C. F., *op. cit.*, p. 538.

104 El consenso requiere la unanimidad de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros o, por lo menos, que no haya una oposición frontal de alguno de ellos. Para este consenso, no se tenía en cuenta al Presidente de la Comisión, pero en ocasiones su papel ha sido esencial y ha permitido lograr un acuerdo. *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.*, pp. 34-37.

105 *Vid.* Boulois, J.: *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Domat, Droit Public, 6e edition, Paris, 1997, p. 85; Dubouis, L.: *L'Union Européenne*, Les notices de la documentation Française, Paris, 2004, p. 17.

106 *Vid.* Glaesner, H. J.: «The European Council». En CURTIN, D. And HEUKELS, T. (ed.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers. Volume II*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres, 1994, p. 112. Si bien, el Consejo Europeo no hizo uso de esta posibilidad sino que, en cambio, el Consejo operaba formalmente lo decidido en las conclusiones de las reuniones de aquél. *Vid.* Von Bogdandy, A. Y Bast, J. (eds.), *op. cit.,* p. 265.

107 En los antiguos arts. 13.2, 17.1 y 23.2 del TUE.

108 El propio TJCE ha denegado implícitamente carácter jurídico vinculante a los actos del Consejo Europeo. Vid, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de

comunitario a través de la acción de las instituciones correspondientes[109]. Y no estaban sujetas a revisión por el TJCE[110].

Al respecto, Dashwood formulaba dos objeciones que hacían al Consejo Europeo no apto para ejercer el «poder de decisión», es decir, el poder para operar cambios en el derecho de la Unión. En primer lugar, señalaba una objeción teórica derivada del artículo 3 del TUE, el cual establecía que «*La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos*»[111]. Ello exigía, según Dashwood, que para llevar a cabo sus tareas las Instituciones debían mantener sus identidades específicas y la integridad de sus relaciones recíprocas, por lo que dar al Consejo Europeo un poder de decisión violaba dicho principio, ya que, en vez de intervenir independientemente con los representantes de los Estados miembros constituidos como Consejo, la Comisión se unía a ellos para formar un cuerpo único de adopción de decisiones.

Y, en segundo lugar, señalaba una objeción práctica, relacionada con cuestiones de adecuación legislativa, pues entendía que cuando una decisión puede tener consecuencias jurídicas inmediatas debe ser tomada según un proceso válido para su adopción: quienes adoptan la decisión deben conformar el cuerpo habilitado para ello y ha de quedar claro a qué cuestiones se ha dado el consentimiento, si éste se ha expresado a través de un instrumento capaz de tener las consecuencias jurídicas requeridas y, por último, cuándo se ha consumado el acto formal de adopción. Cuestiones que sólo pueden responderse haciendo referencia a unas reglas de procedimiento, reglas que el Consejo Europeo no tenía[112].

1997, *República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, Asunto C-233/94, Rec. de 1997, p. I-02405 (punto 80)

109 La traducción de sus decisiones políticas se operaba ulteriormente a nivel del Consejo. *Vid.* Doutriaux, Y. Y Lequesne, Ch.: *Les institutions de l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*, La documentation Française, Paris, 2010, p. 29; Isaac, G.; Blanquet, M.: *Droit General de l'Union européenne*, 9e édition, Dalloz, Paris, 2006, p. 134; Rideau, J., *op. cit.*, p. 378.

110 Tanto el TJCE como el TPI han excluido el control jurisdiccional de la legalidad de sus actos. *Vid.* Auto del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 1995*, Olivier Roujansky contra Consejo de la Unión Europea*, Asunto C-253/94 P, Rec. de 1995 página I-00007, ECLI:EU:C:1995:4, que señala que «*Como ha declarado el Tribunal de Primera Instancia, ni la Declaración del Consejo Europeo ni el Tratado de la Unión Europea son actos cuya legalidad pueda ser controlada con arreglo al artículo 173 del Tratado*» (punto 11) y el **Auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de julio de 1994,** *Olivier Roujansky contra Consejo de la Unión Europea***, Asunto T-584/93, Rec. de** 1994 página II-00585, ECLI:EU:T:1994:87, **que señala «***que los actos del Consejo Europeo no están incluidos por el párrafo primero del artículo 173 del Tratado entre aquéllos cuya legalidad puede ser controlada por el órgano jurisdiccional comunitario***» (punto 12).**

111 *Vid.* Dashwood, A., *op. cit*., p. 81.

112 *Ibíd.,* p. 82.

Ahora bien, pese a no ser un cuerpo decisorio, el Consejo Europeo esquivó ese «impedimento» con gran habilidad, presentando sus acuerdos como acuerdos políticos para que posteriormente el Consejo y las demás Instituciones les diesen base legal. De esta forma, como señala Werts, se creaban dos fases en el proceso decisorio: una política, en el seno del Consejo Europeo, y otra legal, en el seno del Consejo[113]. Y se alteraba así el método comunitario clásico para la adopción de un importante número de decisiones, atrayendo de este modo para sí el Consejo Europeo decisiones políticas cruciales que, de acuerdo con los Tratados, debían ser tomadas por el Consejo y la Comisión[114].

Por último, adoptada una decisión por el Consejo Europeo, la Presidencia, a través del CAGRE, se encargaba de tomar los pasos necesarios para su implementación y las Instituciones concernientes recibían un mandato para convertirlas en decisiones legalmente vinculantes[115].

Como veremos en el apartado dedicado a la adopción de decisiones por el Consejo Europeo tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, éste mantiene el consenso como regla general para la adopción de decisiones, pero introduce ciertas reglas para la adopción de decisiones para algunas cuestiones, si bien el Consejo Europeo seguirá pudiendo acudir a conclusiones y orientaciones, que siguen sin tener carácter jurídico.

4. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: su institucionalización formal

Aunque el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fracasó y no llegó a entrar en vigor (en adelante, Constitución Europea)[116], ello no es óbice para examinar brevemente las principales novedades que introducía en relación con el Consejo Europeo. Más aún cuando las mismas han sido recogidas en el Tratado de Lisboa[117], que examinaremos en el siguiente

113 *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.,* p. 33.

114 Así, por ejemplo, fue el Consejo Europeo quien se encargó de todo el proceso de creación del SME o del llamado Proceso de Lisboa del año 2000. *Ibíd.*, p. 34.

115 Luego la implementación de sus decisiones tiene lugar fuera del propio Consejo Europeo *stricto senso*. *Ibíd.*, p. 35.

116 Como es bien sabido, el resultado negativo de los referéndums celebrados en Francia y en Holanda llevó a la paralización del proceso de ratificación del Tratado y a un período de reflexión de dos años que finalmente no permitió sacar adelante el texto. Los resultados de los referéndums y un análisis de los mismos pueden verse en las encuestas post-referéndum realizadas en Francia y los Países Bajos por la Comisión Europea. *Vid.* Flash Eurobarometer 171, «The European Constitution: Post-referendum France», European Commission, June 2005 y Flash Eurobarometer 172, «The European Constitution: Post-referendum Netherlands», European Commission, June 2005.

117 El propio mandato dado por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 21 y 22 de junio de 2007 a la CIG que habría de elaborar el nuevo Tratado, señalaba que en el mismo se

apartado, por lo que el análisis de las previsiones que introducía el fallido Tratado ayudará a una mejor comprensión de la actual regulación y del *iter* que ha seguido la evolución de la institución.

Entre las principales novedades que introducía la llamada Constitución Europea en relación con el Consejo Europeo se encontraban: su elevación formal al rango de institución, la ampliación de sus poderes y la creación del cargo de Presidente estable del mismo. En cuanto a la composición, reuniones y adopción de decisiones, se recogía la regulación y práctica existentes, introduciendo ligeros cambios.

La primera novedad que introducía la Constitución Europea era la elevación del Consejo Europeo, finalmente, al rango de Institución. Como se ha examinado, en la práctica no cabe duda de que el Consejo Europeo era y actuaba como una institución más de la Unión. La Constitución Europea venía, por lo tanto, a consagrar esta realidad en los Tratados[118]. Así, dentro del Título IV de la Parte Primera, en concreto en el artículo I-19 dedicado a las Instituciones de la Unión, la Constitución introducía al Consejo Europeo en el elenco institucional y también hacía referencia al mismo en los artículos I-21 y I-22 del señalado Título. De esta forma, se fortalecía el carácter intergubernamental del modelo institucional, al recaer la representación de los intereses nacionales en dos instituciones representadas a distinto nivel: Consejo y Consejo Europeo[119].

En lo relativo a la composición, la Constitución Europea introducía asimismo algunos cambios en la redacción del anterior artículo 4 TUE si bien, una vez más, estos cambios en parte venían a codificar las disposiciones y la práctica existentes. Así, el artículo I-21 determinaba que:

> «*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*»[120].

---

introducirían las innovaciones resultantes de la CIG de 2004: «*Por lo que respecta al contenido de las modificaciones de los actuales Tratados, se integrarán en el TUE y en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión las novedades resultantes de la CIG de 2004, tal como se especifican en el presente mandato*» *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, punto I.4 del Anexo I, p. 16. El mandato también puede consultarse en la nota de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones, Bruselas 26 de junio de 2007. Doc. 11218/07.

118 *Vid.* Rideau, J., *op. cit.,* p. 379.

119 *Vid.* Becerril Atienza, B., *op. cit.*, p. 96; Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?». En Albertí Rovira, E. (Dir.), Roig Molés, E. (Coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2004, p. 159.

120 *Vid.* art. I-21 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Diario Oficial* C 310 de 16.12.2004.

Desde una perspectiva global la composición no cambiaba. Salvo por la introducción del cargo de Presidente estable, seguía estando compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión[121]. Pero, a diferencia del anterior artículo 4 del TUE, no mencionaba a los Ministros de Asuntos Exteriores como asistentes de los Jefes de Estado o de Gobierno sino que, en línea con la aspiración clásica de Francia de reforzar aún más la posición de los Jefes de Estado y de Gobierno, establecía que éstos podrían decidir contar con la asistencia de un Ministro cuando la agenda lo requiriese. Se abría así la posibilidad de participar en las reuniones del Consejo Europeo a otros ministros distintos de los de Asuntos Exteriores[122].

En contrapartida, se preveía la participación del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión en sus trabajos[123], situándolo de esta forma al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, contribuyendo con sus propuestas a su elaboración y ejecución como mandatario del Consejo[124]. Sustituía así a todos y cada uno de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros[125].

En cuanto a la figura del Presidente estable para el Consejo Europeo, es una de las principales novedades que introducía la Constitución Europea, aunque ha de señalarse que la idea no era tan novedosa. Así, por ejemplo, dicha idea ya había sido examinada con anterioridad por los «Tres Sabios» en su informe de 1979, que rechazaron la idea pues entendían que en aquel momento plantearía dificultades[126].

---

121 *Ibíd*. apartado 2.

122 *Vid.* Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council», *op. cit*., p. 298; Sánchez Navarro, A.: «El Consejo Europeo» en Álvarez Conde, E. Y Garrido Mayol, V. (Directores); García Couso, S. (Coordinadora), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones,* Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 839.

123 Actual Alto Representantes para la Política Exterior y de Seguridad Común. Ha de tenerse en cuenta, que la Constitución Europea introducía ciertas modificaciones en la terminología habitual en el derecho europeo, haciendo referencia a leyes y leyes marco, en lugar de Reglamentos y Directivas, así como al Ministro de Asuntos Exteriores. Todo ello en línea con la propia denominación dada al Tratado, en el que se utilizaba la palabra Constitución, y con el objetivo de usar unos términos más próximos y conocidos por los ciudadanos de la Unión. *Vid.* art. I-21.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

124 *Ibíd*. art. I-28.2.

125 *Vid.* Aguado Mendoza, R.M.: «Permanencias y cambios en el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión a la luz del Proyecto de Tratado Constitucional. Sus luces y sombras». En: Gómez Corona, E., Gutiérrez Vega, P. Y Leñero Bohórquez, R. (coords.). *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa: Estudios sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2004, p. 237.

126 *Vid.* Boletín de las Comunidades Europeas 11/1979, p. 26: «*Hemos examinado la idea de una presidencia más durable para el Consejo europeo y nos parece que plantearía reales dificultades en el estado actual de la Comunidad*».

La Constitución introducía de esta forma un sistema híbrido que combinaba dos tipos de Presidencias: unas Presidencias estables, para el Consejo Europeo[127] y el Consejo de Asuntos Exteriores; y unas rotatorias, para el resto de formaciones del Consejo[128]. Por lo tanto, el sistema de Presidencia de la Unión Europea era una de las mayores reformas institucionales contenidas en el texto constitucional[129]. Reforma que, como examinaremos, ha mantenido el Tratado de Lisboa.

No obstante, frente a esta nueva formulación hubo también manifestaciones en contra de la elevación de categoría del Consejo Europeo y de la nueva figura de Presidente estable. Así, por ejemplo, la Comisión presentó un proyecto preliminar de Constitución, denominado Penélope, en el que intentaba elevar su status al de Gobierno Europeo, relegando al Consejo Europeo a Consejo reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, y dando la prerrogativa de designar al Presidente de la Comisión al Parlamento Europeo y no a aquél. Asimismo, rechazaba la idea de un Presidente estable[130]. Y el Parlamento Europeo, por su parte, también rechazaba su elevación al rango de institución, al considerar que afectaría al equilibrio institucional. Además, estimaba que el papel del Presidente debería ser limitado para evitar potenciales conflictos con el Presidente de la Comisión o el Ministro de Asuntos Exteriores, y para no poner en peligro el papel de la Comisión en materia de iniciativa legislativa, representación exterior, competencias de ejecución y

127 Sería elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. *Vid.* art. I-22 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

128 El Tratado estableció que la Presidencia de las demás formaciones del Consejo sería desempeñada «*por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas por una decisión europea del Consejo Europeo*». *Ibíd*. apdo. 7 del art. I— 24. Anexo al Tratado Constitucional se recogía, además, un proyecto de Decisión del Consejo Europeo al respecto, en la que ya se preveía la creación de grupos predeterminados de tres Estados miembros que se rotarían durante un periodo de dieciocho meses, ejerciendo cada Estado miembro del grupo la presidencia durante un período de seis meses. *Vid.* art. 1 apartado 2 y art. 4 del Proyecto de decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, contenido en la Declaración relativa al apartado 7 del art. I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, declaración aneja al Acta Final de la CIG de 2004. *Diario Oficial* C 310/401 de 16 de diciembre de 2004. Sistema que, como se examinará más adelante, es el recogido en Lisboa y aplicado en la actualidad.

129 *Vid.* Blavoukos, S.; Bourantonis, D.; Pagoulatos, G.: «A President for the European Union: a new actor in town?». *Journal of Common Market Studies* Vol. 45, Number 2, June 2007, p. 232.

130 Para más información sobre el citado proyecto, *vid.* Mattera, A. (Dir.): «*Pénélope» Projet de Constitution de l'Union Européenne*, Clément Juglar, Paris, 2003; Lammoureux, F.: «La Constitution «Pénélope»: Une refondation pour en finir avec les replâtrages», *Revue du Droit de l'Union Européenne* Núm. 1/2003, pp. 13-37.

administración[131]. Pese a las diversas oposiciones, el Presidente de la Convención respaldó la idea de un Presidente europeo estable y, si bien el *Praesidium* fue introduciendo cambios, en el Proyecto de Tratado se mantuvo lo esencial: el cargo[132].

En cuanto a la adopción de decisiones, el Tratado constitucional mantenía el consenso como regla general, pero preveía que la Constitución pudiese disponer otro procedimiento[133]. Por lo tanto, se rompía el consenso como único sistema previsto con anterioridad, por lo que extendía al Consejo Europeo las reglas de cálculo de la mayoría cualificada previstas para el Consejo[134], y se sujetaba su actividad decisoria a unas reglas de procedimiento[135].

El Tratado venía a reflejar el debate, existente ya desde los propios orígenes del Consejo Europeo, acerca de su ubicación en ámbitos de decisión excepcionales o su mayor presencia en el proceso europeo, práctica ya habitual esta última. En el texto, finalmente, puede observarse un compromiso entre ambas tendencias: por un lado, con su institucionalización se le incorporaba de forma inequívoca al proceso decisorio europeo; por otro, se le trataba de ubicar en la excepcionalidad y más cerca de lo que es un poder constituyente abierto[136].

Como contrapunto a esa institucionalización y a las nuevas funciones que se le atribuían, que aumentaban su capacidad decisoria, el Tratado Constitucional pasaba a permitir el control de la legalidad de los actos del Consejo Europeo en dos supuestos:

- Cuando éstos desplegasen efectos jurídicos frente a terceros[137].
- Y cuando se tratase de un acto adoptado en virtud del art. I-59 relativo a la suspensión de determinados derechos derivados de la perte-

131 Entendiendo que su papel debía limitarse estrictamente a encabezar la Institución. *Vid.* punto 20 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de septiembre de 2003, sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) (P5_TA(2003)0407 - C5-0340/2003 - 2003/0902(CNS))

132 Para más información, *vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P., «El sistema institucional en la Constitución Europea...», *op. cit*., pp. 167-171. Prevaleció el punto de vista de los Estados miembros «grandes». *Vid.* Craig, P. Y De Búrca, G.: *EU Law: Text, cases and materials*, Fourth edition, Oxford University Press, 2008, p. 57.

133 Así, por ejemplo, se establecía la mayoría simple para el pronunciamiento sobre cuestiones de procedimiento y sobre su reglamento interno. *Vid.* art. III-341 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

134 Precisando que «*El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo*» *Ibíd*. art. I-25.

135 *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 101.

136 Así, por ejemplo, le correspondía establecer las formaciones del Consejo de Ministros (art. I-24.4), la composición del PE (art. I-20) o el sistema de rotación para la elección de los miembros de la Comisión (art. I-24.7). *Ibíd*., p. 102.

137 *Vid.* art. III-365 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

nencia a la Unión. Si bien en este último caso el Tribunal de Justicia sólo podría pronunciarse «*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*»[138].

No obstante, los restantes actos del Consejo Europeo, como sus conclusiones y orientaciones, no entraban en la categoría de actos jurídicos de la Unión[139]. Asimismo, se excluían de la competencia del Tribunal de Justicia las decisiones del Consejo Europeo en materia de PESC y de PESD. Por tanto, se mantenían fuera del control por parte de este.

Por último, en cuanto a las funciones y poderes, la Constitución Europea pasaba a consolidar las mismas. Por lo que respecta a su esencia, que desde sus orígenes ha sido la de dar los impulsos necesarios para el desarrollo de la Unión y establecer las orientaciones generales, se mantenía. Apenas sufría variaciones, añadiéndose simplemente que también definiría las prioridades políticas generales de la Unión, lo que reforzaba la competencia del Consejo Europeo para fijar el rumbo de esta[140].

La Constitución, por tanto, lo confirmaba como órgano director de la Unión[141]. Ahora bien, se intentaba alejarlo de toda función legislativa, señalando que no ejercería «*función legislativa alguna*»[142]. Previsión introducida para intentar tranquilizar a quienes temían que la institución pudiese irrumpir también en dicho ámbito legislativo. No obstante, esta previsión tampoco habría impedido que, en ocasiones, sus acuerdos adoptasen la forma de decisiones europeas que, aunque situadas fuera del cuerpo legislativo de la Unión, si habrían sido actos llamados a desplegar importantes efectos jurídicos[143].

Junto a esta función principal de impulso político, la Constitución también recogía otras a lo largo de su articulado. En algunos casos, el Consejo Europeo aparecía como un órgano constituyente o cuasi-constituyente, pues se preveía que tomase ciertas decisiones de naturaleza más bien constitucional[144] que van mucho más allá de su función de orientación y de impulso,

138 *Ibíd*. art. III-371.

139 *Ibíd*. art. I-33.1.

140 *Vid.* Becerril Atienza, B., *op. cit*., p. 99.

141 *Vid.* Didier, B.: *L'Union Européenne. Aspects Institutionnels et politiques*, Ellipses, Paris, 2006, p. 95. Venía a codificar la práctica existente. *Vid.* BLUMANN, C.; DUBOIS, L.: *Droit Institutionnel de l'Union européenne*, 2e édition, Litec, Paris, 2005, p. 190.

142 *Vid.* apartado 1 del art. I-21 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

143 *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 100.

144 *Vid.* Blázquez Peinado, M. D., *op. cit*., p. 181.

como las relativas a la composición del Parlamento Europeo[145]; al establecimiento de las formaciones del Consejo y a las condiciones de rotación de su Presidencia[146]; al sistema de rotación igualitaria para la composición de la Comisión y la modificación del número de sus miembros[147]; a la constatación de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión[148]; al establecimiento de una defensa común[149]; al paso de la unanimidad a la mayoría cualificada por lo que respecta a un fundamento jurídico o de un procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de leyes o leyes marco[150]; o incluso la adopción de proyectos de revisión simplificados relativos a las políticas y acciones internas de la Unión[151]. Igualmente, seguía previéndose para el mismo un papel activo y concreto en el marco de la PESC y la PESD[152]; y en el ámbito de la acción exterior de la Unión se le encargaba determinar los intereses y objetivos estratégicos de la misma[153].

Se reproducían, por tanto, algunas de las funciones que ya venía ostentando, como la general de orientación y de impulso, así como las que se le habían atribuido dentro del pilar comunitario como Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Pero, al mismo tiempo, se le atribuían un importante número de nuevas competencias que superaban ese papel de impulso y orientación política tradicional[154], algunas de las cuales implican su usurpación a otras instituciones[155]. Asimismo, aquellas que en la práctica ya venía ejerciendo, pasaban a recogerse en el Tratado Constitucional, como por ejemplo su participación en los procesos de reforma de los Tratados.

---

145 *Vid.* art. I-20 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

146 *Ibíd*. art. I-24.4 y 7.

147 *Ibíd.* art. I-26.6.

148 *Ibíd.* art. I-59.2.

149 *Ibíd.* art. I-41.2, por unanimidad y sujeta a ratificación por los Estados miembros.

150 *Ibíd.* art. IV-444

151 *Ibíd.* art. IV-445. También se preveía para el Consejo Europeo un papel central en lo relativo a los nombramientos como, por ejemplo, la propuesta del Presidente de la Comisión al Parlamento Europeo (art. I-27) y el nombramiento, de acuerdo con el Presidente de la Comisión, del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (art. I-28).

152 Definiendo las grandes líneas estratégicas y orientaciones generales. *Ibíd*. art. III-295.

153 *Ibíd.* art. III-293.

154 *Vid.* Adam, R.: «La Riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?». En: Tufano, M. L. (dir.). *Cantiere Europa: Le riforme istituzionali dell'Unione*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2004, p.67.

155 Así, por ejemplo, la determinación de las reglas de rotación de la Presidencia del Consejo, tarea que correspondía al Consejo. *Vid.* art. I-24.7 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Por lo tanto, por un lado se recogía la regulación y prácticas existentes y, por otro, se le asignaban nuevas funciones, de naturaleza constitucional como hemos adelantado, y que como puede observarse implicaban una penetración en la conformación de otras instituciones.

5. El Tratado de Lisboa

Como hemos adelantado en el apartado anterior, el Tratado de Lisboa recoge, respecto al Consejo Europeo, lo ya previsto por el Tratado Constitucional[156]. El propio Consejo Europeo, en el mandato dado a la CIG que habría de elaborar el nuevo texto, señalaba que en el mismo se introducirían las innovaciones resultantes de la CIG de 2004[157].

El texto constitucional fue, por lo tanto, la base de la negociación y el contenido nuclear del tratado de reforma. El mandato del Consejo Europeo era tan detallado y preciso que prácticamente recogía todo el contenido del futuro Tratado de reforma. La CIG prácticamente se limitó a dar forma jurídica de Tratado al mismo[158]. Se trataba de que la CIG realizase sus trabajos con celeridad y que no pudiesen reabrirse durante la Conferencia temas «delicados». Todo ello con el objeto de que no se produjesen retrasos y el nuevo Tratado estuviese firmado a más tardar en diciembre de 2007, para que pudiese llevarse a cabo el proceso de ratificación en todos los Estados miembros y concluir el mismo antes de las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009[159].

Abandonando la intención de elaborar una «Constitución» para Europa[160] y optando por modificar los Tratados existentes[161], se trataba de que sólo se

156 *Vid.* Louis, J.-V.: «Bilan d'une réforme: de l'Acte Unique Européen à la CIG 2007», *Cahiers de droit Européen*, Vol 43, Nº 5-6, 2007, p. 566; Gutiérrez Espada, C. Y Cervell Hortal, M. J.: «El Tratado de Lisboa y las instituciones (no jurisdiccionales) de la Unión». En Fernández Liesa, C. R. Y Díaz Barrado, C. M. (Directores), *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008, p. 171.

157 «*Por lo que respecta al contenido de las modificaciones de los actuales Tratados, se integrarán en el TUE y en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión las novedades resultantes de la CIG de 2004, tal como se especifican en el presente mandato*» *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, punto I.4 del Anexo I, p. 16.

158 *Vid.* el estudio preliminar sobre el Tratado de Lisboa realizado por José Martín y Pérez de Nanclares para el Real Instituto Elcano. Martín y Pérez de Nanclares, J.: «Estudio Preliminar al Tratado de Lisboa» [en línea]. *Real Instituto Elcano*, 2007 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

159 *Ibíd*. pp. 13-14.

160 Si bien de Constitución el anterior texto sólo tenía el nombre, pues seguía tratándose de un Tratado tal y como indicaba el propio nombre de este: «*Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa*».

161 Dejando claro, como hemos apuntado, que en el Tratado de Reforma se introducirán la mayor parte de las innovaciones acordadas en la CIG de 2004. *Vid.* Conclusiones de la

sometieran a ratificación las modificaciones que se pretendían introducir, sin tener que reabrir de nuevo cuestiones ya negociadas. De esta forma, además, los Estados en los cuales no es obligatorio someter el Tratado de Reforma a referéndum popular, podían justificar ante su opinión pública la ratificación vía parlamentaria[162].

Por lo tanto, en el presente apartado reiteraremos simplemente que los principales cambios introducidos, derivados de lo que ya preveía la Constitución Europea, son la elevación del Consejo Europeo al rango formal de institución[163], la ampliación de sus poderes y la introducción en su composición de la nueva figura del Presidente estable. En el Punto IIII se realiza la explicación detallada de todos estos cambios.

Tal y como se ha adelantado en el apartado anterior, con la nueva regulación no varía el papel y perfil que ya ostentaba el Consejo Europeo, pero sí se le atribuyen nuevas competencias, algunas de las cuales suponen una penetración en la configuración de otras instituciones, alcanzando incluso un cierto poder normativo[164]. Asimismo, también pueden observarse algunos cambios en cuanto a las previsiones relativas a la adopción de decisiones.

No obstante, pese a las novedades introducidas, el hecho es que el Consejo Europeo sigue siendo la suprema autoridad política de la Unión, capaz de decidir en una gran diversidad de asuntos[165]. Lo que sí puede decirse es que los nuevos cambios introducidos suponen un refuerzo de la dimensión intergubernamental del gobierno de la Unión[166].

Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, punto I.1 del Anexo I, p. 15. Vid, asimismo, Pallares, M.: «Le Traité Réformateur. Les changements par rapport au Traité Constitutionnel», *Notre Europe. Visions d´Europe. Quelles institutions pour l´Union ?* Novembre 2007, p. 3. Disponible en : http://www.notre-europe.eu.

162 *Vid.* Ponzano, P.: *Le nouveau Traité de réforme: Narrative text du nouveau traité de réforme, souhaité por el groupe des professeurs Jean Monnet*. Ponencia presentada en la Conférence de Professeurs Jean Monnet, 20-21 de septiembre de 2007 [en línea]. [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.notre-europe.eu>, pp. 3-4. Ello evidencia que los responsables europeos siguen temiendo no sólo al pueblo europeo como un todo sino también a los pueblos europeos individualmente considerados, por lo que se quiere evitar en lo posible las consultas populares. *Vid.* Häberle, P.: «El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* [en línea], 2008, año 5, n.º 9 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce>.

163 Al incluirlo en la lista de las instituciones de la Unión. *Vid.* art. 13 TUE.

164 *Vid.* Mangas Martín, A.: «El escoramiento intergubernamental de la Unión». En Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coordinador), *El tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, p. 231.

165 Desde las cuotas lácteas hasta la reforma constitucional. *Vid.* Westlake, M. And Galloway, D., *op. cit*., p. 189.

166 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio». En Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coord.). *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Iustel. Madrid, 2008, p. 209.

III

LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL CONSEJO EUROPEO

El presente punto tiene por objeto el análisis de la regulación actual del Consejo Europeo, tal y como ha quedado configurada tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa. Así, en primer lugar, examinaremos las consecuencias de su elevación formal al rango de institución de la Unión, junto con el resto de las instituciones de la UE. En segundo lugar, se analizarán los cambios introducidos en su composición, poniendo especial énfasis en la nueva figura del Presidente estable. En tercer lugar, se estudiarán sus funciones, distinguiendo entre las que ya venía ostentando con anterioridad y las nuevas funciones de gran importancia que le asigna la reforma de Lisboa. En cuarto lugar, se abordará la forma de adopción de decisiones, centrándonos en las nuevas previsiones introducidas por Lisboa y en los distintos tipos de actos que la institución puede adoptar, con particular atención en sus decisiones de naturaleza política. En quinto lugar, se hará una especial referencia a la problemática del control de este tipo de decisiones. Y, para concluir, se examinará si la institucionalización del Consejo Europeo y su forma de funcionamiento en la práctica implican un nuevo intergubernamentalismo en el sistema político de la Unión.

1. Una institución más encuadrada en el marco institucional de la Unión

Como hemos adelantado en el punto anterior, los Tratados originarios no previeron al Consejo Europeo entre las Instituciones comunitarias y tampoco las posteriores reformas de estos lo incluyeron entre las mismas. Hasta la reforma operada en Lisboa, el Consejo Europeo no era formalmente una Institución[167]. Sin embargo, la central importancia que había ido adquiriendo a lo largo de los años ya mostraba que los Tratados no cubrían adecuadamente ni sus poderes efectivos ni su papel en la realidad, y que el Consejo Europeo no

167 No aparecía recogido ni en el antiguo art. 5 del TUE ni en el 7 del TCE.

era simplemente una instancia de impulso y orientación, tal y como se contenía en la escueta y poco precisa redacción del antiguo artículo 4 del TUE, sino que iba más allá[168]. Por ello, se señalaba que, aunque de acuerdo con los Tratados no era una Institución, de facto no sólo lo era, sino que era una de las más importantes[169].

Con el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo finalmente adquiere el rango formal de Institución, al regularlo el nuevo artículo 13 del TUE junto con las demás Instituciones de la Unión. Instituciones que actuarán «*dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos*»[170]. Se consolida así lo que ya era una realidad[171].

La regulación es más profusa que en el anterior TUE, que sólo le dedicaba su artículo 4, regulación escasa y poco precisa. Con el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo pasa a regularse tanto en el TUE, en su artículo 15 —que contiene las cuestiones relativas a su composición y organización, periodicidad de sus reuniones, función principal y la regulación de la nueva figura de Presidente estable—, como en el TFUE, en los artículos 235 y 236 —dedicados a las cuestiones relativas a los procedimientos de votación—.

El factor más claro de su institucionalización se encuentra en la sujeción de su actividad decisoria a unas reglas de procedimiento. El consenso sigue siendo la regla general para la adopción de decisiones y para expresar el mismo, el Consejo Europeo puede seguir recurriendo a las fórmulas que ha venido utilizando hasta ahora, como las orientaciones o declaraciones[172]. Orientaciones y declaraciones que siguen siendo decisiones políticas, no legalmente vinculantes, que requieren la acción de las Instituciones correspondientes para convertirse en Derecho de la Unión[173].

No obstante, el consenso ya no es el único sistema para la adopción de decisiones. El apartado 4 del artículo 15 del TUE establece que «*El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispon-*

168 *Vid.* Craig, P. and De Búrca, G., *op. cit.,* p. 65; Westlake, M. And Galloway, D., *op. cit.,* p. 184.

169 *Vid.* Mangas Martín, A: *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 102.

170 *Vid.* art. 13 TUE.

171 *Vid.* Lassalle, D. Y Levrat, N.: «Un Triangle à Quatre Côtés: L'Equilibre Institutionnel et le Conseil Européen», *European Integration*, vol. 26, No. 4, December 2004, p. 432.

172 Como veremos, además de estas fórmulas, el Tratado de Lisboa prevé bastantes casos en los que el Consejo Europeo deberá pronunciarse a través de una Decisión, acto que tiene carácter vinculante.

173 Son las instituciones comunitarias las que han de formalizarlas jurídicamente, aunque en ocasiones el Consejo Europeo ha llegado a adoptar verdaderas decisiones jurídicas. *Vid.* Rideau, J., *op. cit.,* p. 378.

gan otra cosa». Así, el Consejo Europeo se podrá pronunciar también por unanimidad[174], por mayoría cualificada[175] o por mayoría simple[176].

Ahora bien, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión «*no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando éste se pronuncie por votación*»[177], exclusión que supone otra clara muestra de la voluntad de aumentar el peso de lo intergubernamental, atribuyendo la decisión en exclusiva a los Jefes de Estado y de Gobierno[178].

Por lo tanto, con esta elevación del Consejo Europeo al rango formal de Institución se refuerzan los rasgos intergubernamentales del sistema institucional[179], lo que algunos autores señalan supone una amenaza potencial al equilibrio institucional, pues la legitimidad intergubernamental pasará a estar representada en dos Instituciones[180].

La cuestión es si esta institucionalización significa un cambio por lo que respecta al control tanto de la Institución como de sus actos. Esta premisa será objeto de análisis más adelante, al tratar el control político y jurídico de la misma.

2. La importancia de su composición: los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros

El artículo 15 del TUE en su apartado 2 establece que el Consejo Europeo está compuesto por:

- los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros,
- por su Presidente, y
- por el Presidente de la Comisión.

174 Cuando constate la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión. *Vid.* art. 7 TUE.

175 Por ejemplo, cuando elija a su Presidente o cuando proponga un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. *Vid.* arts. 15.5 y 17.7 TUE respectivamente.

176 *Vid.* art. 235.3 TFUE.

177 *Ibíd*. apartado 1.

178 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en la Constitución Europea...», *op. cit*., p. 167.

179 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa...», *op. cit*., p. 207; Blázquez Peinado, M. D., *op. cit.*, p. 178.

180 Puede verse en ello una reacción frente al aumento de los poderes del Parlamento Europeo, el cual encarna la legitimidad democrática. *Vid.* BLANC, D., *op. cit*., p. 99. *Vid.*, asimismo, Gutiérrez Espada, C.y Cervell Hortal, M. J.: «Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa», *Documento de trabajo OPEX*, 2009. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>, p. 7.

Además, añade que en sus trabajos participará el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad[181].

2.1. Los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión

Como puede observarse, la nueva regulación establecida por el Tratado de Lisboa introduce algunas novedades en cuanto a la composición del Consejo Europeo, como el nuevo cargo de Presidente estable de la Institución. No obstante, el mismo sigue estando formado, en esencia, por quienes han sido sus miembros tradicionales[182]:

- Los Jefes de Estado o de Gobierno, máximos responsables políticos de cada Estado miembro, que representan y comprometen al mismo en el ámbito internacional[183].
- El Presidente de la Comisión, la cual durante tiempo reivindicó su presencia en el Consejo Europeo, cuyo reconocimiento obtuvo con la Declaración solemne sobre la UE de Stuttgart de 1983[184] y con la aprobación del AUE en 1986[185], pasando su Presidente a ser miembro de pleno derecho del mismo.

Con esta fórmula se posibilita encajar las distintas situaciones constitucionales de los Estados miembros, como era el caso particular de Francia cuyo Jefe de Estado, en los períodos de cohabitación, participaba también en los Consejos Europeos[186].

---

181 *Vid.* art. 15.2 TUE.

182 *Ibíd*.

183 *Vid.* art. 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

184 *Vid.* punto 2.1.1 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Stuttgart de 18 y 19 de junio de 1983.

185 *Vid.* art. 2 del AUE.

186 En Francia el Jefe de Estado es el jefe de la diplomacia francesa (arts. 5 y 52 Constitución de 1958) Tras la primera cohabitación en 1986 se planteó la cuestión de la representación internacional de Francia y de quién debía acudir a las reuniones del Consejo Europeo, cuestión que se solventó con el acuerdo alcanzado entre Mitterrand y Chirac, durante la cumbre del G7 de ese mismo año en Tokio, de que las dos cabezas del ejecutivo acudirían a las cumbres. Así, el Presidente de la República y el primer ministro estuvieron presentes en el Consejo Europeo de La Haya de junio de 1986. Pero dicho acuerdo planteaba ciertas dificultades prácticas y protocolarias, pues la delegación francesa no podía contar con 3 personas en la reunión, con lo cual el Ministro de Asuntos Exteriores no participó en la misma. La posición de Francia, presentada oficialmente por el Presidente de la República, fue definida por las dos autoridades antes de la reunión del Consejo Europeo y en los siguientes periodos de cohabitación se fue siguiendo esta práctica. *Vid.* BLANC, D., *op. cit.*, p. 95. Para tratar de que estos períodos de cohabitación se repitieran, en el año 2000

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 235.1 del TFUE, los Jefes de Estado o de Gobierno son los únicos con derecho a voto, ya que en los casos en los que el Consejo Europeo deba pronunciarse por votación el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones[187]. Esta exclusión refleja la clara voluntad, como ya se ha adelantado en el apartado anterior, de atribuir en exclusiva la decisión a los Jefes de Estado y de Gobierno y de aumentar el peso de lo intergubernamental[188]. Así, cuando el Consejo Europeo ha de proceder a votación, el Presidente de la Comisión queda excluido. Por lo tanto, en dicho caso la composición del Consejo Europeo resulta significativamente modificada ya que coincide sustancialmente con la del Consejo y expresa al igual que éste, aunque a un nivel más elevado, el interés de los gobiernos[189].

Por otra parte, el Tratado también prevé que, cuando el orden del día lo exija, cada uno de los miembros del Consejo Europeo podrá decidir contar con la asistencia de un Ministro y el Presidente de la Comisión con la de un comisario[190]. Por lo tanto, la regulación difiere de la contenida en el antiguo artículo 4 del TUE, que preveía la participación de los Ministros de Asuntos Exteriores. Simplemente se les reconocía una tarea de asistencia, no tenían la cualidad de miembros del Consejo Europeo, pero participaban de pleno derecho en sus reuniones[191].

Con la nueva regulación, la participación de un ministro se deja a la decisión de los miembros del Consejo Europeo. Los ministros de Asuntos Exteriores ya no tienen preferencia sobre el resto de los ministros y no participan de derecho en las reuniones, a las que pueden acudir otros ministros[192]. En con-

se realizó una reforma constitucional para reducir el mandato presidencial de siete a cinco años, para hacerlo coincidir con la legislatura de la Asamblea Nacional esperando que así los ciudadanos se pronunciasen de manera similar en las elecciones presidenciales y legislativas. *Vid.* Carrillo, Marc, La reforma constitucional en Francia, *El País*, 10 de julio de 2000 [consultado el 24/08/2026] Tras las elecciones legislativas anticipadas de 2024, la Asamblea ha quedado muy fragmentada por lo que no se vive una cohabitación como las de los años 80 y 90 antes de la reforma constitucional, en el que centro y centro derecha han tenido que formar un gobierno que han bautizado de «coexistencia exigente». *Vid.* Leridon, Blanche, [Decpdomg Framce] — The new French Government. Expressions — Plataforme Débat. Institut Montaigne. Disponible en https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/decoding-france-new-french-government [consultado el 24/08/2026].

187 *Vid.* art. 235.1 TFUE.

188 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en la Constitución Europea...», *op. cit*., p. 167; Gutiérrez Espada, C. Y Cervell Hortal, M. J.: «Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa», *op. cit*., p. 8.

189 *Vid.* Adam, R., *op. cit*., p.65.

190 *Vid.* apartado 3 art. 15 TUE.

191 Al respecto, nos remitimos al análisis de la regulación de la composición de la institución en el anterior Tratado de Niza, realizado en el punto II del presente estudio.

192 *Vid.* Van Raepenbusch, S.: «La reforme institutionnelle du Traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union Européenne», *Cahiers de droit Européen*, Vol. 43, Nº 5-6, 2007, p. 604.

trapartida, se prevé la participación del Alto Representante de la Unión en sus trabajos[193], el cual viene a sustituir a todos y cada uno de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros[194]. El Alto representante tampoco es, por tanto, un miembro del Consejo Europeo sino que simplemente se limita a participar en sus trabajos[195].

Se trata, de esta forma, de reducir el número de miembros presentes en la sala de reuniones del Consejo pues, en una Unión Europea con veintisiete Estados miembros, la presencia de dos miembros por delegación eleva en exceso el número de personas presentes en la sala. Número que es difícil de manejar y choca con el carácter íntimo con el que siempre se han concebido las reuniones de la Institución[196].

Por último, el Tratado de Maastricht preveía que, si se trataban cuestiones relativas a la UEM, el Consejo Europeo invitaría a participar en sus reuniones a los Ministros de Economía y Finanzas[197]. Evidentemente, con la nueva redacción del artículo 15.3 del TUE, tal previsión ya no es necesaria pues, como hemos señalado, es el propio Consejo Europeo quien decide con la asistencia de qué ministros cuenta. Por lo tanto, cuando se traten dichas cuestiones podrá llamar a los ministros de Economía y Finanzas tal y como venía haciendo. E igualmente respecto de los Ministros de Asuntos Exteriores, si se está tratando un asunto de su competencia podrán decidir contar con su asistencia[198].

2.2. El Presidente estable

Por lo que respecta al cargo de Presidente estable del Consejo Europeo, se trata de una de las novedades más importantes introducidas en lo que respecta a la composición de la institución. Como ya hemos señalado al analizar las previsiones introducidas por el fallido Tratado Constitucional, éste ya preveía la inclusión de la figura del Presidente estable, la cual ha pasado asimismo a Lisboa que, además, acoge las mismas funciones que se le otorgaban entonces[199].

193 *Ibíd*.

194 *Vid.* Aguado Mendoza, R. M., *op. cit*., p. 237.

195 Como se ha señalado en el punto II, el Tratado constitucional contemplaba también esta participación, bajo la denominación de Ministro de Asuntos Exteriores. Art. I-21.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

196 *Vid.* Ceps, Egmont and Epc Joint Study, *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, September 2010, pp. 11-12 y 20.

197 *Vid.* Declaración n.º 4 aneja al Tratado de Maastricht.

198 *Vid.* Doutriaux, Y. Y Lequesne, Ch., *op. cit.*, p. 28.

199 *Vid.* arts. I-21 y I-22 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El Presidente es elegido por el propio Consejo Europeo por mayoría cualificada, para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez[200]. Mandato que es incompatible únicamente con el ejercicio de un mandato nacional[201], lo que permitiría en un futuro que una misma persona ejerciera los cargos de presidente del Consejo Europeo y de la Comisión[202]. En su elección, por tanto, sólo participa el propio Consejo Europeo, sin control ni información de otras instituciones.

Por otra parte, el Tratado no establece ningún tipo de control sobre su actividad, sino que únicamente mantiene la obligación por parte de este de presentar un informe al Parlamento Europeo al término de cada reunión del Consejo Europeo[203]. Sólo responde, por tanto, ante quienes lo han elegido, como el propio Presidente Van Rompuy recalcó en uno de sus primeros discursos tras su elección[204].

Algunos autores, en este sentido, consideran que habría sido preferible que su nombramiento hubiese sido aprobado por el Parlamento Europeo y que fuese responsable ante el mismo, para dotar de mayor legitimidad democrática a esta figura[205]. Otros autores señalan que debería ser así si fuese el Presidente de la Unión, pero que es el Presidente del Consejo Europeo por lo que

---

200 *Vid.* art. 15.2 y 5 TUE. Si bien, como señala Crum, vista la práctica actual del Consejo Europeo es más probable que se elija al Presidente por consenso en vez de proceder al voto. *Vid.* Crum, B.: «Accountability and Personalisation of the European Council Presidency». *European Integration*, vol. 31, No. 6, November 2009, p. 694.

201 *Vid.* art. 15.6 TUE. *Vid.* Dutheil De La Rochere, J. Y Chaltiel, F.: «Le Traité de Lisbonne: quel contenu?», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 513, 2007, p. 618.

202 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa...», *op. cit*., p. 209.

203 *Vid.* Linde Paniagua, E.; Mellado Prado, P.: *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, 4ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2008, p. 54.

204 *Vid.* Speech by the President of the European Council, Mr. Herman Van Rompuy pronounced today at the "Klausurtagung» of the CSU-Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany. Brussels, 7 January 2010: «*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 only one, the heads of state and government collectively. Therefore he cannot be a party man*».

205 Señala Juillet, que la sola participación del Consejo Europeo en la elección «*obscurece el carácter democrático otorgado por la elección a la designación del presidente del Consejo Europeo*» y que sería útil que participasen otras instituciones. Incluso, añade, que la elección debería contar con el protagonismo de los pueblos europeos. *Vid.* Juillet, L.: «El Presidente del Consejo Europeo: evolución política y jurídica desde 1974 a 2010», *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, Nº. 8, 2010, p. 57. *Vid.*, asimismo, Blázquez Peinado, M. D., *op. cit*., p. 179.

sería incoherente su elección por el pueblo[206]. Ahora bien, como examinaremos a continuación, la idea en el momento de su creación era que el nuevo Presidente se convirtiera en la «cabeza visible» de Europa. Además, entre sus funciones, cuenta con funciones representativas en materia de PESC. No cabe duda, de que debe actuar en defensa de los intereses europeos y, por lo tanto, la participación del Parlamento Europeo en su elección sí habría aportado una mayor legitimidad democrática a la figura.

Por lo que respecta a la elección de la persona que ha de desempeñar el cargo, el Tratado establece que «*deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros*»[207]. Como señala Juillet, estos criterios otorgan a su elección un importante alcance europeo y permiten insistir en la práctica y compromiso europeo del mismo[208]. Lo que implica, asimismo, que hay que tener en cuenta también de cara a su elección las elecciones realizadas para otros cargos, como el Presidente de la Comisión y el Alto Representante[209].

En cuanto a sus funciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.6 del TUE, el Presidente del Consejo Europeo:

- Preside e impulsa los trabajos de la Institución.
- Vela por la preparación y continuidad de los trabajos, para lo cual coopera con el Presidente de la Comisión y se basa en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales, el cual prepara la agenda de las reuniones y garantiza la actuación subsiguiente de la Institución.
- Debe esforzarse para facilitar la cohesión y el consenso dentro del Consejo Europeo.
- Ha de presentar, al término de cada reunión, un informe al Parlamento Europeo.
- Asume la representación exterior de la Unión en los asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante.

La idea, como se ha adelantado, era que el nuevo Presidente del Consejo Europeo se convirtiese en la «cabeza visible» de Europa. Sin duda, una Europa de veintisiete Estados miembros necesita de un representante

206 *Vid.* Gutiérrez ESPADA, C. y Cervell Hortal, M. J., *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y su personalidad jurídica*, Ed. Comares, Granada, 2010, pp. 11-12.

207 *Vid.* Declaración n.º 6 aneja al Acta final de la CIG de 2007 relativa a los apartados 5 y 6 del artículo 15, a los apartados 6 y 7 del artículo 17 y al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea.

208 *Vid.* Juillet, L., *op. cit.*, p. 59.

209 *Vid.* Closa, C.: «Institutional Innovation in the EU: the 'Permanent' Persidency of the European Council». En Laursen, F., *The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, England, 2012, p. 123.

común y de un centro de poder en el que los Estados miembros estén representados al máximo nivel[210]. La falta de visibilidad y reconocimiento institucional era precisamente uno de los problemas del anterior sistema de Presidencia rotatoria de la institución, a los que se unían la falta de liderazgo que una institución tan relevante demandaba, la imposibilidad de permitir una representación satisfactoria de la misma y la falta de independencia en el ejercicio del cargo, pues al ser el Presidente del Consejo Europeo el Jefe de Estado o de Gobierno de uno de los países miembros le obligaba a someterse a su mandato nacional[211].

El nuevo Presidente, por tanto, ya no es un *primus inter partes* sino un auténtico líder que preside la institución, confiere al cargo mayor visibilidad y permanencia en la escena internacional, y favorece la independencia de este, al quedar desvinculado de los intereses nacionales y poder actuar en defensa de los intereses europeos[212].

Presidente que ha de trabajar como hemos señalado para buscar el consenso, asegurar la preparación y continuidad de las actividades del Consejo Europeo, y asegurarse de que sus conclusiones sean ejecutadas. Este papel es positivo, teniendo en cuenta que con la anterior regulación se promovían planes importantes sin organizar su ejecución, para lo cual tampoco tenían tiempo los Consejos especializados[213].

Ahora bien, una de las dudas que planteaba el nuevo cargo era el papel que efectivamente iba a poder desempeñar, si lograría un espacio y una influencia

---

210 Ya que la agenda de la Unión cada vez incluye más y más asuntos sensibles para los Estados miembros, que entran profundamente en su autonomía nacional y política doméstica. *Vid.* WERTS, J., *The European Council, op. cit.,* p. 149.

211 *Vid.* Juillet, L., *op. cit.*, p. 45. Frente a estos inconvenientes, el anterior sistema tenía como ventaja el contar con una cadena de mando clara, desde los niveles inferiores del Consejo hasta el Consejo Europeo. Los presidentes de grupos de trabajo, COREPER y formaciones del Consejo respondían ante su Jefe de Estado o de Gobierno lo que garantizaba la coordinación durante el semestre de la presidencia. Con la nueva regulación, que distribuye las funciones de la Presidencia entre el Presidente estable del Consejo Europeo, la presidencia rotatoria, la presidencia estable del Consejo de Asuntos Exteriores y el Presidente de la Comisión, la necesidad de coordinación será mayor. *Vid.* Dastis, A.: «La Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo conforme al Tratado de Lisboa: el desafío de la coordinación». En Aldecoa Luzárraga, F., González Alonso, L. N., Guzmán Zapater, M. (Coordinadores), *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 58.

212 *Ibíd*. p. 46. Aldecoa Luzárraga y Guinea Llorente opinan que, al contar la institución con un miembro que no representa un interés de un Estado miembro «*su función de liderar la institución y lograr el consenso buscando el interés concurrente de los Estados miembros, puede repercutir en un cambio de dinámicas dentro de la institución, que no sean estrictamente intergubernamentales y conducir, por qué no, a una cierta «comunitarización»*». *Vid.* Aldecoa Luzárraga, F. Y Guinea Llorente, M.: *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 171.

213 *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.,* p. 150.

política mucho mayor que la que podía tener quien antes asumía la Presidencia[214] o si los Estados miembros no le permitirían salirse de las meras funciones de «*preparación, presidencia y dirección*» de los trabajos[215]. A este respecto, algunos autores entendieron la elección del ex Primer Ministro belga, Hermann Van Rompuy[216] como una clara muestra de que los Estados miembros no querían un Presidente que pudiese hacerles sombra. Tras su primer mandato, se pudieron confirmar algunas de las cualidades por las cuales fue escogido. Cualidades que son precisamente las que le habían hecho tener éxito en su país: el ser un político de consenso, capaz de llegar a acuerdos y con un perfil europeísta. En efecto, Van Rompuy fue capaz de desarrollar una función de impulso y búsqueda de consenso[217], además de colaborar activamente con el Presidente de la Comisión[218].

Ahora bien, han de tenerse en cuenta dos factores que contribuyeron a que Van Rompuy pudiera reafirmarse en su papel y ejercer un buen liderazgo. Por una parte, la coincidencia del comienzo de su presidencia con la de la presidencia rotatoria de España y posteriormente con la de Bélgica, lo que facilitó sus inicios, que no habrían sido tan fáciles si hubiesen coincidido con Merkel o Sarkozy[219]. Por otra parte, la coincidencia asimismo con la crisis económica y financiera por la que estaba atravesando Europa, situación en la que, señala Carlos Closa, el Presidente supo ejercer un liderazgo sólido[220] y logró presentar propuestas capaces de satisfacer a todas las partes[221].

Esto muestra, por tanto, que la personalidad que ocupa el puesto y la forma en que desarrolla su trabajo es determinante e influye en el peso que

214 *Ibíd.,* p. 161.

215 Juillet considera que es imprescindible que se limite a sus funciones de conciliador, de organización y de representación simbólica de la Institución. *Vid.* Juillet, L., *op. cit*., p. 47. Un análisis de las funciones del Presidente estable puede consultarse en Closa, C., *op. cit*., pp. 124 y ss.

216 *Vid.* Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 (2009/881/UE) por la que se elige al Presidente del Consejo Europeo, *Diario Oficial* L 315 de 2 de diciembre de 2009. El mismo ha sido reelegido para un segundo mandato de dos años y medio (del 1 de junio de 2012 al 30 de noviembre de 2014. *Vid.* punto 45 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012.

217 Efectivamente, a través de su función de impulso y de búsqueda de consensos, el Presidente puede buscar la promoción de acuerdos y evitar que se profundicen las diferencias, actuando como árbitro entre los diferentes Estados miembros. A este respecto, puede celebrar reuniones bilaterales para intentar desbloquear puntos problemáticos y buscar compromisos. *Vid.* Doutriaux, Y. Y Lequesne, Ch., *op. cit.*, pp. 31-32.

218 *Vid.* Goebel, R. J.: «The European Council after de Treaty of Lisbon». *Fordham International Law Journal*, vol. 34, issue 5 (may 2011), pp. 1267-1268.

219 *Vid.* Linde Paniagua, E.; Mellado Prado, P., *op. cit*., pp. 60-61.

220 *Vid.* Closa, C., *op. cit*., p. 127.

221 *Ibíd*. p. 131.

puede alcanzar y en el mayor o menor éxito en el ejercicio de la presidencia[222]. Lo fundamental, por tanto, para la elección del Presidente estable es buscar figuras que sean capaces de aunar posiciones y lograr consensos. Ahora bien, también es determinante la convivencia con las presidencias rotatorias[223].

Por último, otro de los aspectos que se criticó de la nueva regulación desde un primer momento fue el posible «choque» de funciones en materia de relaciones exteriores con las del Alto Representante. De acuerdo con el artículo 18.2 TUE el Alto Representante estará al frente de la PESC. Y, como hemos visto, entre las funciones del nuevo Presidente estable se encuentra la de asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante. Ambas figuras comparten, por tanto, la representación exterior en cuestiones de Política Exterior y de Seguridad Común, pero el Tratado, como ya ocurría con la fallida Constitución Europea[224], no concreta el papel que cada uno debe desempeñar. A este respecto, el Parlamento Europeo, en una resolución de 2009 sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional, propuso una serie de líneas para la articulación de la representación exterior. Así, señalaba por ejemplo que el Presidente del Consejo Europeo asumiese la representación de la Unión a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno en los asuntos relativos a la PESC, pero no la competencia de realizar negociaciones políticas en nombre de la Unión, la cual es función del Alto Representante[225]. Y señalaba la necesidad de una coordinación y cooperación entre todas las partes responsables de las distintas funciones relacionadas con la representación exterior de la Unión, con el fin de evitar conflictos de competencia, y de asegurar la coherencia y la visibilidad de la Unión en la esfera exterior[226].

En la práctica, efectivamente el Presidente Van Rompuy asumió la representación exterior de la Unión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Y, de nuevo, contó en este aspecto con la colaboración de la presidencia española en el primer semestre de 2010, pues España mostró su disposición a que el mismo pudiese ir asumiendo las funciones que tenía encomendadas[227]. No

222 *Vid.* Blumann, C., Dubois, L., *op. cit.,* p. 192.

223 A este respecto, como señalaba Carlos Closa en su momento, la consolidación de la figura podía ser más fácil teniendo en cuenta que las siguientes presidencias no iban a ser ejercidas por Estados «grandes» como Francia o Alemania (con la excepción de Polonia) Closa, C., *op. cit*., p. 127.

224 *Vid.* Martinez Cuevas, M. D.: «El Consejo Europeo, su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n.º 3, Enero-Junio 2005, p. 99.

225 *Vid.* punto 62 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea (2008/2073(INI)) *Diario Oficial* C 212 de 5 de agosto de 2010.

226 *Ibíd*. punto 64.

227 Como señalan Natividad Fernández Sola y Alicia Sorroza Blanco, la Presidencia española se volcó «para que las nuevas instituciones incorporadas por el Tratado de Lisboa asu-

solo ocupó rápidamente el ámbito de la PESC, sino que buscó asimismo ampliar su papel en materia de relaciones exteriores que caían fuera de dicho ámbito[228], lo que era factible pues hay que tener en cuenta que el Consejo Europeo como órgano de dirección de la Unión cuenta con facultades en ambos. Ahora bien, las tensiones con las funciones de la presidenta de la Comisión Europea, que también cuenta con competencias en materia de representación exterior, han sido también patentes por lo que algunos autores como Duff proponen una única presidencia que asegure la consistencia y continuidad en las tareas que ambas instituciones desempeñan como Ejecutivos de la Unión, así como para una mayor dirección y coordinación de los trabajos del Consejo en su capacidad legislativa[229].

3. Funciones

El análisis de la actual regulación de las funciones del Consejo Europeo permite observar que estas son extraordinariamente amplias y que reflejan el carácter del Consejo Europeo como máxima autoridad política a nivel de la Unión. Por un lado, se mantienen las funciones que ya ostentaba anteriormente y que le eran atribuidas expresamente por los Tratados. Por otro, se recogen por primera vez de forma expresa en el Tratado funciones que ya venía ejerciendo con anterioridad, adaptándose así la regulación a la práctica existente[230]. Paralelamente, con Lisboa se asignan nuevas funciones a la institución que amplían sus poderes, si bien a costa de su usurpación a otras Instituciones, como la adopción de las decisiones por la que se establecen la lista de formaciones del Consejo y las condiciones de rotación de su Presidencia[231].

Como se podrá comprobar en el presente apartado, el Consejo Europeo es titular de toda una serie de poderes que lo convierten en el responsable no

mieran cuando antes sus funciones y el liderazgo que están llamadas a ejercer». *Vid.* Fernández Sola, N. y Sorroza Blanco, A.: «La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010». *Real Instituto Elcano,* ARI 82/2010 [en línea]. 6 de mayo de 2010 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>. p. 2.

228 *Vid.* Closa, C., *op. cit*., pp. 126 y 135.

229 *Vid.* DUFF, A.: «One is enough: the case for a single presidency of the European Union». *Friends of Europe: Insights* [en línea]. 9 de mayo de 2021 [consulta: 24 de agosto de 2026]. Disponible en: https://www.friendsofeurope.org/insights/one-is-enough-the-case-for-a-single-presidency-of-the-european-union/.

230 Es el caso, por ejemplo, de su papel en materia de reforma de los Tratados. El Consejo Europeo ha sido el foro clave donde se determinan las reformas de los Tratados, aunque el procedimiento del antiguo art. 48 TUE no le mencionase. El Tratado de Lisboa le otorga poderes específicos al respecto. *Vid.* Von Bogdandy, A. Y Bast, J. (eds.), *op. cit*., p. 265.

231 *Vid.* arts. 16.6 y 9 TUE y 236 TFUE. *Vid.* Adam, R., *op. cit*., p.67.

solo de las grandes decisiones institucionales, sino también de aquéllas políticamente más sensibles para el funcionamiento de la Unión. Ha consolidado un espacio decisorio propio, que va mucho más allá de un mero papel de orientación y de impulso político. Ejerce, además, un liderazgo político que sirve de guía para el trabajo de los niveles inferiores del Consejo, invitando a la Comisión a que desarrolle iniciativas políticas en determinadas áreas y vigilando las políticas domésticas de los Estados miembros.

Por otra parte, no puede obviarse que es un importante foro para el intercambio de puntos de vista y para discusiones informales entre los líderes de los Estados miembros, siendo asimismo punto de encuentro con los medios de comunicación que permite conocer el estado de la Unión y discutir las cuestiones del día[232].

Sus poderes, por tanto, lo sitúan en una posición de supremacía con respecto al resto de Instituciones de la Unión[233]. No obstante, el control de sus actos sigue siendo limitado, como veremos en el punto 5, que dedicamos al control político y jurídico de la institución.

3.1. Funciones en cuanto órgano director de la Unión

Dentro de las funciones del Consejo Europeo como órgano director de la Unión se encuadran desde la función general de orientación y de impulso político, que ha tenido desde sus orígenes, pasando por sus funciones de orientación en materia de política económica y monetaria y política de empleo, sus funciones en materia de Acción Exterior y PESC, y sus funciones en el marco del ELSJ. A través de todas ellas, el Consejo Europeo marca el rumbo de la Unión y de sus distintas políticas y puede decirse que viene a ejercer lo que a nivel interno de los Estados miembros sería la función de dirección política de un Ejecutivo. Es sobre la base de las orientaciones e impulsos que marca el Consejo Europeo sobre la que el resto de las instituciones de la Unión —en especial Comisión, Consejo y Parlamento Europeo— tendrán que adoptar las distintas normas jurídicas que configuran el ordenamiento europeo.

3.1.1. Función general: orientación e impulso político

La función de orientación y de impulso político de la Unión es la primera de las funciones del Consejo Europeo mantenida por el Tratado de Lisboa, y es la clásica que ha venido ejerciendo desde sus orígenes. De acuerdo con el artículo 15 del TUE, el cometido general del Consejo Europeo sigue siendo dar a

232 *Vid.* Kaczorowska, A.: *European Union Law*, Routledge-Cavendish, London, New York, 2009, p. 137.

233 *Vid.* Adam, R., *op. cit.*, p. 68.

la Unión «*los impulsos necesarios para su desarrollo*» y definir «*sus orientaciones y prioridades políticas generales*»[234]. Se trata, por tanto, de una función que abarca el conjunto de las actividades de la Unión.

El Consejo Europeo se confirma, por consiguiente, como el órgano director de la Unión. La única novedad, a diferencia del anterior artículo 4 del TUE, es la inclusión de una referencia a las «*prioridades*»[235], que refuerza su competencia para fijar el rumbo de la Unión[236].

Se le encomienda definir las grandes orientaciones para la construcción europea, siendo las instituciones y demás órganos quienes posteriormente deben traducir jurídica y operativamente dicha dirección política impartida por el Consejo Europeo[237]. Asume, por tanto, una función general de iniciativa y de elaboración de la política general de toda la Unión Europea, si bien en algunos ámbitos tiene asignadas competencias específicas, como es el caso de la PESC[238].

Esta es la capacidad más importante del Consejo Europeo y la cumple mejor que cualquier otro órgano, evidentemente por su propia composición: sus miembros son los máximos responsables políticos en sus respectivos Estados y los únicos con autoridad suficiente para poder asegurar que se adoptarán acciones concretas[239].

Ahora bien, esta función de impulso se ha entendido de manera extensiva, convirtiendo al Consejo Europeo en el actor central de la construcción europea tal y como se analiza en el punto IV. Se trata de una definición muy amplia, que ha implicado que el Consejo Europeo actualmente sea quien defina la agenda de la Unión, tome las principales iniciativas políticas y determine la posición de esta en asuntos principales[240]. Ninguna iniciativa importante se toma sin su aprobación y todos los nuevos proyectos son lanzados a su nivel[241]. En otras palabras, impone su voluntad a las otras instituciones y tiene

234 *Vid.* art. 15.1 TUE.

235 *Vid.* Craig, P.: «The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance». *European Law Review, Vol. 33, Issue 2,* p. 148.

236 *Vid.* Becerril Atienza, B., *op. cit.*, p. 99.

237 *Vid.* Carchidi, C. R., *op. cit.*, p. 70.

238 *Vid.* art. 26 TUE.

239 Todas las nuevas iniciativas de la Unión Europea bien se originan en el Consejo Europeo, bien reciben su aprobación, asegurándose así que las mismas verán la luz. *Vid.* Hayes-Renshaw, F. And Wallace, H.: *The Council of Ministers,* Second edition*, op. cit.,* p. 170. *Vid.*, asimismo, Olesti Rayo, A., *op. cit.*, p. 56; Weinstock, U., *op. cit.*, p. 177.

240 *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.*, p. 38; Bomberg, E.; Peterson, J.; Stubb, A., *The European Union: how does it work?,* Second edition, Oxford University Press, 2008, pp. 57-58.

241 *Vid.* Schoutheete, Ph. De Et Wallace, H., *op. cit.*, p. 11.

a su cargo el destino de la UE[242]. Realidad de la que son conscientes el resto de las instituciones, especialmente la Comisión, que sabe que sus propuestas tendrán más posibilidades si cuentan con la aprobación de los Jefes de Estado o de Gobierno[243].

Por otra parte, de acuerdo con el art. 15 del TUE, dichas orientaciones son de carácter general por lo que deben indicar, fundamentalmente, los objetivos a alcanzar, dejando un amplio margen de apreciación y discrecionalidad a las Instituciones a la hora de su actuación. Sin embargo, el Consejo Europeo cada vez desciende con más frecuencia a cuestiones precisas de regulación, entrando así en ámbitos reservados por los Tratados al Consejo[244].

El Consejo Europeo, en virtud de sus atribuciones generales, ha pasado a interferir en la actuación de las demás Instituciones comunitarias. A través de su función de impulso atrae para sí el «papel principal en la iniciativa jurídica», y por su función de orientación puede calificársele como «el instrumento comunitario privilegiado para la conducción de la actividad jurídica comunitaria»[245].

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la ausencia de impulso por parte del Consejo Europeo en una materia competencia de la Unión no implica que las Instituciones no puedan actuar, salvo que se trate de alguno de los casos en los que los Tratados se refieren expresamente a una intervención del Consejo Europeo[246], y siempre que las Instituciones respeten los límites competenciales que les atribuyen los Tratados[247].

Por otra parte, el artículo 15 establece, asimismo, al final de su apartado 1, que el Consejo Europeo «*no ejercerá función legislativa alguna*»[248]. Ahora bien, en la práctica no le es necesaria esta función por la forma en que adopta sus decisiones y el peso que tiene para influir en el Consejo. Desde la creación del Consejo Europeo se ha producido, como señalan Lassalle y Levrat, un deslizamiento del poder de decisión del Consejo hacia el Consejo Europeo, en detrimento del método comunitario o de la unión[249]. De manera regular, el Consejo Europeo ordena la conclusión de un Reglamento, Direc-

242 *Vid.* Blanc, D., *op. cit.,* p. 98.

243 Tal y como se examina en el apartado 6.

244 *Vid.* Mangas Martin, A., Liñan Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 99.

245 *Vid.* Liñán Nogueras, D. J.: «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas,* Vol. 11, n.º 2, 1984. P. 430.

246 Como es el caso del art. 26 del TUE y del art. 121.2 TFUE.

247 *Vid.* Carchidi, C. R., *op. cit.*, pp. 71-73.

248 *Vid.* art. 15.1 TUE.

249 *Vid.* Lassalle, D. Y Levrat, N., *op. cit*., p. 440. Como señala el Parlamento Europeo, el Tratado de Lisboa ha transformado este antiguo método comunitario, adaptándolo y reforzándolo, en un método de la Unión. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea, *op. cit.,* p. 82.

tiva u otro acuerdo, incluso en muchas ocasiones imponiendo un plazo o un borrador[250]. Cada vez, con más frecuencia, desciende a cuestiones precisas de regulación, debiendo después el Consejo adoptar la decisión correspondiente[251]. Además, es evidente que, dada la dependencia de los miembros del Consejo de sus respectivos gobiernos, la influencia del Consejo Europeo en las decisiones de este es determinante[252]. Con esta forma de actuar, el Consejo Europeo se ha convertido en una forma adicional de adopción de decisiones de la Unión[253] y ha creado dos fases en el proceso decisorio: una política en su seno, y otra legal en el del Consejo, dejando de lado el sistema de pesos y contrapesos que gobierna la adopción de decisiones vía las Instituciones[254].

3.1.2. Funciones en materia de política económica y monetaria

El Consejo Europeo es el encargado de debatir, sobre la base de un informe del Consejo, unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión[255], orientaciones conforme a las cuales el Consejo adopta una recomendación en la que establece dichas orientaciones generales[256]. Las citadas conclusiones del Consejo Europeo son, por tanto, una condición necesaria para la adopción de la sucesiva recomendación por el Consejo[257].

El procedimiento previsto en el artículo 121.2 (así como en el 148.1 TFUE que se examina más adelante) tiene el objetivo de establecer orientaciones políticas en aquellas áreas en las que la competencia permanece principal-

250 Esta forma de actuar puede verse claramente en las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo desde el comienzo de la crisis. Puede verse cómo las mismas han sido precisas y detalladas, y cómo el Consejo Europeo ha ido estableciendo plazos para la adopción de las medidas, instando a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a acelerar los trabajos. Al respecto nos remitimos a lo analizado en el apartado 3.1.2 del punto III.

251 Regulando así directamente en ámbitos reservados al Consejo por los Tratados, práctica contraria al respeto del equilibrio institucional. *Vid.* Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 99. *Vid.*, asimismo, Werts, J., *The European Council, op. cit.,* p. 59.

252 *Vid.* Pisarello, G., *op. cit*., p. 257.

253 *Vid.* Hayes-Renshaw, F. And Wallace, H., *The Council of Ministers,* Second edition, *op. cit.,* p. 171.

254 *Vid.* Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council», *op. cit*., p. 299.

255 *Vid.* art. 121.2 TFUE. La reforma de Lisboa no introduce modificaciones con respecto a lo anteriormente previsto por los artículos 99.2 y 128 TCE a este respecto.

256 *Ibíd* último párrafo.

257 El debate que lleva a cabo el Consejo Europeo es un paso previo en un procedimiento que lleva a la adopción de un instrumento formal. Permite al Consejo Europeo dar un impulso político en la materia, impulso que en la práctica puede ser determinante, y sin tener que ajustarse a ninguna formalidad. *Vid.* Dashwood, A., *op. cit*., p. 101.

mente en manos de los Estados, pero que tomadas a este nivel pueden tener un impacto en el conjunto de la Unión[258]. Y son competencias en las que la Unión tiene un marcado papel directivo, a través de las orientaciones generales que puede establecer en este ámbito[259].

Ahora bien, en materia de política económica las competencias de la Unión van más allá de una simple coordinación cuando se trata de reglas de disciplina presupuestaria y prohibición de déficit excesivos. En estas cuestiones, el Consejo Europeo ha desarrollado también un papel principal y ha adoptado decisiones importantes.

Tal y como se examina en el Punto IV, desde la década de los noventa puede decirse que el Consejo Europeo se ha convertido en el principal actor en materia de gobernanza económica. Interviene de manera regular, dando instrucciones y supervisando el trabajo de Consejo y Comisión, y reservándose a menudo la finalización de las decisiones[260]. Así, por ejemplo, la propuesta para un Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) surge en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en noviembre de 1995[261], alcanzándose un acuerdo sobre el diseño del Pacto en los posteriores Consejos Europeos de Florencia y de Dublín, de junio y diciembre de 1996 respectivamente, encargándose en este último la elaboración de una Resolución[262] sobre el Pacto que sería finalmente adoptada por el Consejo Europeo de Ámsterdam de 1997[263]. El objetivo era prevenir la aparición de déficits presupuestarios excesivos en la zona euro y garantizar una sólida gestión de las finanzas públicas para preservar unas condiciones económicas estables en los Estados miembros y en la Comunidad.

---

258 *Ibid*., p. 92.

259 *Vid.* Alonso García, R.: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 97.

260 *Vid.* Puetter, U.: «Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and the European Council in EU economic governance», *Journal of European Public Policy*, Volume 19, Number 2, 2012, pp. 161-162 y 168-170.

261 *Vid.* punto I.A.II de las Conclusiones de la Presidenca del Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995.

262 *Vid.* punto II.1 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín, de 13 y 14 de diciembre de 1996: «*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*».

263 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Ámsterdam, de 16 y 17 de junio de 1997: «*Sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo de Dublín y respetando plenamente el calendario establecido, también se ha alcanzado un acuerdo sobre las necesarias Resoluciones del Consejo Europeo, así como sobre otros textos pertinentes que facilitan una transición suave y el éxito del funcionamiento de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria*».

El Consejo Europeo cuenta con un papel fundamental en esta materia, el cual se ha visto reforzado con la crisis económica de 2008. La crisis llevó a la adopción de nuevas medidas encaminadas a reforzar las normas de disciplina presupuestaria, a establecer mecanismos de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, y a constituir un marco permanente para la resolución de crisis, todo ello con el objetivo de lograr una mayor coordinación de las políticas económicas[264] y de resolver los problemas causados por la crisis, impulsar el crecimiento y crear empleo. Y, tal y como se analiza en el punto IV, fue el Consejo Europeo el que impulsó todas estas medidas, marcando el rumbo a seguir.

3.1.3. Funciones en materia de política de empleo

El Consejo Europeo también es el encargado de examinar anualmente la situación del empleo en la Unión y adoptar las conclusiones al respecto[265]. Conclusiones sobre las cuales el Consejo debe elaborar anualmente orientaciones que los Estados miembros deben tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo[266]. Estas proposiciones también deben ser acordes con las orientaciones generales de las políticas económicas adoptadas en base al artículo 121.2 TFUE.

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no regularon la política de empleo como una política comunitaria independiente, sino que la misma se hallaba vinculada a la política económica, y la cooperación entre los Estados miembros se basaba principalmente en la colaboración entre gobiernos y dentro de organizaciones como la OCDE y la OIT[267]. Pero las dificultades macroeconómicas de los años noventa pusieron de manifiesto la necesidad de una acción coordinada a escala europea. Así, como se examina en el punto IV, fue el Consejo Europeo de Essen de 1994 el que estableció por primera vez una estrategia común de empleo, que sería desarrollada en cumbres posteriores, hasta su introducción por el Tratado de Ámsterdam como una política de la Unión[268]. Asimismo, decidiría anticipar la entrada en vigor de las disposiciones de Ámsterdam, poniendo en marcha la estrategia europea de empleo (EEE), introduciendo un nuevo método de trabajo inspirado en el método seguido para la convergencia económica[269].

---

264 *Vid.* Vallés Liberal, J., Monzó Torrecillas, J.: «El refuerzo del gobierno económico europeo», *Presupuesto y Gasto Público* 63/2011, p. 69.

265 *Vid.* art. 148 TFUE.

266 *Ibíd*.

267 Europa. Síntesis de legislación de la UE: «el nacimiento de la estrategia europea de empleo: el proceso de Luxemburgo (noviembre de 1997)».

268 *Vid.* art. 109Q del Tratado de Ámsterdam.

269 *Vid.* Parte I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo extraordinario sobre

Método que posteriormente instituía como instrumento de la Estrategia de Lisboa, celebrándose desde entonces cada primavera una reunión especial del Consejo Europeo para discutir asuntos socioeconómicos, involucrando así a los Jefes de Estado o de Gobierno en un proceso de coordinación más ligera para poner así en común las distintas experiencias nacionales, definir los mandatos pertinentes y asegurar que son seguidos[270]. Coordinación que también ha ido evolucionando, especialmente a raíz de la crisis económica de 2008, pasando el Consejo Europeo a jugar un papel principal en la política de empleo de la UE.

Es el Consejo Europeo el que ha puesto en marcha las distintas Estrategias, ha realizado su evaluación, fijado las prioridades y las acciones detalladas para llevarlas a cabo, e instado a otras instituciones a que actúen. Y ha fijado también plazos para la adopción de normas concretas[271].

3.1.4. Funciones en materia de Acción Exterior y de PESC

En cuanto a la Acción Exterior de la Unión, el Tratado de Lisboa reúne lo ya acordado en 2004, si bien no adopta el marco jurídico general de la Acción Exterior recogido en el Tratado Constitucional. Mientras que la Constitución venía a refundar todo el régimen jurídico de la Acción Exterior de la Unión en un título único[272], Lisboa no refunde, sino que simplemente reforma y restaura una configuración dual de la Acción Exterior de la Unión: en el TUE (donde se regula la Política exterior común[273] y las disposiciones generales relativas a la Acción Exterior en su conjunto[274]) y en el TFUE (donde se regulan el resto de

el empleo celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997. *Vid.* HIX, S.: *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave Macmillan, 2005, p. 37.

270 *Vid.* Hayes-Renshaw, F. Y Wallace, H., *The Council of Ministers*, Second edition, *op. cit*., p. 172.

271 Por ejemplo, en la reunión de marzo de 2003, dentro de las acciones detalladas que el Consejo Europeo fijaba para lograr en los siguientes doce meses, establece la adopción de la Directiva sobre la reutilización de los documentos del sector público y la creación de una Agencia Europea para la Seguridad de las Redes y de la Información a finales de 2003. *Vid.* punto 38 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 20 y 21 de marzo de 2003.

272 El Título V de la Parte III, en el que se abordaban todos los aspectos de la Acción Exterior de la Unión y, entre ellos, la PESC. *Vid.* Fernández Liesa, C. R.: «Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa». En Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, p. 395.

273 Entendiendo por Política Exterior Común todo el conjunto de la política exterior europea, es decir, tanto las relaciones de tipo comunitario como la cooperación intergubernamental de la PESC y la PESD y la dimensión exterior de las políticas comunes. *Vid.* Aldecoa Luzárraga, F. Y Guinea Llorente, M., *op. cit.,* p. 209.

274 *Ibíd*. p. 217.

las relaciones exteriores)[275]. Como señala Luis N. González Alonso, es clara la voluntad política de reflotar el segundo pilar de la Unión con una configuración similar a la que tenía en la anterior regulación[276].

Por lo que a nuestro estudio interesa, las funciones del Consejo Europeo no difieren de la regulación anterior. A pesar de que efectivamente hay una nueva formulación en muchos artículos, *de facto* las funciones son realmente las que ya se estaban ejerciendo antes de la reforma.

Dentro del Capítulo I del Título V del TUE, «Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión», el artículo 22 establece que el Consejo Europeo determina los intereses y objetivos estratégicos de la Unión y que sus decisiones al respecto tratan de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Decisiones que pueden referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región o tener un planteamiento temático, y que definen su duración y los medios que deben facilitar la Unión y los Estados miembros[277].

Esta previsión reúne las anteriores estrategias comunes. A través de ellas, el Consejo Europeo es el encargado de trazar las líneas de actuación en ámbitos de la PESC en los que los Estados miembros tienen intereses en común, definiendo objetivos, duración y medios que deben ser facilitados tanto por éstos como por la Unión[278].

El Consejo Europeo, por tanto, sigue siendo el responsable de adoptar el marco programático de la política exterior, determinando los intereses y objetivos estratégicos de la Unión en aplicación de la regla de la unanimidad[279].

Por lo que respecta a la PESC, es una de las cuestiones más vinculadas a la soberanía de un Estado, de ahí que el impulso y la autoridad de los Jefes de Estado y de Gobierno sean necesarios para poder realizar progresos en este ámbito[280]. Al respecto, el Tratado de Lisboa reproduce lo acordado en 2004, manteniendo una continuidad en la regulación[281]. Ahora bien, la naturaleza específica de la

---

275 *Vid.* González Alonso, L. N.: «¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa». En Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coordinador), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 396 y 399.

276 *Vid.* González Alonso, L. N., *op. cit.*, p. 398.

277 *Vid.* art. 22.1 TUE.

278 El antiguo art. 13.2 del TUE establecía que «*El Consejo Europeo determinará las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común.*
Las estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros».

279 *Vid.* art. 22.1 TUE.

280 *Vid.* Schoutheete, Ph. De Et Wallace, H., *op. cit.*, p. 14.

281 *Vid.* arts. I-40.2, 3 y 4 y III-295 del Tratado por el que se establece una Constitución para

PESC continúa implicando procedimientos singulares. La PESC sigue siendo una materia esencialmente intergubernamental en la que Consejo Europeo y Consejo conservan el principal protagonismo institucional y decisorio. Ambos agentes son quienes deben definir e instrumentar la misma[282], de acuerdo con las propuestas formuladas por el Alto Representante[283].

El Consejo Europeo sigue siendo el encargado de determinar qué sectores de política exterior pueden constituir un ámbito de acción de la PESC y de definir sus objetivos respecto a cada acción acordada en la materia[284]. Esta política es una de sus prerrogativas y ha formado parte siempre de su agenda, así como de sus conclusiones y declaraciones[285]. Es una de las políticas, por tanto, donde el Consejo Europeo tiene asignadas funciones específicas.

Como definidor de las orientaciones generales, el Consejo Europeo mantiene el papel activo que ya venía desempeñando[286], manifestando su posición política en estas cuestiones. Al respecto, el artículo 26 del TUE establece que 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*»[287]. Además, dichas líneas estratégicas y orientaciones generales son el presupuesto para la adopción de cualquier decisión sucesiva del Consejo que, basándose en ellas, «*elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política*»[288].

Se conserva, igualmente, la previsión que permite acudir al Consejo Europeo para desbloquear una decisión paralizada por la oposición de un Estado miembro a que una medida en materia de PESC sea adoptada por mayoría

Europa. Como señala Araceli Mangas Martín, la complejidad de la cuestión y las insuperables diferencias llevaron a una regulación jurídica continuista «poco clara, llena de ambigüedades y de verdaderas cláusulas de escape». *Vid.* Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D. J., *op. cit*., p. 710.

282 *Vid.* art. 24.1 párrafo 2° TUE.

283 *Ibíd.*

284 *Vid.* Girón Larrucea, J. A.: *El sistema jurídico de la Unión Europea. La reforma realizada en el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 316.

285 *Vid.* Schoutheete, Ph. De Et Wallace, H., *op. cit*., p.13.

286 Ya durante los trabajos de la Convención Europea, el Grupo VII «Acción Exterior» 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 éste constituía un elemento esencial para garantizar la coherencia general de la actuación de la UE en la escena mundial*». *Vid.* Informe final del Grupo VII «Acción Exterior». CONV 495/02, de 16 de diciembre de 2002, p. 17.

287 *Vid.* art. 26 TUE.

288 *Vid.* apartado 2 art. 26 TUE. Antiguo art. 13.3 TUE versión consolidada de 2006.

cualificada[289]. No obstante, se introduce una novedad respecto de la regulación anterior. Esto es, antes de remitir el asunto al Consejo Europeo, el Alto Representante para la PESC intentará buscar una solución con el Estado miembro de que se trate. En el caso de que no lograr dicha solución, el Consejo podrá pedir, por mayoría cualificada, la remisión del asunto al Consejo Europeo para que adopte una decisión al respecto por unanimidad[290].

Asimismo, el Consejo Europeo se mantiene como el órgano autorizado para decidir pasar de una política común de defensa a una defensa común[291]. Se trata de un mecanismo que permite al Consejo Europeo una revisión de los Tratados, por lo que se examinará más adelante.

Por último, como novedad de acción institucional, que conecta con razones de operatividad en el ámbito PESC, el Tratado de Lisboa permite que si «*un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento*»[292].

3.1.5. Funciones en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El objetivo del establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) fue introducido por el Tratado de Ámsterdam de 1997 con el fin de facilitar una verdadera libertad de circulación de las personas en el territorio de la Unión Europea, y luchar de manera eficaz contra las formas más graves de delincuencia. Hasta entonces, la cooperación en el ámbito de los Asuntos de Justicia e Interior estaba recogida en el Título VI del Tratado de Maastricht (tercer pilar), y regulada por el método intergubernamental. Ámsterdam modificó radicalmente la cooperación en este ámbito, al comunitarizar el asilo, la inmigración y la cooperación judicial civil, manteniendo la cooperación policial y judicial en materia penal en el tercer pilar, si bien ambas materias seguían unidas por un proyecto común: el ELSJ[293].

289 El antiguo art. 23.2 TUE establecía: «*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*».

290 *Vid.* art. 31 TUE.

291 *Ibíd*. art. 42.2.

292 *Ibíd*. art. 26.1.

293 Para más información *vid.* Martín Y Perez De Nanclares, J.: *El Espacio de libertad, seguridad y justicia*, CEU, Instituto **de** Estudios Universitarios, Madrid, 2007.

La Constitución Europea introducía modificaciones al respecto, convirtiendo el ELSJ en una competencia de la Unión, compartida con los Estados miembros, y dándole un tratamiento más unificado gracias a la desaparición de los pilares[294]. Así, en su artículo I-3.2 establecía como uno de los objetivos de la Unión el ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, e institucionalizaba la práctica de que fuese el Consejo Europeo quien definiese las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa del mismo[295]. No obstante, seguía sometido a ciertas reglas específicas pues la Constitución lo incluía, junto con la PESC, en el Capítulo II «*Disposiciones particulares*» del Título V de la Parte I, cuyo artículo I-42 recogía unas «*Disposiciones particulares relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia*»[296].

Con el Tratado de Lisboa, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia pasa a enunciarse en el TFUE como una política más, junto con las clásicas comunitarias, en principio sin estar sometido a reglas específicas. En su funcionamiento, sin embargo, se prevén ciertas variantes, que matizan las reglas de juego supranacionales, pues sigue siendo una materia sensible para los Estados miembros[297]. Así, se reconoce un importante papel al Consejo Europeo, a quien se encarga definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el mismo[298], como ya hacía la Constitución Europea.

3.2. Funciones relacionadas con el funcionamiento básico del sistema institucional de la Unión

El Tratado de Lisboa atribuye nuevas funciones al Consejo Europeo no previstas en los Tratados anteriores[299]. Se trata de funciones de naturaleza más bien constitucional y que tocan ámbitos relacionados con cuestiones íntimamente ligadas al funcionamiento básico del sistema[300]. Así, el Consejo Europeo es el encargado de adoptar la decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo, de establecer la lista de las formaciones del Consejo y el sistema de rotación de las presidencias, de proponer al candidato a

294 *Vid.* Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D. J., *op. cit*., pp. 741-742.

295 *Vid.* art. III-258 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

296 *Vid. Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea*. Preparación de la edición y estudio preliminar por Ricardo Alonso García, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 51.

297 *Ibíd*. p. 59.

298 *Vid.* art. 68 TFUE.

299 Supuestos en los que, una vez más, se ha venido a recoger lo ya previsto en la fallida «Constitución».

300 *Vid.* Blázquez Peinado, M. D., *op. cit*., p. 181.

ocupar el cargo de Presidente de la Comisión así como el sistema de rotación de los comisarios y de nombrar y cesar al Alto Representante de la Unión[301]. Funciones que le otorgan poder para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes[302] y que implican una importante penetración en la conformación de otras Instituciones y en el nombramiento de sus titulares.

Adopción de la decisión por la que se fija la composición del Parlamento Europeo

El Consejo Europeo es el encargado de adoptar la decisión por la que se fija la composición del Parlamento Europeo, por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación[303]. De nuevo, la reforma operada por el Tratado de Lisboa viene a recoger lo ya establecido en la Constitución Europea desde las primeras versiones del Proyecto de Tratado constitucional[304].

El Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007 ya dio su aprobación política al Proyecto de Decisión relativa a la composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2009/2014, basándose en la propuesta del Parlamento Europeo de 11 de octubre de 2007[305]. Sin embargo, debido a que el Tratado de Lisboa todavía no estaba en vigor al celebrarse las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009, hubo que aplicar las disposiciones del Tratado de Niza que establecía que el número total de eurodiputados sería de 732[306]. Por ello, hubo que prever que el número total de eurodiputados aumentaría a 754

301 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P., «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa...», *op. cit*., p. 209.

302 Pues en muchos casos el Consejo Europeo deberá pronunciarse mediante una decisión, acto que tiene carácter vinculante.

303 *Vid.* art. 14.2 TUE.

304 En la versión de 10 de junio de 2003 se establecía que, a partir del 2009, y posteriormente cuando fuese necesario, el Consejo Europeo adoptaría «*por unanimidad, a partir de una propuesta del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se establezca la composición del Parlamento Europeo*». *Vid.* CONV 797/03, de 10 de junio de 2003, p. 16. Posteriormente, se introdujeron algunos cambios, previéndose que el Consejo Europeo adoptase la decisión no a propuesta del Parlamento Europeo sino a iniciativa de este. *Vid.* CIG 4/03, de 6 de octubre de 2003, p. 56. Versión que sería la finalmente recogida en el art. I-20 del Tratado Constitucional.

305 *Vid.* punto 5 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 14 de diciembre de 2007 y Resolución del Parlamento Europeo de 11 de octubre de 2007 sobre la composición del Parlamento Europeo (2007/2169/INI)

306 *Vid.* artículo 2 punto 17 Tratado de Niza. 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, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001. *Diario Oficial* C 80 de 10 de marzo de 2001. Número que se incrementó a 736 tras las adhesiones de 2004 y 2006. *Vid.* Artículo 9 Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea. *Diario Oficial* L 157 de 21 de junio de 2005.

hasta 2014, pasando a los 751 previstos por el Tratado de Lisboa a partir de las elecciones europeas de 2014[307]. Así, en su reunión de 17 de junio de 2010 el Consejo Europeo acordó que una Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros examinase las modificaciones propuestas al respecto por el Gobierno español[308], la cual tuvo lugar en forma de reunión del COREPER II en Bruselas el 23 de junio de 2010[309]. Una vez más, es posible observar cómo el Consejo Europeo tuvo que resolver los problemas planteados por la falta de ratificación a tiempo del Tratado de reforma, utilizando sus facultades de decisión política como máxima autoridad de la Unión para alcanzar un acuerdo que permitiese no aplicar las disposiciones de Niza.

La reforma fue ratificada por todos los Estados miembros, señalando que el Consejo Europeo debía determinar la composición del Parlamento Europeo antes de las siguientes elecciones de 2014 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 del TUE[310]. El citado número de eurodiputados se incrementó, además, en doce tras la adhesión de Croacia a la Unión Europea, número que se mantuvo desde la fecha de la adhesión hasta el final de la legislatura 2009-2014[311].

Por lo tanto, la composición concreta, la distribución de escaños concreta del Parlamento Europeo, ya no está predeterminada por los Tratados[312] sino que es definida en un acto de derecho derivado adoptado por el Consejo Europeo en concertación con el propio Parlamento Europeo, es decir, a su iniciativa y con su aprobación[313].

---

307 *Vid.* Protocolo por el que se modifica el Protocolo (n.º 36) sobre las disposiciones transitorias. Documento del Consejo 17196/09, de 4 de diciembre de 2009.

308 *Vid.* punto 28 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 17 de junio de 2010 y documento EUCO 11/10, de 19 de mayo de 2010.

309 *Vid.* European Parliament, Backgound, «Ratification of Parliament's 18 additional MEPs completed», 29-11-2011. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/pressArch/search/generalSearch.do

310 *Vid.* nuevo art. 2.3 del Protocolo (n.º 36) sobre las disposiciones transitorias.

311 *Vid.* art. 19 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. *Diario Oficial* L 112 de 24 de abril de 2012. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm

312 Así, por ejemplo, la distribución de escaños antes de la reforma operada por Lisboa estaba fijada en el artículo 9, apartado 2, del Acta de 25 de abril de 2005 relativa a las condiciones de adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea. *Diario Oficial* L 157 de 21 junio de 2005.

313 *Vid.* Baratta, R.: «Le principali novità del Trattato di Lisbona». *Il Diritto dell'Unione Europea, Volume XIII*, 2008, p. 46.

De esta forma, basándose en el derecho de iniciativa que se le reconoce en el artículo 14.2 del TUE, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución de 13 de marzo de 2013 relativa a su composición con vistas a las elecciones de 2014, en la que presentaba al Consejo Europeo, en anexo, la propuesta de Decisión del Consejo Europeo por la que se fijaba la composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2014-2019[314]. Acto seguido, el 28 de junio de 2013, Consejo Europeo adoptaba dicha decisión sobre la composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2014-2019, recogiendo la propuesta presentada por el Parlamento Europeo[315].

Establecimiento de la lista de formaciones del Consejo y de las reglas de rotación de su Presidencia

De acuerdo con el artículo 236 del TFUE, el Consejo Europeo es el competente para establecer la lista de formaciones del Consejo distintas de la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores[316], así como las reglas de rotación de la Presidencia del Consejo, de nuevo con excepción de la Presidencia de Asuntos Exteriores[317]. A dichos efectos, el Consejo Europeo adopta una decisión por mayoría cualificada[318].

---

314 *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 (2012/2309(INI))

315 *Vid.* Decisión del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2013, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (2013/312/UE), *Diario Oficial* L 181 de 29 de junio de 2013.

316 *Vid.* arts. 16.6 TUE y 236 TFUE. La posibilidad de que el Consejo Europeo fijase la lista de formaciones del Consejo no se preveía en un primer momento en el Proyecto de Tratado Constitucional elaborado por la Convención. La versión de 23 de abril de 2003 contemplaba que sería el Consejo, en su formación de Asuntos Generales, quien podría decidir que el Consejo se reuniese en otras formaciones además de las previstas en el Tratado. *Vid.* CONV 691/03, de 23 de abril de 2003, p. 6. Frente a esta redacción se presentaron diversas enmiendas y finalmente la Constitución Europea estableció en su artículo I-24.4 que sería el Consejo Europeo el que adoptaría la decisión por la que se establecería la lista de las demás formaciones del Consejo, así como las condiciones de rotación para las presidencias de este. De esta forma, desaparecía la discrecionalidad que parecía tener el Consejo para determinar la existencia o no de una presidencia en una formación concreta y, al mismo tiempo, ninguna quedaba excluida del sistema. Asimismo, para continuar ofreciendo garantías a los Estados pequeños se añadió que la rotación sería «equitativa» y que se realizaría «en condiciones de igualdad». *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en la Constitución Europea...», *op. cit.*, pp. 180-181. El Tratado de Lisboa mantiene lo acordado en 2004.

317 *Vid.* arts. 16.9 TUE y 236 TFUE. En un primer momento, tampoco se contemplaba que el Consejo Europeo estableciese las condiciones de rotación de las Presidencias del Consejo, sino que se establecía que el mismo podría decidir por consenso «*que un Estado miembro se haga cargo durante al menos un año de la presidencia de una formación del Consejo, con excepción de la de Asuntos Generales, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de todos los Estados miembros*». *Vid.* CONV 691/03, de 23 de abril de 2003, p. 6.

318 *Vid.* arts. 16.6 y 9 TUE y 236 TFUE.

De esta forma, el Consejo pierde dichas facultades ya que, hasta la reforma de Lisboa, era quien establecía la lista de sus formaciones[319] y el orden de rotación de sus presidencias[320], en virtud del principio de autoorganización. Las nuevas disposiciones quebrantan el citado principio, privando parcialmente al Consejo de dicha competencia. Deja de ser una cuestión de organización interna y asciende a rango constitucional[321], inmiscuyéndose así el Consejo Europeo, como hemos adelantado, en la conformación de otra de las instituciones.

De esta forma, el 16 de septiembre de 2010 el Consejo Europeo adoptó la decisión por la que se modificaba la lista de formaciones del Consejo, con el fin de que en la denominación de estas quedasen reflejadas las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en lo relativo al espacio y el deporte[322].

Y, por lo que respecta al orden de rotación de las Presidencias, se incluyó aneja al Acta final de la CIG de 2007 una Declaración que contenía el Proyecto de Decisión del Consejo Europeo relativo al ejercicio de la presidencia del Consejo, conforme al cual ésta pasaba a ser desempeñada por grupos predeterminados de tres estados durante 18 meses, ejerciendo cada miembro del grupo la presidencia de todas las formaciones del Consejo, por rotación, durante un período de 6 meses, con excepción de la formación de Asuntos Exteriores[323]. Grupos formados según un sistema de rotación igual de los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos de la Unión[324].

Este nuevo orden de rotación ya había comenzado a aplicarse con vistas a la entrada en vigor de la Constitución Europea. En su sesión de 13 de diciembre de 2004, el Consejo dio su acuerdo político a un proyecto de Decisión europea del Consejo por la que se establecían las normas de desarrollo de la Decisión europea del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la presidencia del Consejo (*15865/04 y 15866/04*)[325]. En enero de 2007, se adaptó el orden

319 La lista de formaciones era establecida por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAG) *Vid.* antiguo art. 2 RIC de 2006.

320 *Vid.* art. 203TCE. La actual lista relativa al orden de rotación de las presidencias fue establecida por Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007, relativa al orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo (2007/5/CE, EURATOM) *Diario Oficial* L 1, de 4 de enero de 2007.

321 *Vid.* Adam, R., *op. cit*., p. 66.

322 *Vid.* Decisión del Consejo Europeo, de 16 de septiembre de 2010, por la que se modifica la lista de formaciones del Consejo, *Diario Oficial* L 263 de 6 de octubre de 2010.

323 *Vid.* art. 1 de la Declaración n.º 9 relativa al apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa a la Presidencia del Consejo.

324 *Ibíd*.

325 *Vid.* Comunicado de prensa. Sesión n.º 2630 Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Asuntos Generales. Bruselas, 13 de diciembre de 2004, pp. 26 y ss.

de rotación de cara a la incorporación de Bulgaria y Rumanía[326]. Por lo tanto, desde 2007 la presidencia se ejerce mediante el nuevo sistema comentado.

Como puede observarse, incluso antes de la entrada en vigor del fallido Tratado Constitucional el Consejo Europeo ya había llegado a un acuerdo sobre este nuevo orden de rotación, pero al no tener esta competencia atribuida por los Tratados fue el Consejo quien tuvo que adoptar el mismo mediante la mencionada Decisión del Consejo por la que se establecían las normas de desarrollo de la Decisión europea del Consejo Europeo. Por lo tanto, una vez más podemos observar la capacidad de adopción de decisiones a nivel político por parte de la Institución, con la activación posterior de la institución en ese momento competente para la adopción de la decisión relativa al orden de rotación.

Finalmente, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, para adaptar la realidad práctica a lo dispuesto en este, el Consejo Europeo finalmente adoptaría la Decisión relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo de 1 de diciembre de 2009[327].

Propuesta del candidato al cargo de Presidente de la Comisión

El Consejo Europeo también es el encargado de proponer un candidato al cargo de Presidente de la Comisión, de acuerdo con el artículo 17.7 del TUE. En realidad, no se trata de una nueva función del Consejo Europeo, pues de acuerdo con el antiguo artículo 214 del TCE era el Consejo, en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, quien designaba a la personalidad que se propusiera nombrar Presidente de la Comisión, designación que debía aprobar posteriormente el Parlamento Europeo[328]. Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno que, tal y como se ha señalado en el punto II, no era otro que el propio Consejo Europeo sin la presencia del Presidente de la Comisión, cuya ausencia no impedía poder considerar a ambos como políticamente idénticos[329]. El Tratado de Lisboa desplaza esta fórmula, adaptando por fin la regulación a lo que era la realidad práctica[330].

---

326 *Vid.* Decisión del Consejo de 1 de enero de 2007 (2007/5/CE, EURATOM)

327 *Vid.* art. 1 de la Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo. *Diario Oficial* L 315 de 2 de diciembre de 2009, p. 50.

328 *Vid.* art. 214 TCE: «*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*».

329 *Vid.* Martínez Sierra, J. M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, *op. cit.*, pp. 178-180; Molina Del Pozo, C. F., *op. cit.*, p. 535. Como se ha examinado, se introdujo esta fórmula para los casos en los que el Consejo Europeo discutía cuestiones que caían dentro del marco comunitario, ámbito en el que no se deseaba otorgarle funciones expresas. *Vid.* Mangas Martín, A., Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.*, p. 92.

330 *Vid.* Blázquez Peinado, M. D., *op. cit.*, p. 186.

Por lo tanto, el Presidente de la Comisión es propuesto directamente por el Consejo Europeo. No obstante, a dichos efectos debe tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas y realizar antes de su propuesta las consultas apropiadas[331]. Una vez propuesto el candidato, el Parlamento Europeo es el encargado de elegirlo por mayoría de los miembros que lo componen[332].

Tanto el Consejo Europeo como el Parlamento Europeo son responsables, por tanto, de que el proceso conducente a la elección del Presidente de la Comisión marche adecuadamente. La Declaración n.º 11 aneja al Acta final de la CIG de 2007 reitera que antes de la decisión del Consejo Europeo se mantendrán las consultas necesarias entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo[333]. La intensidad de la intervención del Parlamento aumenta, pues ha de pronunciarse por mayoría de sus miembros[334] en lugar de por mayoría de votos emitidos como se exigía anteriormente[335], aportando una mayor legitimidad democrática al cargo de Presidente de la Comisión; pero también se ha señalado que se introduce un cierto riesgo de politización de la Comisión que podría incidir en su adecuado funcionamiento[336].

Una vez más, el retraso en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa obligó al Consejo Europeo a activar sus máximas facultades. Tras las elecciones al Parlamento Europeo, hubo que aplicar el procedimiento previsto en el Tratado de Niza. Por lo tanto, tras la decisión del Consejo Europeo en su reunión de junio de 2009 de proponer por unanimidad como candidato al cargo de

---

331 *Vid.* art. 17.7 TUE. Como ya ocurriera en 1974, cuando la creación del Consejo Europeo se combinó con el acuerdo de la futura elección directa del PE para contentar a los federalistas y los que se oponían a su creación formal, las protestas del PE, la Comisión y ciertos Estados miembros fueron despachadas con la promesa de la elección del Presidente de la Comisión por el PE, elección que, sin embargo, queda restringida al candidato escogido por el Consejo Europeo: «*Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión de Presidente de la Comisión*». *Vid.* art. 17.7 TUE y punto I.12 de la Conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974.

332 El Tratado de Lisboa viene a recoger a este respecto lo ya previsto en el Tratado Constitucional. *Vid.* art. I-27.1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

333 *Vid.* Declaración relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

334 *Vid.* art. 17.7 TUE y 105.2 del Reglamento interno del Parlamento Europeo, 7ª Legislatura, Mayo 2012. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu

335 *Vid.* art. 98.2 del anterior Reglamento Interno del Parlamento Europeo, 16ª edición, 2008. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb

336 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa...», *op. cit.*, pp. 214-215; Andrés Sáenz De Santa María, P.: «El sistema institucional en la Constitución Europea...», *op.. cit.*, pp. 187-189.

Presidente de la Comisión a Durao Barroso, y tras mantener conversaciones con el Parlamento Europeo al respecto, fue el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, basándose en el artículo 214.2 párrafo primero del TCE, quien formalizó la decisión[337]. Muestra, como ya hemos reiterado en varias ocasiones, de que la decisión de principio la adoptaba el Consejo Europeo y que esquivaba fácilmente las previsiones del Tratado, pues sólo tras esa decisión política se aplicaba el procedimiento previsto en este y se concretaba jurídicamente en un acto del Consejo. Y muestra, por tanto, de que el Tratado de Lisboa ha venido a adaptar la regulación jurídica a dicha práctica desplazando, como hemos indicado, la eufemística fórmula contenida en la anterior regulación y atribuyendo esta función directamente al Consejo Europeo.

Establecimiento del sistema de rotación igualitaria para la selección de los miembros de la Comisión, posibilidad de modificación del número de sus miembros y nombramiento de esta

Tras la reforma realizada por el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo adquiere también nuevas funciones en relación con la Comisión, en concreto, en lo relativo a su nombramiento, a la modificación del número de sus miembros y al establecimiento del sistema de rotación de estos.

La cuestión de la composición de la Comisión y la necesidad de reducción del número de miembros de esta ha sido problemática y viene planteándose desde hace ya décadas. El Tratado de Niza fue el primero en intentar la reducción del número de comisarios y preveía que, a partir de la adhesión del vigesimoséptimo Estado miembro, la siguiente Comisión en entrar en funciones vería reducido su número de miembros. En concreto, se preveía que el número de miembros de la Comisión sería inferior al número de Estado miembros y que serían elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuya modalidad adoptaría el Consejo por unanimidad[338].

El Tratado de Lisboa recoge una solución próxima a la de Niza, manteniendo un comisario por Estado miembro y previendo la reducción y el establecimiento de un sistema de rotación igualitario a partir del 2014. Así, es el Consejo Europeo el encargado de establecer el sistema de rotación igualitaria para la selección de los miembros de la Comisión por unanimidad[339]. Sistema que debe ser «*estrictamente igual entre los Estados miembros*» y

337 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, p. 4.

338 *Vid.* artículo 4 del Protocolo (n.º 10) sobre la ampliación de la Unión Europea (2001) anexo al Tratado de Niza. Puede consultarse en la versión consolidada del TUE y del TCE de 2006, p. 231.

339 *Vid.* art. 17.5 TUE.

permitir «*tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados*»[340].

Tal y como destaca Andrés Saezn de Santamaría, el recurso a la unanimidad es una muestra clara de que los Estados miembros son conscientes de la importancia política del tema y que, de esta forma, buscan blindarse frente a posibles fórmulas lesivas de sus intereses[341]. Lo que queda también reflejado en que se prevea también que solo podrá ser el Consejo Europeo el que, de nuevo por unanimidad, podrá decidir modificar el número de miembros de la Comisión[342].

Por otra parte, tal y como se ha adelantado, la reforma de Lisboa aplazaba también hasta 2014 la reducción del número de miembros de la Comisión lo que, unido a la ya mencionada posibilidad de que el Consejo Europeo pueda decidir modificar dicho número, implicaba que a partir de la legislatura 2014-2019 se podía regresar a un colegio íntegramente representativo[343]. Y, en efecto, es lo que finalmente terminó ocurriendo. Una vez más, el resultado negativo del referéndum irlandés a la ratificación del Tratado provocó el retraso en el nombramiento de la nueva Comisión y el que para evitar la entrada en vigor de las disposiciones de Niza y la reducción del número de comisarios el Consejo Europeo tuviera que utilizar nuevamente sus poderes para lograr una solución al respecto.

De esta forma, para que el Gobierno irlandés se comprometiese a realizar un nuevo referéndum antes del nombramiento de la nueva Comisión en noviembre de 2009, el Consejo Europeo acordó que una vez que el Tratado entrase en vigor se adoptaría una decisión que permitiese a cada país de la Unión nombrar un comisario europeo[344]. Así, el Consejo Europeo adoptó la decisión de no reducir el número de miembros de la Comisión, señalando que

340 *Ibíd.* En el art. 244 del TFUE se consagran los principios que el Consejo Europeo deberá tener en cuenta a la hora de establecer el sistema de rotación. Hay que señalar también que, de esta forma, se recoge una vez más lo ya previsto en la fallida Constitución Europea. Art. I-26.6 párrafo 2º del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

341 *Vid.* Andrés Sáenz De Santa María, P., «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa...», *op. cit.*, p. 213.

342 *Vid.* párrafo 1º del art. 17.5 TUE.

343 *Vid.* Baratta, R., *op. cit.*, p. 48.

344 «En relación con la composición de la Comisión, el Consejo Europeo recuerda que los Tratados actualmente vigentes exigen que el número de Comisarios se reduzca en 2009. El Consejo Europeo acuerda que, siempre que entre en vigor el Tratado de Lisboa, se adoptará una decisión, de conformidad con los procedimientos jurídicos necesarios, con el fin de que la Comisión siga incluyendo a un nacional de cada Estado miembro». *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de diciembre de 2008, punto 2. De nuevo se ha acudido a una solución ya utilizada en anteriores ocasiones (con Dinamarca respecto al TUE e Irlanda y el Tratado de Niza) en las que para permitir la realización de un segundo referéndum se realizaron modificaciones en el Tratado sin reabrir el proceso de reforma, contraviniendo así las disposiciones de los Tratados al respecto.

revisaría esta Decisión en función de su repercusión sobre el funcionamiento de la Comisión y con antelación al nombramiento de la primera Comisión siguiente a la fecha de adhesión del trigésimo Estado miembro o al nombramiento de la Comisión siguiente a la que debía asumir sus funciones el 1 de noviembre de 2014, si esta adhesión tuviera lugar antes[345].

Por lo tanto, la composición actual de la Comisión sigue siendo de nacional por Estado miembro, debido a las reticencias planteadas a la reducción del número de comisarios y a las dificultades para ponerse de acuerdo todos los Estados miembros en un sistema rotatorio. Aunque, como hemos señalado, el Tratado en efecto permite que el Consejo Europeo pueda modificar el número de comisarios por unanimidad, y en cualquier momento decidir volver a un colegio íntegramente representativo, en el momento de la ratificación del Tratado de Lisboa no tenía esta facultad, al no estar todavía en vigor el Tratado. Una vez más, el Consejo Europeo acordó políticamente una solución para que Irlanda ratificase el Tratado, retrasó el nombramiento de la nueva Comisión y decidió mantener un comisario por Estado miembro en contra de lo dispuesto en el Tratado de Niza, cuyas disposiciones habría que haber aplicado.

Por último, el Consejo Europeo es también el encargado de nombrar a la Comisión, por mayoría cualificada, una vez que el Parlamento Europeo ha dado su aprobación al colegio de comisarios[346]. El Consejo, por tanto, pierde una de las facultades que ostentaba antes de la reforma de Lisboa ya que, de acuerdo con el artículo 214.2 del TCE, el Presidente y los demás miembros de la Comisión eran nombrados por el Consejo por mayoría cualificada una vez que hubiesen obtenido la aprobación del Parlamento Europeo. De nuevo, como ocurre en el caso del establecimiento de la lista de formaciones del Consejo y del orden de rotación de sus presidencias, observamos la voluntad de mantener ciertas decisiones en el máximo ámbito intergubernamental.

3.3. Funciones de naturaleza cuasi-constituyente

Se exponen en el presente apartado las funciones que, *de facto*, el Consejo Europeo ya venía ejerciendo pese a no disponer de competencia para ello en los anteriores Tratados[347]. Se trata de funciones que la reforma operada por

345 *Vid.* Decisión del Consejo Europeo, de 22 de mayo de 2013, relativa al número de miembros de la Comisión Europea (2013/272/UE), Diario Oficial L 165 de 18 de junio de 2013.

346 *Vid.* art. 17.7 último párrafo TUE. Tampoco aquí se produce ningún cambio respecto de lo acordado por la CIG en 2004 y recogido en la Constitución Europea. *Vid.* art. I-27.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

347 Al respecto, me remito al apartado 2.2.3 del punto II, donde se han expuesto las funciones que el Consejo Europeo fue asumiendo al margen de las disposiciones establecidas en los anteriores Tratados comunitarios.

Lisboa ha pasado a incorporar efectivamente en los Tratados y que hacen aparecer al Consejo Europeo como un órgano cuasi-constituyente al estar ligadas con la configuración de la estructura y alcance de la Unión Europea. Es el caso, por ejemplo, de las novedades en relación con su participación en el proceso de reforma de los Tratados pues, si bien el antiguo artículo 48 del TUE no lo mencionaba, en la práctica la suerte de toda revisión estaba en sus manos[348].

Participación en la reforma de los Tratados

El TUE prevé la participación del Consejo Europeo en la reforma de los Tratados, tanto a través del procedimiento de revisión o de reforma ordinario, como de los procedimientos simplificados. Además, también recogen otras cláusulas pasarela específicas y previsiones que permiten a la institución realizar modificaciones en aspectos concretos de los Tratados sin tener que acudir a los procedimientos anteriores.

Participación en el procedimiento de reforma ordinario

En la práctica, la participación del Consejo Europeo en el procedimiento ordinario de revisión de los Tratados no es estrictamente, como señalamos, una nueva función de este. Se trata de una función que ya venía realizando con anterioridad. Como se ha examinado en el Punto II, el mecanismo previsto en el antiguo artículo 48 del TUE no mencionaba al Consejo Europeo. De acuerdo con la anterior regulación los proyectos de revisión de los Tratados podían presentarse por el gobierno de cualquier Estado miembro o la Comisión al Consejo y era este último, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, quien debía emitir un dictamen favorable para la convocatoria de una CIG encargada de trabajar y aprobar en común las modificaciones necesarias[349].

Pese a ello, en la práctica la suerte de toda revisión estaba en manos del Consejo Europeo. Tal y como se examinará en el Punto IV, ha sido el Consejo Europeo el que a lo largo de la historia del proceso de construcción europea ha ido tomando la iniciativa en lo que respecta a las distintas reformas realizadas. El ejemplo último se encuentra en el mismo Tratado de Lisboa: fue el Consejo Europeo, en su reunión de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, quien acordó convocar una nueva CIG, dándole un mandato para elaborar un nuevo Tratado de Reforma[350]. El procedimiento previsto por el antiguo artículo 48 TUE sólo se activó una vez tomada esta decisión de principio por el Consejo Europeo[351].

348 Nos remitimos, a este respecto, a lo ya expuesto en el punto II.

349 *Vid.* antiguo art. 48 TUE, versión consolidada de 2006.

350 *Vid.* puntos 8 y 10 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, p. 2.

351 Al respecto, nos remitimos a lo ya explicado en el punto II.

La reforma operada por el Tratado de Lisboa ha procedido a incorporar a los Tratados lo que era el proceder en la práctica, recogiendo una vez más lo ya acordado en el fallido Tratado Constitucional[352]. Así, de acuerdo con la nueva regulación del artículo 48 del TUE, el Consejo Europeo es el encargado de adoptar una decisión favorable al examen de las modificaciones de los Tratados que se propongan, y su Presidente el encargado de convocar una Convención para que examine los proyectos de revisión y adopte una recomendación al respecto[353].

El Consejo Europeo, por lo tanto, se encarga de convocar la Convención que examina los proyectos de revisión presentados[354] y envía una recomendación a una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros que es la que, en último término, debe aprobar de común acuerdo las modificaciones del Tratado. La única novedad, por lo tanto, en el nuevo procedimiento es la intermediación de esta Convención para la preparación del Tratado de Reforma. La decisión final sobre los tratados conformadores del derecho originario sigue correspondiendo a los Jefes de Estado y de Gobierno que, reunidos en CIG, deben examinar y aprobar los trabajos de la Convención[355].

Ahora bien, el Consejo Europeo, previa aprobación por el Parlamento Europeo, puede decidir por mayoría simple no convocar la Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique, y así definir directamente el mandato de la CIG[356]. Es decir, el procedimiento a seguir para ulteriores modificaciones de los Tratados queda en manos, de esta forma, de lo que decida el Consejo Europeo[357]. Según Cervera Vallterra, es una fórmula que recuerda «*la indefinición y la subjetividad que antaño caracterizó, por ejemplo, al acuerdo de Luxemburgo de 1966 y más tarde al compromiso de Ioannina de 1995*», fórmulas apreciadas por los Estados «*aunque socaven la clarificación y democratización del sistema*»[358].

---

352 *Vid.* art. IV-443 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

353 La utilización de una Convención para la reforma de los Tratados se utilizó ya en 2004 para la preparación del Tratado Constitucional pues se quería que el citado proceso fuera más amplio, transparente y democrático, dando entrada en el mismo a actores distintos de los que tradicionalmente participan en las CIGs. *Vid.* Martínez Sierra, J. M., «La Constitución Europea. ¿Qué papel cumple en este momento? Una lectura crítica» *Documentación Social n.º 134*, 2004, p. 45.

354 Por el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión. *Vid.* art. 48.2 TUE.

355 *Vid.* Martínez Sierra, J. M., «La Constitución Europea...», *op. cit*., p. 45.

356 Art. 48 TUE, 2º párrafo del apartado 3.

357 *Vid.* Adam, R., *op. cit*., p. 68.

358 *Vid.* Cervera Vallterra, M.: «Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional Europeo». En Bou Franch, V., Cervera Vallterra, M. (Coordinadores) *Estudios sobre la Constitución Europea,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 295.

En resumen, la revisión continúa estando protagonizada por una CIG y, por lo tanto, toda reforma sigue quedando en última instancia en manos de los Gobiernos de los Estados miembros.

Por otra parte, el artículo 48 mantiene que toda revisión de los Tratados sólo prosperará si es ratificada por cada uno de los Estados parte, según sus respectivas normas constitucionales[359].

A este respecto, ya durante los trabajos de la Convención Europea tuvo lugar un amplio debate acerca de los efectos de una eventual falta de ratificación por uno o varios Estados miembros y la posibilidad de introducir normas en el Tratado que alterasen, ya para la misma adopción inicial del tratado constitucional, el procedimiento del artículo 48 TUE, con vistas a solucionar los problemas de una eventual falta de ratificación minoritaria[360].

En la mente de todos estaban presentes las dificultades que ya se habían planteado en anteriores reformas y que obligaron a realizar complejas modificaciones para permitir finalmente la ratificación mediante cláusulas opt-out o previsiones específicas para los Estados afectados[361]. Por ello, se presentaron diversas propuestas encaminadas a establecer una mayoría cualificada de ratificaciones a partir de la cual pudiese abrirse un procedimiento especial para el Estado o Estados que no hubiesen ratificado todavía el Tratado y que, en último término, posibilitase la entrada en vigor del nuevo Tratado para los Estados que lo hubiesen ratificado y la salida de la Unión para los que no[362].

El punto problemático es que el Tratado Constitucional se presentaba como una reforma de los entonces Tratados vigentes, y requería por tanto la ratificación por todos los Estados miembros. Para poder adoptar la solución propuesta habría sido necesario reformar el artículo 48 del TUE, solución que tampoco era muy viable[363]. Finalmente, la Convención optó por incluir una declaración política que orientase una posible solución de la falta de ratificación minoritaria a través de la intervención del Consejo Europeo[364], que es la que se ha incorporado al TUE con la reforma de Lisboa. De esta forma, el apartado 5 del artículo 48 TUE prevé que si en un plazo de dos años desde la firma de un Tratado de reforma

359 *Ibíd*.

360 *Vid.* Roig Molés, E.: «Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados». En Albertí Rovira, E. (Dir.), Roig Molés, E. (Coord.) *El Proyecto de nueva Constitución Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 111.

361 Es el caso de Dinamarca con la ratificación del Tratado de Maastricht y de Irlanda con la del Tratado de Niza.

362 *Vid.* Roig Molés, E., *op. cit*., pp. 112-113.

363 *Ibíd*., pp. 113-114.

364 *Vid.* Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se instituye la Constitución. Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, CONV 850/03, de 18 de julio de 2003, p. 240. *Vid.*, asimismo, art. IV-443.4 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

cuatro quintas partes de los estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros no, el Consejo Europeo examinará la cuestión[365].

Los efectos de esta disposición, siguiendo el planteamiento de Roig Molés, son irrelevantes pues no es necesaria para abordar la cuestión en un Consejo Europeo[366], como demuestran algunos de los casos que ya se han ido mencionado. Así, por ejemplo, cuando Dinamarca no ratificó el Tratado de Maastricht el Consejo Europeo obvió completamente el procedimiento de reforma y modificó el Tratado antes de su entrada en vigor[367], introduciendo ciertas cláusulas *opt-out* y ciertas excepciones para permitir a dicho Estado miembro realizar un segundo referéndum viable y así ratificar el Tratado[368]. Actuación que volvió a realizar ante el rechazo del Tratado de Lisboa en referéndum por Irlanda, adoptando nuevamente garantías para dicho país y para que éste realizase un nuevo referéndum[369]. Una vez más, por tanto, se trata de una función atribuida por el Tratado de Lisboa al Consejo Europeo que, de hecho, ya venía realizando en la práctica desde tiempo atrás.

El Consejo Europeo, por lo tanto, podrá seguir actuando de la misma manera cuando se vuelvan a plantear situaciones de rechazo de la ratificación de futuras reformas en referéndums, acordando soluciones a nivel político que se incluirán a través de declaraciones o protocolos anexos en los Tratados. Todo ello sin reabrir los procedimientos de negociación, tal y como ha venido haciendo hasta la fecha.

Participación en los procedimientos de revisión simplificados

Tras la reforma de Lisboa, se han incorporado al TUE procedimientos de revisión simplificados que permiten reformar disposiciones o partes puntuales de los Tratados sin tener que acudir al procedimiento de reforma ordinario de los Tratados.

En primer lugar, nos encontramos con el procedimiento de revisión simplificado previsto en el artículo 48.7 TUE, que recoge dos cláusulas pasarela generales que permiten que el Consejo Europeo pueda adoptar una decisión que autorice el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada por lo que respecta a un fundamento jurídico, o de un procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de un acto legislativo[370].

365 *Vid.* art. 48.5 TUE.

366 *Vid.* Roig Molés, E., *op. cit*., p. 115.

367 Al respecto, *vid.* Molina Del Pozo, C. F., *op. cit*., pp. 530-533.

368 Para más información *vid.* Martínez Sierra, J. M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, *op. cit*., pp. 183-189.

369 Tal y como se examinará en el apartado 4.2 del punto IV.

370 En ambos casos, debe notificar la iniciativa a los Parlamentos nacionales, pronunciarse por unanimidad y obtener la previa aprobación del Parlamento Europeo. Y si un solo Parlamento nacional se opone al cambio, no se podrá adoptar la decisión. *Vid.* art. 48.7 párrafos 2º y 3º TUE.

De esta forma, se asignan al Consejo Europeo funciones esenciales en relación con el procedimiento decisorio de la Unión, que le permiten cambiar este sin tener que acudir al señalado proceso de reforma ordinario —que requiere la ratificación por todos los Estados miembros y que, evidentemente, es mucho más complejo—[371]. Estas cláusulas ya estaban previstas en la Constitución Europea, a la que fueron adicionadas por la CIG de 2004 —que se apartó del texto originalmente elaborado por la Convención—[372]. Y han sido recogidas nuevamente con la reforma de Lisboa.

En segundo lugar, se recoge otro procedimiento de revisión simplificado en el apartado 6 del artículo 48 para los casos en que se quieran reformar las disposiciones de la tercera parte del TFUE relativas a las políticas y acciones internas de la Unión. El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión pueden presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de la totalidad o parte de estas disposiciones, que podrá adoptar una decisión que modifique las mismas[373]. Se prescinde en este caso tanto de la Convención como de la CIG, pero no de la ratificación a nivel nacional, pues la decisión sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El único límite es que dicha decisión del Consejo Europeo «*no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados*»[374].

Este mecanismo de revisión ya había sido utilizado con anterioridad en los Tratados, aunque con una extensión más reducida y sin reconocer la iniciativa de propuesta del Parlamento Europeo[375]. Es el caso, por ejemplo, del antiguo artículo 17.1 del TUE que ya preveía que el Consejo Europeo pudiese decidir pasar de una política de defensa común a una defensa común, en cuyo caso «*recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de*

371 *Vid.* Adam, R., *op. cit*., p. 68. *Vid.* Rodríguez-Izquierdo Serrano, M.: «La reforma de los Tratados europeos: ¿es posible otra lectura constitucional?». En Carrillo, M., López Bofill, H. (Coordinadores) *La Constitución Europea. Actas del III Congreso Nacional de la Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 895-896.

372 *Vid.* Alonso García, R., Sarmiento, D.: *La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones*. Thomson-Civitas, 2005, pp. 723-724. En el Proyecto de la Convención, esta disposición se encontraba en el artículo I-24 de la Parte I, que contenía igualmente la regla de la mayoría cualificada para el voto en el Consejo. La Constitución lo situó en un lugar más apropiado a su realidad jurídica como mecanismo de revisión del Tratado constitucional. *Vid.* Rodríguez-Izquierdo Serrano, M., *op. cit*., p. 895.

373 Para ello deberá pronunciarse por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. *Vid.* art. 48.6 TUE.

374 *Ibíd* último párrafo.

375 *Vid.* Rodríguez-Izquierdo Serrano, M., *op. cit*., p. 897, que señala como antecedentes de estas técnicas los artículos 138 TCEE (21 CECA y 103 CEEA) y 201 TCEE (173 TCEEA).

conformidad con sus respectivas normas constitucionales»[376], previsión que mantiene el Tratado de Lisboa.

Por otra parte, a lo largo del Tratado también se recogen otras cláusulas pasarela específicas que permiten al Consejo Europeo realizar modificaciones en los Tratados:

- En primer lugar, en el artículo 31.3 del TUE, que prevé que el Consejo Europeo pueda adoptar, por unanimidad, una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en materia de PESC en casos distintos para los que el Tratado prevé la mayoría cualificada en dicha materia[377].
- En segundo lugar, en el artículo 312.2 del TFUE, en virtud del cual el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad y previa consulta de la Comisión, una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada cuando adopte el reglamento que fije el marco financiero plurianual[378].
- En tercer lugar, en el artículo 86 TFUE que permite que el Consejo Europeo adopte una decisión que modifique el apartado 1 del citado artículo para ampliar las competencias de la Fiscalía Europea[379].

Otras previsiones que permiten al Consejo Europeo modificar las disposiciones de los Tratados

Por último, la reforma de Lisboa también recoge otras previsiones que posibilitan al Consejo Europeo modificar disposiciones concretas de los Tratados sin tener que acudir a los procedimientos anteriores.

Por un lado, el artículo 42.2 del TUE establece que el Consejo Europeo puede decidir pasar de una política de defensa común a una defensa común. Esta competencia fue introducida por el Tratado de Ámsterdam, que incluía dentro del ámbito PESC la definición progresiva de una política de defensa común, que podía conducir a una defensa común si así lo decidiese el Consejo Europeo[380].

---

376 *Vid.* antiguo art. 17.1 TUE, versión consolidada de 2006. Otro ejemplo era el art. 42 del mismo.

377 *Vid.* art. 31.3 TUE. Se trata de nuevo de una posibilidad ya recogida por el Tratado Constitucional. *Vid.* art. I-40.7 y III-300.3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

378 *Vid.* art. 312.2 TFUE. De nuevo se trata de una previsión que ya era recogida por el Tratado Constitucional.

379 El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión. *Vid.* apartado 4 del art. 86 TFUE.

380 *Vid.* antiguo art. 17.1 TUE (ex art. J.4) El artículo constituye un término medio entre las dos posturas expresadas en la CIG de 1996: mientras que unos Estados eran partidarios de pasar inmediatamente a la definición sin restricciones de una política de defensa común y de una defensa común, otros deseaban mantener en su esencia el art. J.4 del Tratado de Maastri-

De acuerdo con el antiguo artículo 17 TUE, dicha decisión se adoptaría por consenso, pero la reforma de Lisboa pasa a requerir la unanimidad[381]. En el caso de que el Consejo Europeo adopte dicha decisión «*recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*»[382]. Nos encontramos, por tanto, ante un mecanismo cuasi-autónomo de revisión del Tratado, si bien de extensión más reducida que el mecanismo de revisión simplificado previsto en el artículo 48.6 del TUE para las políticas y acciones internas de la Unión[383]. En opinión de Dashwood, este poder no debería ser ejercido por el Consejo Europeo ya que el paso a una defensa común tendría un impacto en la soberanía de los Estados miembros de una manera muy directa, y es una cuestión que debería ser decidida por los gobiernos con mandato democrático, por lo que la Comisión no debería tener parte en ella[384].

Por otra parte, el Consejo Europeo también puede adoptar una decisión por la 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 1 y 2 del artículo 355 del TFUE, debiendo pronunciarse por unanimidad y tras haber consultado a la Comisión[385]. Asimismo, el Consejo Europeo, en aplicación del apartado 6 del artículo 355, «*adoptará una decisión que dará lugar a la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión, con objeto de que dicho territorio pase a ser región ultraperiférica en el sentido del apartado 1 del artículo 355 y del artículo 349, cuando las autoridades francesas notifiquen al Consejo Europeo y a la Comisión que así lo permite la evolución en curso del estatuto interno de la isla*»[386]. Se trata de un cambio que sólo se podrá operar a iniciativa del Estado miembro interesado y con el acuerdo unánime de los demás gobiernos[387].

---

cht y hacer más lejana la eventualidad de la definición de una política de defensa común y dejando el establecimiento de la defensa común a un enigmático «momento oportuno». *Vid.* Terebus, S.: «Article 17» en Constantinesco, V., Gautier, Y., Simon, D., *Traités d'Amsterdam et de Nice: commentaire article par article,* Economica, Paris, 2007, p. 95.

381 *Vid.* art. 42.2 TUE.

382 *Ibíd*.

383 *Vid.* art. 48.6 TUE. *Vid.* Dashwood, A., *op. cit*., p. 88.

384 *Ibíd* p. 89.

385 *Vid.* art. 355.6 TFUE. Se trata, nuevamente, de una previsión acordada en la CIG de 2004, que se añadió a lo acordado por la Convención. *Vid.* art. IV-440.7 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

386 *Vid.* Declaración n.º 43 relativa al apartado 6 del artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

387 *Vid.* Ziller, J.: «Le Statut constitutionnel des régions ultrapériphériques: bien plus qu'une curiosité, un cas exemplaire». En Álvarez Conde, E., Garrido Mayol, V. (Directores), *Comentarios a la Constitución Europea. Libro III. Políticas comunitarias. Las finanzas de la Unión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 1262. Con dicho objeto, Francia convirtió la isla

Función en la incorporación/retirada de un Estado de la Unión

El Consejo Europeo siempre ha estado en el origen de las ampliaciones sucesivas, aunque la anterior regulación del artículo 49 del TUE no lo mencionaba[388]. Tal y como se examinará más en detalle en el Punto IV, el Consejo Europeo siempre ha definido las condiciones que los países candidatos debían cumplir para su adhesión[389]. Así, por ejemplo, fue en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 donde se acordó la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental (PECOS) y donde se fijaron los criterios que los países candidatos debían de cumplir antes de la adhesión[390].

El Tratado de Lisboa ha venido a recoger esta práctica al establecer que «*Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo*»[391]. Se trata de una previsión que ha añadido el propio Tratado de Lisboa, pues la Constitución Europea no hacía ninguna referencia al respecto[392]. Fue el Consejo Europeo en el mandato dado a la CIG de 2007, el que estableció que en el artículo 49 del TUE se introduciría una referencia a «*atender a los requisitos de pertenencia convenidos por el Consejo Europeo*»[393]. Se trata una vez más, por tanto, de una función que ya venía ejerciendo la institución.

Por otra parte, en el caso de que un Estado miembro decida retirarse voluntariamente de la Unión el Consejo Europeo cuenta también con nuevas funciones a partir de la reforma operada por Lisboa. Esta previsión fue introducida, por primera vez en la historia de la integración europea, por el

en departamento de ultramar francés en marzo de 2011, por lo que resta que se apruebe la decisión del Consejo Europeo para la modificación de su estatuto, que se espera para 1 de enero de 2014.

388 *Vid.* antiguo art. 49 TUE, versión consolidada de 2006: «*Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen*».

389 *Vid.* Blanc, D., *op. cit.,* p. 98; Dinan, D., *op. cit.*, p. 239; Watts, D., *op. cit.*, p. 90; Douglas-Scott, S., *op. cit.,* p. 96.

390 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993, punto 7.A.iii), p. 13.

391 *Vid.* art. 49 TUE.

392 *Vid.* art. I-58 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

393 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, punto 16 del Anexo I, p. 19.

Tratado Constitucional[394] y, de nuevo, Lisboa recoge lo acordado entonces[395]. A este respecto, el Estado miembro deberá comunicar al Consejo Europeo su intención de retirarse, y éste elaborará unas orientaciones para la retirada de este. Orientaciones sobre las cuales la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada[396], y en el que podrá establecerse la fecha a partir de la cual los Tratados dejarán de aplicarse a ese Estado. En caso de que el acuerdo no establezca fecha, los Tratados dejarán de aplicarse a los dos años de la notificación al Consejo Europeo de la intención de retirarse por parte del Estado de que se trate. Ahora bien, el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, puede decidir por unanimidad prorrogar dicho plazo[397].

3.4. Función como árbitro o instancia de resolución de conflictos

Uno de los papeles que el Consejo Europeo ha desempeñado desde un primer momento es el de árbitro o instancia para la solución de conflictos que no se han podido resolver a nivel del Consejo. Se ha convertido de esta forma, como ya hemos reiterado, en una forma adicional de adopción de decisiones[398]. Aunque, asimismo, también se ha encargado de cuestiones importantes o discutidas desde un primer momento, y no como un mero árbitro, marcando las pautas de actuación al Consejo[399].

A este respecto, el Tratado de Lisboa, al igual que ya hacían los anteriores Tratados, recoge ciertos casos específicos en los que se podrá remitir una decisión al Consejo Europeo para que se pronuncie. El Consejo Europeo actúa así como un «*freno de emergencia*», cuando un Estado miembro (o varios) considera que sus intereses vitales o esenciales se ven afectados por una decisión del Consejo. Así, cuando un miembro del Consejo:

- *Declare que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión en materia PESC que se deba adoptar por mayoría cualificada*[400]. No obstante,

394 *Vid.* art. I-60 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Aspecto realmente novedoso en el derecho originario comunitario. *Vid. La Constitución Europea. Estudio introductorio de Carlos Francisco Molina del Pozo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005, p. 42.

395 *Vid.* art. 50.1 TUE.

396 *Ibíd.* apartado 2.

397 *Ibíd* apartado 3.

398 *Vid.* Werts, J., *The European Council, op. cit.*, p. 79.

399 *Ibíd*.

400 *Vid.* art. 31.2 in fine TFUE.

antes de remitir el asunto al Consejo Europeo el Alto Representante para la PESC intentará buscar una solución con el Estado miembro de que se trate y, en el caso de no lograr dicha solución, será cuando el Consejo pueda pedir, por mayoría cualificada, la remisión del asunto al Consejo Europeo para que adopte una decisión al respecto por unanimidad[401].

- *Declare que un proyecto de acto legislativo en materia de seguridad social relativo a las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores afecta a aspectos importantes de su sistema de seguridad social o al equilibrio financiero de dicho sistema*[402]. Puede pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo, lo que implicará la suspensión del procedimiento legislativo ordinario. El Consejo Europeo, en un plazo de cuatro meses desde la suspensión, podrá: bien devolver el proyecto al Consejo, reanudándose el citado procedimiento; bien no pronunciarse o pedir a la Comisión que presente una nueva propuesta, lo que implicará que el acto propuesto inicialmente se considerará no adoptado[403]. De esta forma, se facilita la posibilidad de oposición de los Estados, que solo con abstenerse de actuar podrán desestimar una propuesta legislativa[404].
- *Considere que aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal pueden verse afectados por una propuesta del Consejo*[405]. Puede solicitarse que el asunto se remita al Consejo Europeo para que delibere, en cuyo caso queda suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Si se alcanza un consenso en el Consejo Europeo, se devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin a la suspensión. Si no hay acuerdo, pero nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada al respecto lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, considerándose la misma concedida automáticamente[406]. De esta forma, se permite que, en caso

401 *Vid.* art. 31 TUE.

402 *Vid.* art. 48 TFUE.

403 *Ibíd*. Lisboa recoge lo ya previsto por la Constitución Europea en el apartado 2 de su artículo III-136.

404 *Vid.* Aguilar, D.: El reparto de las competencias entre la Unión Europea y los Estados (comentario del tratado de Lisboa, 4). *Eurogersinformacion* [en línea]. 22 de mayo de 2008 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.eurogersinfo.com/espagne/actes808.htm>.

405 Se trata de los proyectos de directiva contemplados en los arts. 82.2 y 83.1 y 2 del TFUE dirigidos a avanzar en el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y cooperación judicial transfronteriza o a aproximar la legislación penal.

406 *Vid.* arts. 82.3 y 83.3 TFUE. En el Proyecto de Tratado constitucional elaborado por la Convención no se preveía la posibilidad de remisión al Consejo Europeo. *Vid.* arts. III-171 y III-172 del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. CONV

de falta de acuerdo, algunos Estados miembros puedan avanzar en la adopción de medidas en dicho ámbito, dejando la posibilidad de no participar a otros[407].

– *Cuando, a la hora de adoptar la decisión de crear una Fiscalía Europea y de la adopción de medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros, no haya unanimidad en el Consejo*. El asunto se podrá remitir al Consejo Europeo si al menos nueve Estados miembros lo solicitan[408]. En este supuesto, el procedimiento en el Consejo se suspende y el Consejo Europeo pasa a deliberar. Si alcanza un consenso devolverá el proyecto al Consejo para su adopción, para lo cual tiene un plazo de cuatro meses desde la citada suspensión. Si en ese plazo no hay acuerdo, el proyecto no podrá ser adoptado, pero si al menos nueve Estados miembros lo solicitan podrán establecer entre sí una cooperación reforzada, que se considerará concedida automáticamente[409]. Se trata, como en el caso anterior, de un nuevo mecanismo añadido por el Tratado de Lisboa para permitir a los Estados miembros avanzar en la adopción de medidas en dicho ámbito permitiendo que quienes no quieran no participen[410].

De esta manera, el Consejo Europeo interviene de una manera decisiva en el proceso legislativo: tanto en el procedimiento legislativo ordinario previsto en los artículos 48, 82.2, 83.1 y 2 del TFUE, pues el mismo se suspende y si no se llega a un acuerdo el acto no podrá ser adoptado[411]; como en los procedimientos legislativos especiales previstos en los artículos 86.1 y 87.3, que también se suspenden para que el Consejo Europeo delibere y que igualmente implican, si no se alcanza un acuerdo, que el proyecto no pueda ser adoptado[412].

850/03, de 18 de julio de 2003. Fue posteriormente la CIG la que introdujo dicha posibilidad. *Vid.* CIG 81/04, de 16 de junio de 2004, anexo 23.

407 Fue el propio Consejo Europeo, en el mandato dado a la CIG, el que estableció esta posibilidad. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, punto II.19 letra l) del ANEXO I y, en el Anexo II del mandato, relativo a las modificaciones en el Tratado CE, el apartado A.2.(c).

408 *Vid.* arts. 86.1 y 87.3 TFUE.

409 *Ibíd*.

410 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, punto II.19 letra l) del ANEXO I y, en el Anexo II del mandato, relativo a las modificaciones en el Tratado CE, el apartado A.2.(d).

411 Previéndose en los casos de los arts. 82.2 y 83.1 y 3 que en dicho caso si nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada al respecto lo comunicarán al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, considerándose la misma concedida automáticamente. *Vid.* arts. 82.3 y 83.3 TFUE.

412 Contemplándose también que si al menos nueve Estados miembros lo solicitan podrán establecer entre sí una cooperación reforzada. *Vid.* arts. 86.1 y 87.3 TFUE.

Esta intervención decisiva de la institución en el proceso legislativo fue puesta de manifiesto también por el Parlamento Europeo[413] que, además, lamentaba que en algunos de los supuestos se entienda concedida automáticamente la cooperación reforzada ya que mientras que en dichos supuestos «no será necesaria la aprobación del Parlamento», cuando se aplica el procedimiento ordinario «la adopción de la propia medida seguirá exigiendo la codecisión con el Parlamento»[414].

Por último, a estas previsiones habría que añadir lo dispuesto en el artículo 5.4 del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen, en los que también se contempla un papel del Consejo Europeo como instancia de apelación para la solución de conflictos[415].

3.5. Otras funciones

Examinamos en el presente apartado las restantes funciones del Consejo Europeo que, hemos considerado, no tenían un encaje exacto entre las funciones analizadas anteriormente.

En primer lugar, la reforma de Lisboa también pasa a dar al Consejo Europeo un papel central en el nombramiento de determinados altos cargos, algunos de los cuales ya venía realizando de hecho con anterioridad. Así, aparte de proponer al candidato al cargo de Presidente de la Comisión[416] y de elegir a su propio Presidente[417], funciones que ya hemos examinado separadamente, el Consejo Europeo también es el encargado de nombrar:

- Al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad[418], con la aprobación del Presidente de la Comisión. De nuevo, se trata de una función que ya había asumido *de facto*. Así, por ejemplo, en la Cumbre celebrada en Colonia (junio de 1999) fue el

413 *Vid.* WERTS, J., *The European Council, op. cit*., pp. 160-161.

414 *Vid.* punto 2.b del Proyecto de opinión sobre el Tratado de Lisboa de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior para la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. Ponente de opinión Jean-Marie Cavada (PA\697551ES.doc), pp. 4-5. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb.

415 «*Una vez transcurrido el plazo de cuatro meses, si el Consejo no hubiera adoptado una decisión, un Estado miembro podrá solicitar inmediatamente que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso el Consejo Europeo, en su siguiente reunión, deberá adoptar una decisión por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, y de conformidad con los criterios contemplados en el apartado 3*». *Vid.* art. 5.4 del Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

416 *Vid.* art. 214 TCE y nuevo art. 17.7 TUE.

417 A cuyo mandato también puede poner fin., *Vid.* art. 15.5 TUE.

418 Lo nombrará por mayoría cualificada y podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. *Vid.* art. 18.1 TUE.

propio Consejo Europeo quien expresó su preferencia por el nombramiento de Javier Solana para dicho cargo[419].

- Al Presidente, Vicepresidente y demás miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo[420]. Nombramiento que de acuerdo con las disposiciones del antiguo TCE se realizaba «*de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno*»[421]. Nuevamente, el Tratado de Lisboa pasa a hacer referencia sin más al Consejo Europeo, y se le reconoce en el ejercicio de todas las competencias que los Tratados anteriores atribuían bien al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, bien a los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno[422].

En segundo lugar, el Consejo Europeo es asimismo el encargado de realizar un debate sobre la supresión de las excepciones a los Estados miembros que no hayan podido adoptar la moneda única[423]. Como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, de facto no se trata de una nueva función, pues la misma era realizada con anterioridad por el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno[424]. Se desplaza así la fórmula del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, circunloquio introducido —como venimos reiterando— para evitar hacer referencia expresa al mismo cuando en materia comunitaria se le querían atribuir funciones. Formación, recordamos, que no era un Consejo distinto al Consejo Europeo sino simplemente este mismo sin la presencia del Presidente de la Comisión[425].

En tercer lugar, el Consejo Europeo también es el encargado de constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión, tras la cual el Consejo podrá decidir que

---

419 Asimismo, en junio de 2004, también los Jefes de Estado o de Gobierno se encontraron en la 2595 sesión del Consejo para renovar a Javier Solana y a Pierre de Boissiue como Secretario General y Secretario General Adjunto respectivamente (Documento del Consejo 10975/04), cuando el art. 207.2 TCE hacía referencia al Consejo, no al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. *Vid.* Hayes-Renshaw, F. Y Wallace, H.: *The Council of Ministers*, *op. cit.*, p. 171.

420 *Vid.* art. 283.2 párrafo 2º TFUE.

421 *Vid.* art. 112.2 letra b) del TCE.

422 *Vid.* Sánchez Navarro, A., *op. cit*., p. 844.

423 *Vid.* art. 140.2 TFUE.

424 *Vid.* art. 122.2 del TCE. Recogiendo, nuevamente, lo ya previsto en el Tratado constitucional, en su artículo III-198.2.

425 *Vid.* Martínez Sierra, J. M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*, *op. cit*., pp. 178-180.

se suspendan al Estado miembro infractor determinados derechos[426]. De nuevo, era el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno el encargado realizar dicha constatación[427].

Por último, también se encarga al Consejo Europeo la tarea de evaluar de forma periódica las amenazas a las que se enfrenta la Unión[428]; de deliberar previamente sobre el proyecto del Consejo encaminado bien a modificar, bien a derogar la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del TUE y del apartado 2 del artículo 238 del TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra[429]; se prevé que para la adopción de cuestiones de procedimiento y la aprobación de su reglamento interno se pronunciará por mayoría simple[430], y que el mismo podrá modificar el artículo 10.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE por unanimidad[431].

4. Forma en la que adopta sus decisiones

Hasta la reforma operada por el Tratado de Lisboa, en los Tratados no se contenía ninguna regla sobre cómo debía adoptar sus decisiones. Las disposiciones comunes a las instituciones que describían el proceso decisorio y precisaban los efectos de los actos, así como las disposiciones relativas al derecho de voto, no contenían ninguna referencia al Consejo Europeo, ello pese al papel fundamental que ya desde los orígenes ha venido jugando en dicho proceso. Ya en 1980 Weinstock señalaba que debería ser incorporado plenamente en la descripción del proceso europeo de toma de decisiones y que no debería ser considerado como una suerte de elemento extraño al sistema[432].

El fallido Tratado Constitucional corregía en parte esta situación, manteniendo el consenso como regla general, pero contemplando a la vez que

426 *Vid.* art. 7.2 TUE.

427 *Vid.* antiguo art. 7.2 TUE.

428 *Vid.* art. 222.4 TFUE.

429 *Vid.* art. Único del Protocolo (n.º 9) sobre la decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea entre el1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra.

430 *Ibíd*. art. 235.3.

431 *Vid.* art. 40.2 del Protocolo (n.º 4)

432 Weinstock, U., *op. cit*., p. 177. Molina del Pozo también señalaba que debía clarificarse su papel en el proceso decisorio, su ámbito competencial y su naturaleza jurídica. Molina del Pozo, C.F., «El Consejo Europeo»..., *op. cit*., p. 538.

la Constitución pudiese disponer otro procedimiento[433]. Se rompía de esta forma el consenso como único sistema utilizado con anterioridad, por lo que extendía al Consejo Europeo las reglas de cálculo de la mayoría cualificada previstas para el Consejo[434], y se sujetaba su actividad decisoria a unas reglas de procedimiento[435].

El Tratado venía a reflejar el debate, existente ya desde los propios orígenes del Consejo Europeo, acerca de su ubicación en ámbitos de decisión excepcionales o su mayor presencia en el proceso europeo, práctica que era ya habitual. En el texto, finalmente, se llegó a un compromiso entre ambas tendencias: por un lado, con su institucionalización se le incorporaba de forma inequívoca al proceso decisorio europeo; por otro, se le trataba de ubicar en la excepcionalidad y más cerca de lo que es un poder constituyente abierto[436].

Dicha regulación se ha mantenido con la reforma de Lisboa, por lo que actualmente el TUE prevé que el consenso es la regla general para la adopción de decisiones[437] y que para expresar el mismo el Consejo Europeo puede seguir acudiendo a sus fórmulas habituales.

Con carácter general, este consenso se refleja en las Conclusiones del Consejo Europeo, que se publican tras cada reunión de la institución[438], y en las que se recogen los resultados del trabajo de esta. Estas Conclusiones se acuerdan al máximo posible antes del comienzo da la reunión del Consejo Europeo. Por esta razón, se negocia de antemano en distintos niveles para depurar lo más posible aquellas cuestiones controvertidas o que plantean más dificultades[439].

El consenso al que han llegado los Jefes de Estado o de Gobierno es expresado utilizando distintas fórmulas dentro de las citadas Conclusiones:

1. Cuando se adoptan posiciones de especial importancia o posiciones importantes de principio se recogen bajo la fórmula de Declaraciones.

---

433 Así, por ejemplo, se establecía la mayoría simple para el pronunciamiento sobre cuestiones de procedimiento y sobre su reglamento interno. *Vid.* art. III-341 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

434 Precisando que «*El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo*» *Ibíd*. art. I-25.

435 *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 101.

436 Así, por ejemplo, le correspondía establecer las formaciones del Consejo de Ministros (art. I-24.4), la composición del PE (art. I-20) o el sistema de rotación para la elección de los miembros de la Comisión (art. I-24.7). *Ibíd*., p. 102.

437 Art. 15.4 TUE.

438 En ocasiones, estas conclusiones pueden ir acompañadas de anexos cuando el Consejo Europeo quiere expresar con precisión su consenso. *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 98.

439 *Vid.* Werts, J., *The European Council*..., *op. cit*., p. 31.

2. Cuando indican al Consejo y a la Comisión sus prioridades sobre la gestión de la Unión y sus políticas, adoptan la fórmula de orientaciones como, por ejemplo, cuando el Consejo Europeo debe adoptar los principios y orientaciones generales de la PESC, como requisito previo para la adopción por el Consejo de las decisiones para definir y ejecutar la misma[440]; o determinar las estrategias comunes que la Unión deba adoptar en ámbitos donde los Estados miembros tengan importantes intereses en común[441].
3. Cuando el Consejo Europeo desciende a cuestiones precisas de regulación, lo que cada vez hace con mayor frecuencia, utiliza la fórmula de «Resoluciones», debiendo después el Consejo adoptar la decisión correspondiente[442].

La cuestión central se encuentra en que, pese a no ser un cuerpo decisorio, el Consejo Europeo ha esquivado dicho «hándicap» con gran habilidad, presentando sus acuerdos como acuerdos políticos para que posteriormente el Consejo y las demás Instituciones les den base legal, lo que frecuentemente ocurre sin cambiar ni siquiera una coma[443]. Se ha alterado así el método clásico para la adopción de un importante número de decisiones. En más de una ocasión, el Consejo Europeo ha tomado la iniciativa en asuntos que ha considerado claves y ha preparado todo el proceso decisorio, tal y como se examinará en el punto IV. De esta forma, atrae para sí decisiones políticas cruciales que, de acuerdo con los Tratados, deberían ser tomadas por el Consejo y la Comisión, la cual ha visto debilitado su papel como titular exclusiva del derecho de iniciativa y en el proceso de negociación entre los Estados miembros[444].

En la práctica, los Jefes de Estado o de Gobierno toman las más importantes iniciativas políticas, pidiendo a Comisión y Consejo que adopten las decisiones necesarias y, a menudo, imponiendo un plazo. Así, ha pasado de ser en un primer momento una instancia de apelación encargada de tratar de solucionar los problemas que no se habían podido resolver a un nivel inferior, a transformarse en un poderoso Consejo Europeo que vigila los progresos y el proceso decisorio en las Instituciones de la Unión[445].

---

440 *Vid.* Art. 13.1 TUE.

441 *Vid.* Art. 13.2 TUE.

442 De esta forma puede regular directamente en ámbitos reservados al Consejo por los Tratados, práctica contraria al respeto del equilibrio institucional. *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 99.

443 De esta forma ha creado dos fases en el proceso decisorio: una política en su seno y otra legal en el seno del Consejo. *Vid.* Werts, J., *The European Council*..., *op. cit*., p. 33.

444 Así, por ejemplo, fue el Consejo Europeo quien se encargó de todo el proceso de creación del SME o del llamado Proceso de Lisboa del año 2000. *Ibid* p. 34.

445 *Ibid*. p. 171.

Solo en tres supuestos específicos los Tratados sí atribuyen un poder de decisión al Consejo Europeo: en los artículos 13.2, 17.1 y 23.2 del TUE. Ahora bien, siguiendo a un sector crítico de la doctrina, Dashwood defiende que éstos deberían reformarse y pasar el Consejo Europeo a realizar simplemente una discusión en lugar de adoptar una decisión[446].

En resumen, si bien su actividad decisoria se ha sujetado a unas reglas de procedimiento, la mayoría de las decisiones adoptadas por la institución siguen siendo de naturaleza política y no jurídica[447]. Es decir, siguen siendo decisiones que no son legalmente vinculantes, sino solo políticamente[448], y que requieren la acción de las Instituciones correspondientes para convertirse en Derecho de la Unión[449]. Decisiones que, como se examina en el siguiente apartado, además no pueden ser controladas a nivel de la Unión.

5. La problemática de la falta de control de sus decisiones

Como se viene reiterando, el Consejo Europeo es el máximo órgano de decisión a nivel de la Unión Europea. Ninguna decisión importante escapa al mismo, tal y como se examinará en el Punto IV, y desde ya largo tiempo atrás sobrepasó la simple función de dador de impulsos y definidor de orientaciones políticas generales[450]. Pese a ello, la institución no se encuentra sometida a un adecuado control político y jurídico.

Por lo que respecta al control político, se residencia en los Parlamentos nacionales, a los que se remite la responsabilidad política de los Jefes de

446 *Vid.* Dashwood, A., *op. cit*., p. 105.

447 *Vid.* Boulois, J., *op. cit*., p. 85; Dubouis, L.: *op. cit*., p. 17.

448 El propio Tribunal de Justicia ha denegado implícitamente carácter jurídico vinculante a los actos del Consejo Europeo. Vid, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1997. *República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea,* Asunto C-233/94, ECLI:EU:C:1997:231, apartado 80.

449 La traducción de sus decisiones políticas se opera ulteriormente a nivel del Consejo. *Vid.* Doutriaux, Y. y Lequesne, CH. *op. cit*., p. 29; Isaac, G.; Blanquet, M., *op. cit*., p. 134. Son las instituciones comunitarias las que han de formalizarlas jurídicamente, aunque en ocasiones el Consejo Europeo ha llegado a adoptar verdaderas decisiones jurídicas. *Vid.* Rideau, J., *op. cit.,* p. 378.

450 Pese a que en un origen no estaba previsto que actuase como un órgano de decisión importante, progresivamente se fue involucrando en la toma de decisiones detalladas. *Vid.* De Schoutheete, Ph. et Wallace, H. : «Le Conseil Européen» *Groupement d'études et de recherches Notre Europe. Etudes et recherches n.º 19*. Septembre 2002, pp. 9 y 12. Y tal y como destaca Werts, su evolución fue moldeada según las necesidades políticas prácticas que fueron surgiendo y los deseos de los Jefes de Estado y de Gobierno. Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council» *op. cit*., p. 298.

Estado y/o de Gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 10 del TUE[451]. Las únicas obligaciones previstas son la de informar al Parlamento Europeo tras cada una de las reuniones y las de comparecer ante este en las condiciones fijadas por el Reglamento interno del Consejo Europeo[452]. No obstante, según Werts, sobre esta base el Consejo Europeo «podrá decidir informar ligeramente al Parlamento Europeo»[453] y, tal y como destacan Von Bogdany y Bast su efecto práctico es «casi cero»[454]. Además, como valora Martínez Sierra, se trata de «un sistema de información cortés, pero no de control»[455] y es obvio que el papel político que tiene reconocido el Consejo Europeo «demanda algo más que la participación del PE a título informativo»[456].

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el Consejo Europeo cuenta actualmente con funciones estrechamente ligadas al funcionamiento básico del sistema[457] y que le otorgan poder para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes[458]. Funciones que van más allá del papel de impulso y orientación política a que hace referencia el artículo 15.1 del TUE[459]. El Consejo Europeo puede adoptar decisiones jurídicamente vinculantes para algunas de las cuales el Parlamento Europeo no tiene asignado ningún papel[460]. Para ello, sería necesaria una mínima rendición de cuentas que posibilite verdaderamente un cierto control político y que no se cierna simplemente a una débil información al Parlamento Europeo.

---

451 «*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, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos*». Art. 10.2 TUE.

452 Arts. 15 TUE y 230 TFUE respectivamente.

453 *Vid.* Werts, J.: *The European Council*..., *op. cit*., p. 55.

454 von Bogdandy, A. y Bast, J. (eds.), *op. cit*., p. 267.

455 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*..., *op. cit*., p. 176.

456 *Ibid*. p. 202.

457 *Vid.* Blázquez Peinado, M.D., *op. cit*., p. 181.

458 Pues en muchos casos el Consejo Europeo deberá pronunciarse mediante una decisión, acto que tiene carácter vinculante.

459 *Vid.* Adam, R., *op. cit*., p.67.

460 Así, por ejemplo, aunque el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada por lo que respecta a un fundamento jurídico o de un procedimiento legislativo especial a uno ordinario para la adopción de un acto legislativo, requerirá la previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 48.7 TUE) pero, en otros casos, será el sólo Consejo Europeo el encargado de adoptar la decisión por unanimidad como, por ejemplo, para establecer el sistema de rotación igualitaria de los miembros de la Comisión y también para modificar el número de sus miembros (art. 17.5 TUE; art. 244 TFUE).

Asimismo, no debe olvidarse que pese a no ser un cuerpo decisorio el Consejo Europeo hábilmente ha esquivado dicho impedimento presentando sus acuerdos como acuerdos políticos para que el Consejo y las demás instituciones, posteriormente, les diesen base legal, tarea que a menudo han realizado sin cambiar una coma[461]. Así, ha tomado la iniciativa en asuntos claves y ha preparado todo el proceso decisorio cuando, de acuerdo con los Tratados, Consejo y Comisión eran los encargados de adoptar dichas decisiones[462]. De esta forma, se ha alterado el método comunitario clásico para la adopción de un importante número de decisiones y el Consejo Europeo ha pasado a convertirse en el cuerpo de adopción de decisiones a más alto nivel, lo que se puede ver con más detalle en el Punto IV del presente trabajo y en el papel que la institución ha tenido a lo largo del proceso de integración.

Por otra parte, tal y como se ha examinado el Consejo Europeo puede actuar como árbitro o instancia de resolución de conflictos, contemplándose en los Tratados una serie de disposiciones a través de la que se posibilita que una decisión se remita al Consejo Europeo para que se pronuncie[463]. De esta forma, el mismo pasa a actuar como un «freno de emergencia» y a intervenir de una manera decisiva en el proceso legislativo. Así, por ejemplo, cuando un Estado miembro considere que una propuesta de directiva puede afectar a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que dicha propuesta se remita al Consejo Europeo, lo cual implicará la suspensión del procedimiento legislativo ordinario para proceder a una deliberación[464]. Si tras dicha deliberación no se consigue llegar a un acuerdo, pero nueve Estados miembros desean instaurar una cooperación reforzada sobre la base de la propuesta directiva, la autorización para dicha cooperación se considerará concedida sin ser necesaria, por tanto, la aprobación del Parlamento Europeo; mientras que la adopción de la propia medida por el procedimiento ordinario requiere la codecisión con el Parlamento[465].

El fundamental papel que ha adquirido el Consejo Europeo demanda, por tanto, un mayor control político que sólo puede ser realizado por el Parlamento Europeo[466] de una manera verosímil, y que requiere algo más que su

461 De esta forma ha creado dos fases en el proceso decisorio: una política en su seno y otra legal en el seno del Consejo. *Vid.* Werts, J., *The European Council*..., *op. cit*., p. 33.

462 Así, por ejemplo, fue el Consejo Europeo quien se encargó de todo el proceso de creación del SME o del llamado Proceso de Lisboa del año 2000. *Ibid* p. 34.

463 *Vid.* Arts. 48, 82.2, 83.1 y 2, 86.1 y 87.3 del TFUE.

464 *Vid.* arts. 82.3 y 83.3 TFUE.

465 *Vid.* Punto 2.b del Proyecto de opinión sobre el Tratado de Lisboa de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior para la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. Ponente de opinión Jean-Marie Cavada. PA\697551ES.doc. (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pa/697/697551/697551es.pdf) Pp. 4-5.

466 Y no por los Parlamentos nacionales, que no pueden suplir la falta de control comunitario

participación a título informativo[467]. Debe recordarse que a nivel europeo se está ejerciendo un poder real y que se están tomando decisiones que afectan directamente a los ciudadanos, decisiones que deberían ser tomadas por unas Instituciones responsables de sus acciones ante los representantes de los ciudadanos en el Parlamento Europeo[468]. Por lo tanto, desde la perspectiva constitucional no puede ignorarse cómo se están ejerciendo las competencias cedidas a nivel de la Unión. Para Balaguer Callejón «*la transferencia de competencias constitucionales debe ir acompañada de los mecanismos de exigencia de responsabilidad que hagan posible el control democrático de los poderes públicos y la garantía de los derechos*»[469]. Debe equipararse el nivel de desarrollo del poder político en la Unión con las exigencias de los sistemas democráticos de los Estados miembros[470].

No obstante, debe destacarse que, al elevar el Tratado de Lisboa al Consejo Europeo al rango formal de Institución, implica la sujeción automática del mismo a los mecanismos de garantía y de control, y a las reglas del Tratado que hacen referencia de manera genérica a las instituciones[471]. Es el caso, por ejemplo, del Defensor del Pueblo Europeo que «*estará facultado para recibir las reclamaciones [...] relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión [...]*»[472]. Asimismo, la obligación de transparencia y las reglas en materia de acceso a los documentos se aplicarán también a todas las Instituciones. Así, el art. 15.3 del TFUE dispone, en su párrafo 3º, que «*Cada una de las Instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo*»[473].

---

sobre la actividad de los Consejos. Vid Martínez Sierra, J.M. y Díaz Martín, J.M.: «Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea». *Revista Universitaria Europea* n.º 3, 2002, , p. 136. Vid, asimismo, Linde Paniagua, E.; Mellado Prado, P., *op. cit*., p. 95.

467 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*..., *op. cit*., p. 176.

468 No debe olvidarse, además, que es el único que posee una legitimación de base, directamente del cuerpo social. *Vid*. Orrù, R.: «Prospettive di «parlamentarizzazione» dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea».*Diritto publico comparato ed europeo* 2003-IV. G. Giappichelli Editore, p. 1754.

469 *Vid.* Balaguer Callejón, F.: «La Constitución Europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa». *Revista de Derecho Constitucional Europeo. Año 4, número 8*, julio-diciembre 2007, p. 4.

470 *Ibid*. p. 6.

471 *Vid.* Adam, R., *op. cit.*, p. 63.

472 *Vid.* art. 228.1 TFUE.

473 *Vid.* art. 15.3 TFUE.

En cuanto al control jurídico, los actos el Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros quedan sujetos a control del TJUE mediante el recurso de anulación previsto en el artículo 263 TFUE, lo que no podía ser de otra forma pues actualmente es una de las instituciones de la Unión que, tal y como se ha examinado, puede adoptar una serie de actos con dichos efectos jurídicos frente a terceros como (por ejemplo, las decisiones por las que fije la composición del Parlamento Europeo[474], se establezca la lista de las formaciones del Consejo[475], o el sistema de rotación de sus presidencias[476]). Decisiones que tiene carácter vinculante y que entran en la categoría de actos jurídicos de la Unión establecida en el artículo 288 del TFUE.

Ahora bien, aparte de estos supuestos en los que el Consejo Europeo se pronuncia mediante una decisión su principal función sigue siendo la de dar los impulsos y las orientaciones políticas necesarias, para cuya realización sigue acudiendo a las diversas fórmulas que tradicionalmente viene utilizando: orientaciones, declaraciones o resoluciones. En todos estos casos, el Consejo Europeo se sigue pronunciando mediante decisiones de carácter político que requieren la actuación de las demás Instituciones para adquirir fuerza jurídica[477]. Decisiones que no entran, por tanto, en la categoría de actos jurídicos de la Unión establecida en el artículo 288 del TFUE[478].

El punto controvertido reside en que el Consejo Europeo, a la hora de definir esas orientaciones generales, ha venido redactando unas Conclusiones de la Presidencia que en muchas ocasiones están más próximas a un texto legal que a unas orientaciones políticas: utilizan un lenguaje imperativo, delimitan de manera precisa el alcance de los actos e, incluso, establecen un tiempo límite para la consecución de los objetivos. De esta manera, el Consejo Europeo realiza una demanda concreta de acción a las instituciones, que se encuentran con una fecha límite para realizar la tarea encomendada[479], y se ha convertido de facto en el cuerpo decisorio a más alto nivel, superando así el papel que tiene asignado por el Tratado[480]. Adopta así decisiones que

474 *Vid.* art. 14.2 TUE.

475 *Vid.* arts. 16.6 TUE y 236 TFUE.

476 *Vid.* arts. 16.9 TUE y 236 TFUE.

477 *Vid.* Rideau, J., *op. cit*., p. 304.

478 El citado artículo establece que «*Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes*». *Vid.* art. 288 TFUE.

479 *Vid.* Martínez Sierra, J.M.: «The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?» *Zentrum für Europäische Integrationsforshung. Discussion Paper C 112,* 2002, p. 14.

480 Por ejemplo, cada vez con mayor frecuencia el Consejo Europeo desciende a cuestiones precisas de regulación, para lo que utiliza la fórmula de «Resoluciones», regulando directamente ámbitos reservados al Consejo por los Tratados, el cual debe adoptar tras la Resolución del Consejo Europeo la decisión correspondiente. *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D.J., *op. cit*., p. 99.

despliegan efectos jurídicos frente a terceros, aunque en muchas ocasiones pueda argumentarse que dichos efectos no se provocan directamente por la decisión del Consejo Europeo sino por una decisión formal de otra institución.

Señala parte de la doctrina que la única vía posible para ejercitar un control sobre el Consejo Europeo en estos supuestos sería la vía indirecta a través de su interacción con el Consejo. Es decir, en aquellos casos en los que la actividad legislativa del Consejo esté directamente relacionada con un acto del Consejo Europeo[481]. Por el contrario, otros autores han opuesto a esta hipotética vía de control indirecto razones prácticas, al considerar que la homogeneidad en dichos casos entre la decisión política del Consejo Europeo y la jurídica del Consejo es tal que es imposible que la Corte pueda realizar una percepción precisa sobre la toma de decisiones en el Consejo Europeo, o que las partes capacitadas para interponer recurso de anulación en este caso carecen de voluntad para activarlo, pues para el Consejo implicaría desafiar a sus Jefes de Gobierno y para un Estado miembro desafiar el espíritu de consenso característico de las decisiones del Consejo Europeo, mientras que la Comisión sólo contemplaría tal posibilidad en casos extremos, por las consecuencias de su propia participación en las cumbres[482].

El TJUE ha tenido en más de una ocasión casos claros de supeditación del Consejo al Consejo Europeo[483] para haber podido someter al mismo a un control jurídico. Sin embargo, se ha limitado a reflejar simplemente la influencia del Consejo Europeo sobre el Consejo sin realizar mayores análisis y no ha determinado en ningún momento que los actos de este limiten la autonomía de Comisión y Consejo en sus actos legislativos[484].

Asimismo, el TJUE, hasta la fecha, ha confirmado la exclusión del control jurisdiccional de la legalidad de este tipo de actos políticos[485], al entender que no están incluidos entre los actos «*cuya legalidad puede ser controlada por el órgano jurisdiccional comunitario*»[486]. Ha denegado implícitamente

---

481 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*..., *op. cit.*, p. 208.

482 *Ibid*.

483 Así, por ejemplo, en Auto del Presidente del Tribunal de 13 de diciembre de 1984, *República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto 278/84 R, ECLI:EU:C:1984:403 (punto 23); Sentencia de 30 de abril de 1996, *Reino de los Países Bajos contra Consejo de la Unión Europea*, Asunto C-58/94, ECLI:EU:C:1996:171 (puntos 3 y 6); o Sentencia de 22 de septiembre de 1988, *República Francesa contra Parlamento Europeo,* Asuntos acumulados 358/85 y 51/86, ECLI:EU:C:1988:431 (punto 26).

484 Para más información de dichos casos, *vid.* Martínez Sierra, J.M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*..., *op. cit.*, pp. 209 y ss.

485 *Vid.* Sauron, J.L: *Cours d'Institutions Européennes. Le puzzle européen*. 3e éditoin. Gualino éditeur. Paris, 2008, p. 279.

486 *Vid.* Auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de julio de 1994. *Olivier*

que este tipo de actos tengan carácter jurídico vinculante[487], destacando que no puede entrar en consideraciones de naturaleza política[488].

Esta persistencia del Tribunal a evitar el control de los actos del Consejo Europeo resulta, además, contradictoria a su jurisprudencia relacionada con el plano institucional de la Unión, por lo que debería modificarla[489]. Nos referimos, en concreto, al asunto *Les Verts*, en el que el Tribunal realizó una interpretación extensiva del artículo 173 del Tratado CEE e incluyó al Parlamento Europeo entre las Instituciones legitimadas pasivamente en el recurso de anulación. Entendió que una interpretación restrictiva del citado artículo que excluyese los actos adoptados por el Parlamento Europeo de aquellos susceptibles de recurso de anulación llevaría a un resultado contradictorio tanto del espíritu del Tratado como de su sistema[490]. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha partido de una definición formal de «acto obligatorio» y ha precisado que lo más importante es su contenido y alcance en el caso concreto, señalando que «el recurso de anulación debe estar abierto a todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones, sea cual sea su naturaleza y su forma, que persigan la producción de efectos jurídicos»[491].

Si, como señala la sentencia *Les Verts* citada, ni los Estados miembros ni las Instituciones de la Unión pueden sustraerse al control de la conformidad

---

Roujansky contra Consejo de la Unión Europea. Asunto T-584/93, ECLI:EU:T:1994:87 (punto 12) Vid, asimismo, Auto del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 1995. *Olivier Roujansky contra Consejo de la Unión Europea*. Asunto C-253/94 P (punto 11)

487 Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1997. *República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*. Asunto C-233/94, punto 80.

488 En el asunto Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica el Tribunal señala que «[...] *aun suponiendo que fuera competente para entrar en las valoraciones de naturaleza política que resultarían indispensables para evaluar la existencia de un perjuicio y, sobre todo, de una conexión entre dicho perjuicio y la conducta del Gobierno helénico, no podría, de todos modos, emitir su opinión en la fase de medidas provisionales» y añade que «[...]las valoraciones que podría entrañar serían inevitablemente de tal carácter que prejuzgarían el alcance de las facultades del Tribunal de Justicia en el contexto de los artículos 224 y 225 del Tratado y, por lo tanto, el fondo del asunto». Vid.* Auto del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1994. *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica*. Asunto C-120/94 R. ECLI:EU:C:1994:275 (punto 94).

489 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*..., *op. cit*., p. 222.

490 *Vid.* Judgment of the Court of 23 April 1986. *Parti écologiste «Les Verts» v. European Parliament*. Case 294/83. ECLI:EU:C:1986:166 (punto 25).

491 *Vid.* Judgment of the Court of 31 March 1971. *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*. Case 22-70, ECLI:EU:C:1971:32: «*an action for annulment must therefore be available in the case of all measures adopted by the institutions, whatever their nature or form, which are intended to have legal effects*» (pg. 264), «*Article 173 treats as acts open to review by the Court all measures adopted by the institutions which are intended to have legal* force» (punto 39).

de sus actos con el Tratado[492], parece lo más razonable que el Tribunal extendiese su control a dichos actos. Además, precisamente el motivo justificador de la doctrina *Les Verts* era que las medidas del Parlamento Europeo podían usurpar los poderes de los Estados miembros o de otras Instituciones, así como exceder los poderes atribuidos al propio Parlamento Europeo sin que fuese posible someterlos a control jurisdiccional[493]. Intromisión que, como se viene examinando, en más de una ocasión ha realizado el Consejo Europeo.

Examinando la jurisprudencia más reciente, el TJUE sigue manteniendo una interpretación restrictiva por lo que puede concluirse que las decisiones del Consejo Europeo de carácter político siguen sin ser objeto de control por parte del este, de acuerdo con el artículo 263 TFUE, al seguir entendiendo el Tribunal que quedan fuera de la categoría de actos jurídicos de la Unión establecida en el artículo 288 del TFUE.

En concreto, el TJUE tuvo la oportunidad de pronunciarse nuevamente al respecto en los asuntos *NF c. Consejo Europeo*[494], *NG c. Consejo Europeo*[495] y *NM c. Consejo Europeo*[496]. En los mismos se solicitaba la anulación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 que, tal y como se examina en el Punto IV establecía el mecanismo por el que dicho país readmitiría a determinados migrantes que llagasen irregularmente a las islas griegas. Una vez más, el TJUE desestimó el recurso al considerar que carecía de jurisdicción para resolverlo al ser un acuerdo «*alcanzado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el Primer Ministro turco*» y no un acto del Consejo Europeo[497]. Considera el TJUE, por tanto, que este tipo de instrumentos son medidas adoptadas por los máximos líderes de los Estados miembros en sus reuniones alrededor del Consejo Europeo, pero sin actuar en su capacidad como miembros de dicha institución, aplicando su jurisprudencia previa que considera que no pueden ser objeto de control judicial por este[498].

---

492 *Ibid*.

493 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*..., *op. cit*., p. 222.

494 Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, *NF. c. Consejo Europeo*, T192/16, ECLI:EU:T:2017:128.

495 Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, *NG. c. Consejo Europeo*, T193/16, ECLI:EU:T:2017:129.

496 Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, *NM. c. Consejo Europeo*, T257/16, ECLI:EU:T:2017:130

497 Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, *NF. c. Consejo Europeo*, T192/16, ECLI:EU:T:2017:128, apartados 71 y 72.

498 *Vid.*, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1993, *Parlamento Europeo c. Consejo y Comisión*, C-181/91 y C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, puntos 12 y 25. En último término, el TJUE se basa en un criterio formal de autoría, ignorando que si el acto regula materias que se solapan con competencias de la Unión los Estados miembros

Se obvia, una vez más, como destaca Martínez Sierra, que el Consejo Europeo ha extendido una vez más su ámbito de actuación, ignorando el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE que es el que habría que haber seguido para concluir un acuerdo internacional[499]. Se viene a corroborar, de esta forma, este mecanismo de adopción informal de decisiones que evita la discusión política y el control tal y como señala el autor[500].

Por otra parte, la inactividad del Consejo Europeo también puede ser objeto de control por parte del TJUE pues, conforme al artículo 265 del TFUE «*En caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación*»[501].

El Tribunal de Justicia también podrá controlar los actos adoptados por el Consejo Europeo en constatación de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores fundamentales de la Unión[502]. En este caso, sólo podrá pronunciarse a petición del Estado miembro que es objeto de dicha constatación y únicamente en lo relativo al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo[503].

Por último, en el ámbito de la PESC y de la PESD, donde el Consejo Europeo ejerce competencias esenciales, el Tratado confirma la exclusión del control por parte del Tribunal de Justicia[504], con la salvedad de la posibilidad de controlar las decisiones adoptadas por el Consejo en el marco de la PESC, y que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas y para controlar que las medidas y procedimientos de la PESC no invadan las competencias de la Unión al margen de la misma[505].

---

no actúan con polena libertad, así como las consecuencias de permitir que simplemente despojándose de su «paraguas institucional» los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros puedan eludir de esta forma el debate y control al que había estado sometida la decisión si se hubiera adoptado en el marco del proceso decisorio europeo.

499 *Vid.* Martínez Sierra, J.M.: *The European Council against EU Law*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 402.

500 *Ibid*. 403.

501 *Vid.* art. 265 TFUE.

502 Es decir, de los actos adoptados en virtud del art. 7 del TFUE.

503 *Vid.* art. 269 TFUE.

504 *Vid.* art. 275 TFUE. *Vid.* Becerril Atienza, B, *op. cit*., p. 99.

505 Art. 275 TFUE Párrafo 2°.

6. ¿Un nuevo intergubermentalismo?

La aparición y consagración formal por los Tratados del Consejo Europeo, órgano de carácter intergubernamental, tuvo un impacto evidente sobre el resto de las instituciones de la Unión y el principio de equilibrio institucional. Y, además, su forma de funcionamiento en la práctica ha llevado a lo que parte de la doctrina señala como un nuevo intergubermentalismo y un nuevo liderazgo.

En efecto, tal y como se ha adelantado en los apartados anteriores, y como se ejemplificará más claramente a lo largo del punto IV, el Consejo Europeo se ha convertido en el actor central de la construcción europea gracias a la concepción extensiva que se ha hecho de su papel, especialmente antes de la reforma de Lisboa cuando los Tratados no delimitaban de forma precisa el mismo.

En efecto, como señalan Beach y Smeets, las grandes reformas que han sido necesarias para abordar las distintas crisis por las que ha atravesado la Unión solo pueden ser manejadas al máximo nivel político[506]. Pero también ha de tenerse en cuenta que si se examina el funcionamiento en la práctica del Consejo Europeo no puede negarse que tiene una gran capacidad para imponer su voluntad a las demás instituciones y que tiene a su cargo el destino de la Unión[507]. Como se viene reiterando, de manera regular el Consejo Europeo ordena la conclusión de un Reglamento, Directiva u otro acuerdo, imponiendo en numerosas ocasiones un borrador o un plazo. Además, con frecuencia desciende a cuestiones precisas de regulación y el Consejo debe posteriormente adoptar la decisión correspondiente[508]. Los debates políticos clave tienen lugar en el Consejo Europeo, que se encarga de los asuntos más controvertidos o discutidos desde un primer momento, y comprueba que los Consejos especializados se ajustan a sus instrucciones[509]. Debe tenerse en cuenta, además, que el Consejo Europeo también puede actuar como último recurso y como árbitro o instancia de apelación, cuando en el Consejo no ha sido posible llegar a un acuerdo. Debido a la forma, por lo tanto, en que adopta sus decisiones (con una fase política en su seno y otra legal en el Consejo) se puede decir que se ha convertido en una forma adicional de adopción de las decisiones de la Unión, dejando así de lado el sistema de pesos y

506 *Vid.* Beach, D. and Smeets, S.: «New Institutionalist Leadership — how the new European Council-dominated crisis governance paradoxically strengthened the role of EU institutions». *Journal of European Integration* vol. 42, no. 6, 2020, p. 838.

507 *Vid.* Blanc, D., *op. cit, p*. 98.

508 De esta forma se ha señalado como el Consejo Europeo puede regular directamente en ámbitos reservados al Consejo por los Tratados, práctica contraria al respeto del equilibrio institucional. *Vid.* Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.,* p. 99. *Vid.*, asimismo, Werts, J., *The European Council*..., *op. cit*., p. 59.

509 Los Jefes de Estado o de Gobierno se han asegurado de que asuntos principales como los paquetes financieros, la UEM o la creación del mercado interno eran decididos por él. *Vid.* Hayes-Renshaw, F. Y Wallace, H.: *The Council of Ministers, op. cit*., p. 171.

contrapesos que gobierna la adopción de decisiones vía las Instituciones[510]. Aunque los Tratados señalen que no puede ejercer funciones legislativas, en la práctica no le es necesario.

Debido a esta forma de actuación se destaca por parte de la doctrina que nos encontramos ante una senda de gobernanza intergubernamental que va en detrimento de la gobernanza supranacional y del método comunitario[511], permitiendo que los Estados miembros se desprendan de los «*límites y las garantías impuestas por los procesos políticos y marco jurídico de la UE para operar en una esfera notablemente más sombría*»[512].

Nos encontraríamos, ante un nuevo intergubermentalismo que habría sido aceptado por parte de las instituciones supranacionales, tal y como destacan Bickerton y otros, que observan como las instituciones actúan de una forma estratégica[513]. En efecto, las instituciones son conscientes de esta capacidad y forma de actuación del Consejo Europeo y han sabido adaptarse a esta nueva realidad práctica. Así, por ejemplo, la Comisión ha sabido reconducir la manera de llevar a cabo su derecho de iniciativa vía Consejo Europeo, a través de nuevos medios para jugar su papel tradicional. Al ser su Presidente miembro del Consejo Europeo, puede participar en las deliberaciones y discusiones de este e intentar que sus propuestas sean adoptadas en el Consejo Europeo para así contar con el apoyo de los más altos líderes políticos de cada uno de los Estados[514]. Debe tenerse en cuenta también que, como regla general, los Estados miembros no pueden actuar sin una propuesta de la Comisión. Además, el Compromiso de Luxemburgo le enseñó tempranamente a la Comisión que para lograr sacar adelante proyectos importantes necesita buscar la aprobación del Consejo Europeo, o al menos de una mayoría de sus miembros, porque si hay acuerdo a nivel de los Jefes de Gobierno

510 *Vid.* Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council»..., *op. cit*., p. 299.

511 *Vid.* Murua Astorquiza, O.: «La controvertida reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE): un análisis jurídico-constitucional», *Revista Española de Derecho Europeo* n.º 93, Enero-Marzo de 2025*,* p. 86. Vía de integración paralela que ha sido avalada por el TJUE en asuntos como *Bangladesh* y *Pringle*. *Ibid*. p. 121.

512 *Ibid*. pp. 87-88. Como señala Martínez Sierra, el derecho europeo se adapta así al impulso regulatorio del Consejo Europeo, adaptado materialmente fuera de lo dispuesto en los Tratados. Martínez Sierra, J.M., *The European Council*, *op. cit*., p. 272.

513 Señalan los citados autores que, a partir de Maastricht, es posible observar cómo se da una paradoja en la evolución del proceso de integración, avanzando en este, pero sin transferir más competencias a las instituciones supranacionales, sino mediante la cooperación intergubernamental, la deliberación y el consenso entre los Estados miembros y fuera del método comunitario tradicional. El Consejo Europeo es el actor central que se involucra en la gestión y orientación del día a día de todas las políticas de la Unión. Bickerton, CH. J., Hodson, D.; Puetter, U.: «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era». *Journal of Common Market Studies* vol. 53 no 4, 2015, p. 712.

514 *Vid.* Werts, J., *The European Council*..., *op. cit*., pp. 52-53.

no encontrarán oposición a nivel del Consejo[515] mientras que, en caso contrario, las posibilidades de aceptación de su propuesta son más escasas. Incluso, actualmente, la Comisión utiliza esta estrategia para realizar su propio programa, solicitándole que le pidan que presente una propuesta y utilizándolo como vía para superar el bloqueo en un nivel inferior especializado en el Consejo. Como consecuencia de esta línea de acción, Werts señala que ha visto elevada su posición política e incluso pudo comenzar a participar en campos en su momento fuera del ámbito comunitario, como en el tercer pilar, donde no ostentaba un papel principal[516].

Asimismo, las instituciones supranacionales, como señalan Schramm y Wessels, pueden desempeñar un papel importante cuando su intervención se produce en el momento adecuado y aportan la experiencia necesaria. Así, ponen los citados autores como ejemplo el papel crucial de la Comisión para resolver la crisis de la eurozona gracias a su experiencia en materia de gobernanza macroeconómica y regulación bancaria. Papel que, como se examinará en el punto IV, volvió a desempeñar para abordar la crisis del coronavirus. Sin embargo, destacan, como apenas pudo hacer contribuciones significativas en el caso de la crisis migratoria al carecer de las ventajas informativas similares a las que tiene en otros ámbitos[517].

En resumen, no cabe duda de que el Consejo Europeo es desde hace tiempo el máximo actor político a nivel de la Unión Europea y que toda decisión importante y avance en el proceso de integración no puede salir adelante sin este. Efectivamente los rasgos intergubernamentales del sistema se han visto reforzados con la forma de actuar y adoptar decisiones del Consejo Europeo y la acomodación que el resto de las instituciones han tenido que realizar a esta realidad práctica. Aunque necesite en todo caso de las demás instituciones para traducir sus decisiones y orientaciones en normas vinculantes[518], su forma de actuación ha creado como hace tiempo ya destacó Werts dos etapas en el proceso decisorio que chocan con lo dispuesto en los Tratados y afectan, sobre todo, al debate público y las posibilidades de control de las decisiones que configuran el rumbo y la gobernanza de la Unión.

---

515 *Vid.* Westlake, M. Y Galloway, D., *op. cit*., pp. 179-180.

516 *Vid.* Werts, J., *The European Council*..., *op. cit*., pp. 52-53. En este sentido, Beach y Smeets también entienden que el papel reforzado del Consejo Europeo al tratar los asuntos de máxima prioridad (*Chefsache*) ha tenido como paradoja el refuerzo paralelo del papel de las demás instituciones cuando participan en las redes colaborativas institucionales que unen la sala de control y de máquinas. *Vid.* Beach, D. and Smeets, S., *op. cit*., p. 838.

517 *Vid.* Schramm, L.; Wessels, W.: «The European Council as a crisis manager and fusion driver:assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic», *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 2, 2023, p. 260.

518 En este sentido, Beach y Smeets señalan que se ha creado una mayor dependencia del Consejo Europeo con respecto del resto de instituciones. *Vid.* Beach, D. and Smeets, S., *op. cit*., p. 838.

IV

EL PAPEL DEL CONSEJO EUROPEO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA: LIDERAZGO E IMPULSO POLÍTICO A TRAVÉS DE LAS CRISIS

Si se examina la historia de la evolución de la actual Unión Europea, muchos de los avances fundamentales han coincidido con distintos momentos de crisis que, si bien hicieron difícil avanzar en algunos casos, puede decirse que fueron también quizás el aliciente necesario para dar un paso más en el proceso de integración. Como ya señalara Robert Schuman en su famosa declaración de 9 de mayo de 1950, la construcción europea no se haría de golpe, sino paso a paso a través de realizaciones concretas y creando una solidaridad de hecho[519].

El presente punto tiene por objeto examinar cual ha sido el papel del Consejo Europeo en el proceso de construcción europea. En concreto, se prestará especial atención a aquellas decisiones adoptadas en momentos de crisis o en los que se estaban configurando aspectos esenciales del diseño de la actual Unión Europea. Es decir, momentos en los que el Consejo Europeo ha asumido un papel decisivo bien porque ha desbloqueado negociaciones en aspectos controvertidos, bien porque ha fijado las orientaciones políticas que han sido determinantes para la adopción de posteriores normas jurídicas, bien porque ha impulsado nuevos avances en el proceso de integración. A dichos efectos, el análisis se centrará en las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno que consideramos constituyen auténticos puntos de inflexión en la historia de la integración europea[520]. Es decir, aquellas reuniones en las que es posible observar como el Consejo Europeo ejerce ese papel de liderazgo y de máxima autoridad política de la Unión que se ha analizado en el punto anterior.

519 «*Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho*». Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950. Disponible en www.europa.eu

520 Se excluyen, por tanto, cumbres que simplemente tienen un carácter continuista o de seguimiento de orientaciones o decisiones previas.

1. Primeras cumbres: dando forma a las Comunidades en un tiempo inestable

Como se ha examinado en el punto II, ya desde los orígenes del proceso de integración los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces Estados miembros celebraron reuniones siempre que surgió la necesidad, pese a que los Tratados no contemplaban dicha posibilidad. En 1974 se habían celebrado ya ocho cumbres, todas a iniciativa de Francia, y coincidiendo con alguna crisis de las Comunidades[521].

1.1. La puesta en marcha de una nueva cooperación supranacional

Los inicios del proceso de integración no fueron sencillos. La creación de las Comunidades implicaba la construcción de un mercado común y la puesta en marcha de una cooperación supranacional que implicaba que los Estados fundadores debían comprender que tendrían que ir renunciando a facultades soberanas para la construcción del nuevo proyecto, encontrándonos con cierta resistencia por parte de los partidarios de la Europa de las patrias a esta cooperación supranacional[522].

En febrero de 1961 se celebra la primera cumbre de los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los entonces Estados miembros de las Comunidades. La guerra de Corea entre 1950 y 1953, el conflicto de Indochina, la crisis de Suez y la sublevación de Hungría en 1956 reactivaron la Guerra Fría y «*pusieron de relieve la necesidad de profundizar en la unión de los países europeos occidentales*»[523]. La citada cumbre planteó la necesidad de organizar una cooperación política más estrecha entre los Estados miembros y creó una comisión, presidida por el diplomático francés Christian Fouchet, para analizar los problemas de esta cooperación política, encargándola en la siguiente

521 *Vid.* Werts, J., *The European Council*, *op. cit.*, p. 3. Para más información sobre sus primeras reuniones, *vid.* Salinas Alcega, S., *op. cit.*, pp. 37 y ss.

522 Durante este período, nos encontramos por una parte con la posición representada por el general de Gaulle, partidario de una cooperación entre Estados y el respeto de la soberanía de estos (visión presentada en una Declaración de 1960 conocida como Declaración de la Europa de las Patrias) y, por otra, la impulsada por Monnet, la Asamblea Parlamentaria Europea y los miembros del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa defensores de una integración política de tipo federal y de un refuerzo de las competencias de las instituciones de la Comunidad. Calatrava, O.: «El papel del Consejo Europeo en la construcción europea y en la actualidad», *Revista de las Cortes Generales* n.º 92-93, 2014, p. 110.

523 *Vid.* Sánchez Aranda, A.; Orza Linares, R.M.: «Tema 5: De los Tratados de Roma a la Europa de las patrias (1954-1963)» en Bermejo Batanero, F. (Dir.), *Historia Jurídica de la integración Europea*, Dykinson, 2021, p. 88.

cumbre de Bonn del mismo año la presentación de propuestas concretas[524], si bien finalmente el plan presentado por Fouchet fracasaría[525].

Inaugura el Consejo Europeo con esta cumbre una práctica que ha mantenido hasta la actualidad (aunque con ciertas modificaciones, tal y como se irá examinando): la creación de una comisión para el análisis y presentación de propuestas. Comisiones y grupos de trabajos que, como observaremos al tratar especialmente los trabajos realizados para la adopción de las nuevas normas para la gobernanza económica de la Unión, no están previstos por los tratados y presentan serios problemas de legitimidad democrática, ya que son opacos y no permiten la participación de la opinión pública[526].

Los desacuerdos entre los Estados miembros siguieron siendo evidentes durante estas primeras décadas del proceso de integración, especialmente por la posición contraria a todo avance supranacional del general De Gaulle, que llegó a su momento cúspide con la denominada «*crisis de la silla vacía*». Ante la propuesta de cambio del sistema de voto por unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo, Francia abandonó su puesto en este durante un período de seis meses. Conflicto que solo se solucionaría con la firma del Compromiso de Luxemburgo en enero de 1966[527].

A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta era evidente que era necesario relanzar el proceso de construcción europeo. El tratado de Roma de 1957 había previsto un período transitorio de doce años para el establecimiento del mercado común que concluía en 1969, por lo que al no proponer la Comisión su prórroga —tal y como preveía el Tratado— el Consejo confirmó que el paso al período definitivo tendría lugar el 1 de enero de 1970[528].

El compromiso de Luxemburgo y la posibilidad de veto que introducía[529], disminuyó las facultades de decisión del Consejo de Ministros y reforzó la lógica intergubernamental frente a la supranacional, lo que explica también

524 Press release issued by the Paris Summit (10 and 11 February 1961) Disponible en: www.cvce.eu; Consejo Europeo: *El Consejo Europeo. Cincuenta años de conferencias en la cumbre*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012, p. 6.

525 *Ibid*.

526 *Vid.* Fernández Macías, E.: «La política laboral española en el seno de la UE. ¿Una integración sin competencias?». *Revista Sistema* núm. 225-226, 2012, p. 58.

527 *Vid.* Ruiz Rodríguez, I.: «Tema 6: La crisis de las comunidades (1963-1970)» en Bermejo Batanero, F. (Dir.), *Historia Jurídica de la integración Europea*, Dykinson, 2021, p. 105.

528 *Vid.* Ferrer Martín de Vidales, C.: «La ampliación de las comunidades y el espacio democrático europeo (1970-1979)». En Bermejo Batanero, F. (Dir.), *Historia Jurídica de la integración Europea*, Dykinson, 2021, p. 121.

529 Al establecer que «cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguir hasta que se llegue a un acuerdo unánime». Compromiso de Luxemburgo de 30 de enero de 1966.

que las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno comenzaran a adquirir un protagonismo creciente para resolver los principales bloqueos políticos. Los problemas que planteaban las nuevas solicitudes de adhesión, la ralentización del crecimiento económico de Europa y el escenario geopolítico internacional solo podían abordarse al nivel de los máximos responsables políticos[530].

La llegada a la presidencia francesa de Pompidou, que se mostraba más partidario de ceder soberanía y profundizar en el proceso a través de nuevas políticas, allanaría la celebración de la cumbre de La Haya de diciembre de 1969. En la cumbre se mostró la opinión unánime de que la Comunidad se encontraba en un punto de inflexión en su historia y que el fin de período transitorio a finales de año había adquirido una gran importancia política[531]. En la cumbre, Pompidou presentaría su célebre tríptico para el relanzamiento del proceso de construcción europeo: «acabar» la construcción del mercado común, «*profundizar*» la integración, y «*ampliar*» a nuevos Estados miembros[532]. Junto con Brandt, al frente del gobierno de la República Federal alemana y europeísta convencido, posibilitó que en la señalada cumbre se sentaran las bases que permitirían desarrollos posteriores importantes:

- En primer lugar, acordaron la sustitución progresiva de las contribuciones de los Estados miembros por un sistema de recursos propios con el objetivo de conseguir en tiempo debido la financiación integral de los presupuestos de las Comunidades y el refuerzo de los poderes presupuestarios de la Asamblea[533]. Este acuerdo llevaría posteriormente a la adopción de la Decisión sobre recursos propios[534] y la firma de los Tratados de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 —que concedió al Parlamento determinadas competencias presupuestarias— y del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975 —por el que se le daba el derecho a rechazar el presupuesto y a aprobar la gestión de la Comisión en su ejecución—[535].
- En segundo lugar, acordaron que, en el seno del Consejo, sobre la base del memorándum presentado por la Comisión en febrero de ese año y en estrecha colaboración con esta, se elaborara a lo largo de

530 Bonete Perales, R.: *Condicionamientos internos y externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección vía precios*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1994, pp. 118-121.

531 Punto 3 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974) Disponible en www.cvce.eu

532 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 120; Ruiz Rodríguez, I., *op. cit*., pp. 106-107.

533 Punto 5 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974)

534 Decisión del Consejo 243/70, de 21 de abril.

535 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 121.

1970 un plan por etapas con vistas a la creación de una unión económica y monetaria[536]. Así, se creó un Comité de Expertos presidido por Piérre Werner encargado de elaborar la hoja de ruta para la creación de dicha unión, cuyo informe se presentaría en octubre de 1970, que llevaría a la adopción del Plan por el Consejo en marzo de 1971 pero cuya realización finalmente se abandonaría por las crisis de principios de los setenta y no se retomaría hasta Maastricht[537].

- En tercer lugar, reafirmaron su acuerdo sobre la ampliación de la Comunidad y dieron su conformidad a la apertura de negociaciones con los países candidatos[538], que permitieron iniciar negociaciones con Reino Unido en junio de 1970 y tres meses después con Dinamarca, Irlanda y Noruega. Negociaciones que concluyeron el 22 de enero de 1972 con la firma del Tratado de Adhesión a las CCEE por los citados países[539].
- Por último, al encargar a los ministros de Asuntos Exteriores estudiar la mejor forma de avanzar en la cuestión de la unificación política se sentaban las bases del nacimiento de la futura Cooperación Política Europea ya que, a consecuencia de este mandato, los ministros de Asuntos Exteriores crearon un grupo presidido por el diplomático belga Étienne Davignon que en 1970 presentaría un informe que daría origen a esta cooperación y mediante el que se establecían los mecanismos de consulta entre los Estados miembros en materia de política exterior a fin de lograr un mayor entendimiento mutuo e incrementar la solidaridad entre los Estados miembros (mecanismos que fueron reforzados posteriormente en 1972 y 1973[540].

Todos estos acuerdos y orientaciones muestran, por tanto, la importancia de la composición de la institución y de la visión que del proceso de integración tengan los Jefes de Estado y de Gobierno en cada momento[541]. La integración, en efecto, siempre ha dependido del liderazgo y del poder de los Jefes de Estado y/o de Gobierno para lograr avances, y fue el liderazgo de Pompidou y Brandt el que posibilitó este relanzamiento del proceso de integración.

---

536 Punto 8 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974)

537 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 122.

538 Punto 13 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974)

539 Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido. DO L 73 de 27.3.1972.

540 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 123.

541 Como señala Cavallaro, pese al diferente modelo de Europa que entendían debía construirse, federalista para Alemania y confederal para Francia, Pompidou y Brandt dieron un gran impulso al relanzamiento del proyecto a raíz de la cumbre de La Haya. *Vid.* Cavallaro, M.E.: «Entre la cumbre de La Haya y la de Maastricht (1969-1992): apuestas y desafíos de la integración europea». *Rúbrica Contemporánea*, vol. XIII, n. 26, 2024, p. 12.

La crisis del petróleo de 1973 proporciona también otro ejemplo de la necesidad de coordinar una respuesta común por parte de los Estados miembros y de la forma de actuación del Consejo Europeo. En la cumbre celebrada en Copenhague en diciembre de 1973, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que la Comunidad debía adoptar una serie de medidas inmediatas en una serie de ámbitos, dando instrucciones precisas a las instituciones comunitarias para la presentación de propuestas y adopción de los instrumentos pertinentes en plazos específicos, lo que no difiere de la práctica que posteriormente ha seguido y que examinaremos también en detalle, por ejemplo, en el ámbito de las reformas necesarias a raíz de la crisis económica de 2008. Así, por ejemplo, se acordaba que el Consejo debería aprobar en las sesiones que celebraría en diciembre de 1973 los instrumentos comunitarios que permitiesen a la Comisión elaborar, antes del 15 de enero de 1974, balances energéticos exhaustivos que abarcasen todos los aspectos relevantes de la situación energética de la Comunidad; y que sobre dicha base, la Comisión debería proceder a examinar todas las repercusiones actuales o previsibles de la situación del suministro energético en la producción, el empleo, los precios y la balanza de pagos. También se pedía a la Comisión que presentase, a más tardar el 31 de enero de 1974, propuestas sobre las que se invitaría al Consejo a pronunciarse lo antes posible y, en principio, antes del 28 de febrero de 1974, para garantizar el funcionamiento ordenado del mercado común de la energía; y que presentase asimismo a Consejo lo antes posible, para que se adoptase una decisión rápida, propuestas destinadas a resolver de manera concertada los problemas planteados por la crisis energética en curso[542].

1.2. Consagración formal del Consejo Europeo para garantizar el avance y la coherencia global en las actividades de las Comunidades

Son el contexto de la década de los setenta que se viene comentando, caracterizado por las dificultades políticas y económicas tanto a nivel interno como internacional, así como la falta de capacidad del sistema comunitario para lograr los objetivos fijados por los Tratados, los que llevaron a la creación del cuerpo decisorio al más alto nivel: el Consejo Europeo[543].

Así, en la cumbre celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 los Jefes de Estado y de Gobierno creaban el Consejo Europeo, consagrando formalmente la práctica de las «*Cumbres Europeas*» que se había venido llevando a cabo hasta ese momento[544]. En la misma, los Jefes de Estado y

542 Annex to the final declaration of the Copenhagen Summit (15 December 1973) Disponible en www.cvce.eu

543 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 125; Bonete Perales, R., *op. cit.,* pp. 118-121.

544 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 125.

de Gobierno reconocían la necesidad de adoptar un enfoque global con respecto a los señalados problemas que planteaba la consecución de la unidad europea, así como a los problemas externos a los que esta se enfrentaba, por lo que consideraban esencial «garantizar el avance y la coherencia global en las actividades de las Comunidades y en la labor de cooperación política»[545]. Por ello, como se ha explicado en el punto II, acordaban que se reunirían a partir de este momento de forma periódica (tres veces al año y siempre que fuera necesario)[546].

Vemos también como en esta cumbre se refuerza políticamente el papel del COREPER anticipando lo que sería su evolución práctica, pues actualmente este órgano auxiliar del Consejo puede decirse que ocupa una posición nada desdeñable en el proceso decisorio puesto la mayoría de los asuntos se cierran como puntos A del orden del día, que son aquellos en los que el COREPER ha llegado a un acuerdo y que a nivel de los ministros simplemente se tienen que votar, sin necesidad de un debate[547]. En concreto, se acordaba que se concedería mayor libertad de actuación a los representantes permanentes, de forma que en el Consejo solo se debatan los problemas políticos más importantes[548]. Se adopta, de esta forma, una decisión que afecta a la forma de organización de otra institución, el Consejo, inmiscuyéndose en su capacidad de autoorganización y mostrando como ciertas cuestiones no son simplemente un aspecto de organización interna, sino que se ascienden a rango constitucional[549]. Nos referimos, en concreto, a la adopción de la decisión sobre la lista de formaciones del Consejo, que corresponde al Consejo Europeo, a diferencia de la práctica anterior[550]. Por lo tanto, sin tener que modificar los Tratados el Consejo Europeo posibilitaba el comienzo de una práctica importante en el desarrollo de los trabajos del Consejo, en los que la negociación sustantiva se desarrolla a nivel del COREPER, reservándose la adopción formal a los ministros. Efectivamente, puede entenderse como un proceso de mejora de los trabajos del Consejo, pero también puede enten-

545 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974) Disponible en www.cvce.eu

546 *Ibid*. punto 3.

547 Arts. 3.6 y 19.2 RIC. Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno. Texto consolidado. De esta forma, el COREPER establece sobre que asuntos va a decidir el Consejo. Chalmers, D. [Et. Al.]: *European Union Law. Text and materials*, Cambridge University Press, 2006, p. 107.

548 Punto 7 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974)

549 Adam, R., *op. cit*., p. 66.

550 El TCE no contenía referencia alguna a las formaciones, pero en la práctica el Consejo se reunía en estas diversas formaciones, posibilidad reconocida por el poder de autoorganización de la institución en virtud del artículo 207.3 TCE. Tratado de la Comunidad Europea. Versión consolidada de 2006. DO C 321E de 29.12.2006.

derse como el ejercicio por parte del Consejo Europeo de una función de dirección institucional que va más allá de la mera fijación de orientaciones políticas generales, introduciendo, como se señala, una práctica que incide en la organización del proceso decisorio interno de otra institución.

La convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros fue también uno de los puntos importantes de la cumbre, especialmente por la situación de crisis e incremento de la inflación que venimos comentando, por lo que los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron reforzar la coordinación de sus políticas económicas, sobre la base de la solidaridad y de un mecanismo de consulta permanente y eficaz[551]. Se trata, por tanto, de una orientación general que dista mucho, como se examinará más adelante, del papel que el Consejo Europeo pasó a asumir posteriormente tras la creación de la UEM, en la que lógicamente la convergencia económica deja de ser un simple objetivo político, pues pasa a ser una condición necesaria para participar en la tercera fase de dicha unión[552]. Y, por supuesto, del papel asumido durante la crisis económica de 2008 que llevaría a la reforma de las reglas de gobernanza económica de la Unión.

En resumen, desde la cumbre de 1974 el Consejo Europeo pasa a convertirse en el cuerpo decisorio al más alto nivel y «*motor político esencial*»[553] para avanzar en el proceso de integración, del que no escapa ninguna decisión importante y que no solo ha estado en el origen, sino que ha tenido también la última palabra, de todos los avances y reformas importantes[554]. Foro en donde se resuelven «*las crisis aparentemente irresolubles*» y en el que cobran forma «*soluciones duramente alcanzadas*»[555].

No obstante, pese los acuerdos y esfuerzos señalados, la crisis monetaria y del petróleo a comienzos de los setenta relegaría la integración europea a un lugar marginal en la agenda de los gobiernos comunitarios, centrados en solucionar los problemas internos que la escasez de petróleo y la inflación habían provocado. La llegada a partir de 1974 de nuevos Jefes de Estado y de Gobierno (Giscard d'Estaing, Helmuth Schmidt y Harold Wilson) permiti-

551 Punto 19 Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974)

552 Tal y como se explica en el punto cuarto, a partir de la década de los noventa el Consejo Europeo se convierte en el principal actor en materia de gobernanza económica, dando instrucciones y supervisando el trabajo de Consejo y Comisión, y reservándose a menudo la finalización de las decisiones. PUETTER, U., *op. cit*., pp. 161-162 y 168-170.

553 Consejo de la Unión Europea: *El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea a través del tiempo. Toma de decisiones y elaboración de legislación en la integración europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016, p. 13.

554 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 125.

555 Consejo de la Unión Europea: *El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea..., op. cit.,* p. 13.

ría lograr algunos avances, aunque menores de los pretendidos en un primer momento[556].

La necesidad de una mayor integración política volvería a plantearse a finales de esta década, estableciéndose tras la cumbre del Consejo Europeo celebrada en Bruselas en 1978 el llamado «Comité de los Tres Sabios» al que se encomendaba «*examinar los ajustes en los mecanismos y procedimientos de las instituciones que sean necesarios para el buen funcionamiento de las Comunidades, sobre la base de los Tratados, incluidas sus disposiciones institucionales, y para avanzar hacia la Unión Europea*», así como presentar propuestas concretas que pudieran adoptarse con rapidez y tener en cuenta tanto la experiencia adquirida hasta la fecha como la futura ampliación a doce Estados miembros[557].

De nuevo, podemos observar la creación de un Comité para el estudio de los ajustes a abordar y la presentación de propuestas. Si bien si puede señalarse una diferencia significativa con los grupos de trabajo que el Consejo Europeo estableció para abordar las reformas necesarias para la nueva gobernanza económica de la Unión a raíz de la crisis económica de 2008. Mientras que estos primeros Comités se integraban por personalidades independientes que no representaban a ningún Estado ni institución y en principio realizaban una labor consultiva no vinculante[558], el grupo de trabajo sobre gobernanza económica estaba presidido por el propio Presidente del Consejo Europeo e integrado por otros representantes institucionales y altos cargos en ejercicio que recibieron un mandato de negociación específico y elaboraron propuestas de reformas concretas que desembocaron posteriormente en la adopción de normativa, una vez activados los procedimientos de adopción de decisiones de los Tratados[559].

Ahora bien, si bien los informes resultantes de estos primeros Comités no siempre vieron aceptadas íntegramente sus propuestas, sí sirvieron como instrumentos de preparación y generación de consenso para reformas que se materializarían años después. Así, por ejemplo, si bien los Planes Fouchet fracasaron por las diferentes posturas de Francia y Bélgica, por un lado, y Países Bajos, por otro, muchas de sus ideas reaparecieron posteriormente en la

556 *Ibid*. p. 120.

557 Conclusions of the Presidency of the European Council, Brussels, 5 December 1978, punto 2 y Anexo 2. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/20762/bruxelles_december_1978__eng_.pdf

558 Así, por ejemplo, el Comité de los Tres Sabios estaba formado por Barend Biesheuvel, ex primer ministro de los Países Bajos y ex diputado del Parlamento Europeo; Edmund Dell, exministro de Comercio británico; y Robert Marjolin, exvicepresidente de la Comisión Europea. CVCE: The Report of the Three Wise Men. CVCE 8.7.2016 (last updated): https://www.cvce.eu/en/obj/the_report_of_the_three_wise_men-en-e886f030-6db8-4158-9d02-43fb8e43b25f.html?

559 Tal y como se examina en el punto IV.5.

Cooperación Política Europea de 1970[560]. Quizás, el ejemplo más paradigmático es el Informe Werner, creado a raíz de la cumbre de La Haya de 1969 para abordar la evolución hacia una UEM. Contempló la creación de esta Unión en tres etapas y en un plazo de diez años que debía culminar en 1980, con el objetivo ideal de la sustitución de las monedas nacionales por una moneda común, la necesidad de una convergencia económica como paso previo a la Unión monetaria, la liberalización de los movimientos de capitales y el establecimiento de las bases para una política fiscal generalizada[561]. Plan que sería abandonado por la crisis monetaria de la primavera de 1971 y las crisis del petróleo de 1973 y que, como es sabido, se retomaría décadas más tardes y se haría finalmente realidad con el Tratado de Maastricht en 1992[562].

2. La consolidación del papel de liderazgo del Consejo Europeo

El papel de liderazgo del Consejo Europeo en el proceso de construcción europeo se vería confirmado en la siguiente década, marcada en sus inicios también por la inestabilidad económica y la amenaza de recesión. El Consejo Europeo asumirá un papel más directo en el diseño de las reformas, ante los bloqueos que se presentaron en distintos ámbitos[563]:

- En primer lugar, ya desde prácticamente su ingreso en las Comunidades, Reino Unido venía planteando el problema del desequilibrio entre su contribución al presupuesto comunitario y los fondos que recibía, debido al peso que la Política Agrícola Común tenía en el presupuesto comunitario frente al menor tamaño del sector agrícola del país[564].
- En segundo lugar, la ampliación a España y Portugal, que preocupaba a los ingleses por la entrada de nueva mano de obra y la competencia en materia de pesca, y a franceses e italianos por la competencia en materia de agricultura[565].

560 En 1970 se presentaba el Informe Davignon, que daba origen a esta cooperación política y establecía los mecanismos de consulta entre los Estados miembros en materia de política exterior. «Rapport des ministres des affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique», *DOCE* noviembre 1970, no 11.

561 *Vid.* Werner, P.: «Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté», *DOCE* C 136 de 11.11.1970.

562 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 122.

563 Consejo Europeo: *El Consejo Europeo. Cincuenta años de conferencias en la cumbre*, *op. cit*., p. 9.

564 Mientras que los británicos argumentaban que carecían de un sector agrícola importante. SWI: «Los «cheques», una de las batallas de los líderes de la UE», *swissinfo.ch*, 21.2.2020.

565 Cavallaro, M.E., *op. cit*., pp. 15-16.

– En tercer lugar, la crisis institucional por el recurso constante al consenso en el Consejo para la adopción de acuerdos, que dificultaba completar el mercado interior[566].

2.1. La contribución británica

El problema de la contribución británica no se pudo resolver en la cumbre celebrada en Luxemburgo en abril de 1980[567], lográndose acordar un mecanismo transitorio de corrección para 1980 en el Consejo de Ministros de mayo de ese mismo año, encargándose además a la Comisión la presentación de propuestas para una reforma estructural[568]. El Consejo Europeo celebrado en Venecia en junio de 1980 refrendaría el acuerdo alcanzado por el Consejo[569]. Puede observarse, por tanto, como el Consejo Europeo como gestor de crisis no consiguió en esta ocasión resolver el bloqueo, siendo necesarias intensas negociaciones en el Consejo para llegar a un acuerdo provisional. Si bien debe señalarse que el Consejo Europeo se encontraba en una etapa inicial y su papel se ha reforzado mucho más con los años, por lo que lógicamente contrasta con el desempeñado décadas más tarde para afrontar el impacto económico provocado por la pandemia de la Covid-19, donde el Consejo Europeo fue clave para alcanzar un acuerdo político en temas como la emisión de deuda común o la creación del gran paquete de estímulo económico *NextGenerationEU* (NGEU)[570], decisiones que sólo podían alcanzar los Jefes de Estado y de Gobierno.

La cumbre celebrada en Fontainebleau el 25 y 26 de junio de 1984 fijaría la solución definitiva con el denominado cheque británico, acordando una compensación extraordinaria para 1984 de 1.000 millones de ECU y que, a

566 Pese a que la sentencia del TJUE en el asunto Cassis de Dijon estableció un principio esencial para la libre circulación de productos en el mercado interior, el principio de reconocimiento mutuo, en la década de los ochenta los Estados miembros seguían manteniendo medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas y seguía siendo necesario un arduo proceso de armonización. Esta situación, unida a que seguía siendo necesaria la señalada unanimidad en el Consejo, había hecho que la consolidación del mercado común se estancase y necesitase un nuevo impulso político. *Vid.* Warlouzet, L.: *Completing the Single Market: The European Parliament and Economic Integration, 1979-1989*. European Parliament Research Service, PE 646.120, April 2020, p. 20.

567 Aunque los socios europeos ofrecieron una propuesta formal para reducir la aportación británica al presupuesto comunitario, Margaret Tatcher rechazó de forma tajante la oferta al considerarla insuficiente. *Vid.* Gallego-Díaz, S.: «La CEE concluye su «cumbre» sin resolver la «cuestión británica»», *El País*, 29 de abril de 1980.

568 Se señalaba que el mandato de la Comisión debería completarse para finales de junio de 1981. Council conclusions of 30 May 1980 on the United Kingdom contribution to the financing of the Community budget. Disponible en www.cvce.eu

569 Punto 1. Conclusiones Consejo Europeo Venecia, 12 y 13 de junio de 1980.

570 Tal y como se examina en el punto IV.8.

partir de 1985, el Reino Unido recuperaría el 66% de la diferencia entre su porcentaje de contribución al presupuesto mediante el recurso del IVA y el porcentaje del gasto comunitario recibido[571]. Además, se reconocía que «*Cualquier Estado miembro que soporte una carga presupuestaria excesiva en relación con su nivel de prosperidad relativo podrá beneficiarse de una corrección en el momento oportuno*»[572]. Es decir, se acordaba introducir un principio de corrección de los desequilibrios presupuestarios y la posibilidad de establecer compensaciones para los Estados afectados mientras persistan estos desequilibrios[573].

En esta ocasión, el Consejo Europeo logró cerrar el compromiso político y fijar el contenido esencial del mecanismo de corrección, señalando que el Consejo, tras un informe que debería presentar la Comisión al respecto, reexaminaría la cuestión en su conjunto y adoptaría las decisiones necesarias *ex novo*[574]. Se puede comprobar aquí otra de las formas de actuación de la institución que se ha mantenido posteriormente: los grandes compromisos presupuestarios se alcanzan en el Consejo Europeo y, posteriormente, entran en juego los Tratados y las instituciones competentes para traducir todo lo acordado en normas jurídicas. Pero también se puede observar una diferencia con respecto a su evolución posterior: de resolver un conflicto de naturaleza presupuestaria que bloqueaba el funcionamiento de la Unión, tras la crisis de la Covid-19 el Consejo Europeo en su reunión de julio de 2020 alcanzó un acuerdo político ambicioso que reunía la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 junto con medidas extraordinarias de recuperación para hacer frente a los efectos de la crisis: el NGEU y la autorización a la Comisión para contraer empréstitos en los mercados de capitales en nombre de la Unión[575], transformando de esta forma profundamente la arquitectura financiera de esta. Como destaca Fabrini, la adopción del Next Generation EU por el Consejo Europeo en su reunión de julio de 2020 tiene «*profundas consecuencias constitucionales para la UEM*» pues contribuye a corregir su asimetría original y acerca a la UE más hacia un régimen federal

571 Es decir, si el Reino Unido contribuía más al presupuesto de lo que recibía, se le devolvería ese 66%. Punto 1, desequilibrios presupuestarios, apartados 1 y 2 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984.

572 *Ibid*.

573 Actualmente, estas correcciones están recogidas en el artículo 2 apartado 4 de la Decisión sobre recursos propios. Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom.

574 *Ibid*. Punto 1, desequilibrios presupuestarios, apartado 4 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984.

575 Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, p. 1 y punto I apartado A3.

«*en el que el gobierno central cuenta con capacidad fiscal para estabilizar la economía y apoyar a los Estados miembros en situaciones de crisis fiscal*»[576].

Por último, hay que destacar que en Fontainebleau también se lograron desbloquear otras cuestiones financieras que estaban paralizadas, como el aumento del límite de los recursos propios a partir del 1 de enero de 1988[577]. Por lo tanto, desde esta cumbre el Consejo Europeo se presenta como un foro decisivo para resolver los conflictos financieros y presupuestarios.

2.2. La ampliación a España y Portugal

Por lo que respecta a la ampliación a España y Portugal, su adhesión requería resolver también una serie de problemas presupuestarios, institucionales y sectoriales (especialmente en el sector de la agricultura y la pesca ya mencionados). Algunos países miembros consideraron que no era posible negociar sobre estos aspectos mientras no se hubieran resuelto estos problemas internamente[578]. En el Consejo Europeo celebrado en Londres en noviembre de 1981, pese a que todavía no se había llegado a un acuerdo sobre estas reformas internas, se aprobaron unas conclusiones sobre la adhesión de España y Portugal en las que se señalaba la determinación de la Comunidad de concluir las negociaciones, si bien sin comprometerse en ninguna fecha concreta[579]. En distintas reuniones posteriores se haría un seguimiento de los progresos realizados, pero no sería hasta la reunión celebrada en Fontainebleau en la que el Consejo Europeo, tras resolver la cuestión presupuestaria tal y como se ha examinado, confirmaría que las negociaciones para la adhesión deberían completarse a más tardar para el 30 de septiembre de 1984[580]. En la cumbre de marzo de 1985 el Consejo Europeo llamaba a las instituciones comunitarias y a los países adherentes a completar el borrador del Tratado de adhesión lo antes posible, con el objetivo de que la adhesión

576 Fabbrini, F.: «Next Generation EU: legal structure and constitutional consequences». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 24, 2022, p. 65.

577 Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, punto 2, recursos propios y ampliación.

578 *Vid.* González Sánchez, E.: «Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Septiembre 1980-Diciembre 1981». *Revista de Instituciones Europeas* vol. 9, n.º 1, Enero-Abril 1982, p. 88. Este proceso, por tanto, debe ponerse en conexión con las conclusiones examinadas para abordar el problema de la contribución británica y del presupuesto, así como en otras reuniones del período en las que se trató también las necesarias reformas en la PAC y la creación de una política común de pesca.

579 *Ibid*. pp. 92-93. Conclusiones Consejo Europeo 26 y 27 de noviembre de 1981, p. 1.

580 Punto 2 Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984.

pudiera tener lugar el 1 de enero de 1986[581], fecha en la que efectivamente tuvo lugar la adhesión[582].

Podemos ver, por lo tanto, cómo el Consejo Europeo sigue manteniendo durante este período un papel relevante en el proceso de adhesión de nuevos Estados miembros, haciendo un seguimiento del proceso y marcando las fechas concretas en las que se producirían las incorporaciones. Todo ello pese a que, como ya se ha señalado en el Punto II, en dicho momento el procedimiento de ampliación previsto en los Tratados no mencionaba para nada a esta institución.

2.3. Reformas institucionales de cara a la consecución del mercado interior para finales de 1992

Por último, en cuanto a las reformas institucionales necesarias derivadas no solo de la ampliación sino también del recurso a la unanimidad en el Consejo para la adopción de decisiones, que bloqueaban los avances del mercado interior, el Consejo Europeo de Stuttgart constataba que desde su reunión en Copenhague se habían producido algunos avances con respecto al refuerzo del mercado interior pero que estos eran insuficientes, por lo que instaba al Consejo a «*hacer todo lo posible por resolver el mayor número posible de cuestiones pendientes relativas al mercado interior*»[583]. Completar el mercado interior, señalaban los Jefes de Estado y de Gobierno, debía ser una prioridad[584].

A partir de Stuttgart, por tanto, el Consejo Europeo reorienta su agenda para abordar las reformas necesarias para que las instituciones actúen de forma más eficaz y para completar la realización del mercado interior. A dichos efectos, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron en la misma cumbre la Declaración Solemne sobre la Unión Europea[585], declaración polí-

581 Conclusiones Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985. P. 2.

582 La ratificación del Tratado de Adhesión fue autorizada por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

583 Conclusiones Consejo Europeo de Stuttgart de 17, 18 y 19 de junio de 1983, p. 3.

584 *Ibid*.

585 Elaborada a partir de la iniciativa Genscher-Colombo de 1981 de los gobiernos alemán e italiano, iniciativa presentaba un proyecto de Acta Europea con la intención de que fuera firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros mediante la que estos reafirmaban su voluntad política de crear una Unión Europea. La Declaración, señala Cavallaro, pese a afirmar la voluntad de avanzar hacia esa unión, eliminaba algunos aspectos de la citada iniciativa relacionados con el fortalecimiento institucional y no hacía referencia a la reforma del compromiso de Luxemburgo, sino que se centraba más en la realización del mercado interior con la eliminación de las barreras no arancelarias restantes y en garantizar el compromiso hacia una mayor convergencia de las economías de los Estados miembros. Cavallaro, M.E., *op. cit*., p. 15

tica sobre el futuro de la integración europea en la que los Jefes de Estado y de Gobierno declaran su voluntad de avanzar hacia una auténtica Unión Europea y resaltan la importancia de una mayor coherencia y de una estrecha cooperación entre las instituciones, recogiendo las funciones que deberían asumir cada una de ellas, así como la importancia de impulsar la completa realización del mercado interior de conformidad con lo establecido en los Tratados, entre otras cuestiones[586].

De esta forma, se prepararía el terreno para los trabajos del llamado Comité Dooge, creado por mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno en la siguiente cumbre, celebrada en Fontainebleau en 1984, al que se encargó la preparación de propuestas para «mejorar el funcionamiento de la cooperación europea, tanto en el ámbito comunitario como en el de la cooperación política»[587]. El Comité presentó su informe sobre asuntos institucionales en marzo de 1985 en el que establecía los objetivos, políticas y reformas institucionales que consideraba necesarias para devolver a Europa el vigor y ambición de sus orígenes[588]. El informe fue debatido en la cumbre celebrada en Milán los días 28 y 29 de junio de 1985, en la que el Consejo Europeo confirmó la necesidad de mejorar el funcionamiento de la Comunidad con el fin de lograr los objetivos establecidos y la realización del mercado interior para 1992[589], y acordó por mayoría convocar una CIG para revisar los Tratados con el objetivo de implementar los cambios institucionales necesarios relativos al proceso de adopción de decisiones del Consejo, el poder ejecutivo de la Comisión y los poderes del Parlamento Europeo, así como a la ampliación a nuevos ámbitos de actividad. Todo ello teniendo en cuenta las propuestas presentadas por el citado Comité[590]. Podemos observar nuevamente, como ya se ha adelantado en el punto II, como el Consejo Europeo se sitúa en el origen de las sucesivas revisiones de los Tratados al convocar la CIG al efecto, pese a que en esos momentos estos no atribuían esta competencia a la institución[591].

---

586 Puntos 1.1, 2 y 3.1.6 de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea. Stuttgart 19 de junio de 1983.

587 Punto 7 Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio.

588 *Vid.* Valls, R.: *Stages along the Communities' path towards political union*. CVCE, 10.8.2016 (last uptated), p. 9. Disponible en www.cvce.eu

589 Conclusiones del Consejo Europeo de Milán, de 28 y 29 de junio de 1985, p. 1.

590 *Ibid*. Consejo Europeo: *El Consejo Europeo. Cincuenta años de conferencias en la cumbre*, *op. cit*., p. 9.

591 La convocatoria de esta CIG fue posible gracias a la acción de la Craxi (Primer ministro italiano) que, con el apoyo de su ministro de Asuntos Exteriores Giulio Andreotti, utilizó la facultad de iniciativa que el Tratado reconocía a los Estados miembros en materia de reforma para forzar la convocatoria de la CIG por mayoría (en lugar de unanimidad), logrando el voto de siete Estados miembros y con el voto contrario de Reino Unido, Dinamarca y Grecia. Grill, J. H.: «European Economic Community Adopts the Single European Act» *[en línea]. EBSCO,* 28 de febrero de 1986. Disponible en <https://www.ebsco.com/research-starters/economics/european-economic-community-adopts-single-european-act>.

La CIG redactó el borrador del Acta Única Europea y, con el fin de alcanzar un consenso, las reformas se limitaron a las específicas para la creación del mercado interior para finales de 1992, aceptando la votación por mayoría cualificada en las cuestiones relacionadas con el mercado interior pero no en otras como la política fiscal. En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo los días 2 y 3 de diciembre de 1985 el Consejo Europeo obtuvo la aprobación del AUE por las distintas delegaciones nacionales y el Acta fue ratificada[592]. Así, en los textos emitidos por el Consejo Europeo en la citada cumbre, se acordaba que la Comunidad adoptaría las medidas necesarias para establecer progresivamente el mercado interior «*en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992*» y que en los artículos del Tratado relativos al mercado interior en los que se hacía referencia a la unanimidad se pasaría a hacer referencia a la mayoría cualificada[593].

Por lo tanto, en la cumbre de Luxemburgo se alcanza el acuerdo político definitivo sobre el texto presentado por la CIG, que se recogería posteriormente en el AUE. Podemos observar, asimismo, en el proceso seguido para la adopción de esta primera reforma global de los Tratados originarios, como desde este momento las sucesivas reformas de los Tratados han seguido este mismo patrón: en primer lugar, identificación de la necesidad de la reforma en una o sucesivas cumbres; en segundo lugar, convocatoria de una CIG para la presentación de propuestas de reforma; y, en tercer lugar, resolución final a través de una nueva cumbre de los desacuerdos políticos pendientes y aprobación del compromiso final, para la posterior activación del procedimiento de reforma de los Tratados, firma y ulterior ratificación. Procedimiento aplicado hasta la última reforma operada por el Tratado de Lisboa[594], tras la cual esta práctica se ha ajustado en los Tratados que, además, recogieron la experiencia de la convocatoria de una Convención para examinar los proyectos de revisión que será la que remita un borrador de Tratado de reforma a la CIG[595].

Tras la firma del Acta Única Europea, el Consejo Europeo invitaba en la cumbre de La Haya de junio de 1986 a los Estados miembros que todavía no la habían ratificado a hacerlo a tiempo y reiteraba la necesidad de mejorar el proceso para alcanzar los objetivos fijados y el objetivo final[596], pasando en la cumbre de Bruselas de junio de 1987 a ejercer mayor presión política sobre Consejo y Comisión, al adoptar un programa de trabajo para estos estableciendo las orientaciones generales para aplicar la Comunicación de la Comisión «*El Acta Única: una nueva frontera para Europa*» y así acelerar la conse-

592 *Ibid*.

593 Textos emitidos por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 2 y 3 de diciembre de 1985, p. 3.

594 Sin contar la experiencia del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, tal y como se examina en el punto II.5.

595 Actual art. 48 TUE.

596 Conclusiones del Consejo Europeo de La Haya de 26 y 27 de junio de 1986, p. 4.

cución del mercado interior y cumplir el calendario fijado[597]. De acuerdo con esas orientaciones, la Comisión presentó una comunicación sobre la reforma de los Fondos estructurales, una propuesta de decisión sobre el sistema de recursos propios, una comunicación sobre disciplina presupuestaria y un análisis de las medidas adoptadas para regular los mercados agrícolas y las perspectivas de la PAC[598].

El Consejo Europeo celebrado en Copenhague en diciembre de 1987 lograría progresos sustanciales en la preparación de un acuerdo completo sobre las tres propuestas de la Comisión: PAC, Fondos Estructurales y presupuesto comunitario[599], preparando así el gran acuerdo financiero de 1988. Una vez más, resolver la cuestión presupuestaria era esencial, pues sin un acuerdo no era posible culminar el mercado interior. Sin embargo, al no lograr alcanzar un consenso total se prefirió remitir la cuestión a la siguiente reunión del Consejo Europeo en Bruselas en febrero de 1988[600]. Cumbre en la que se llegó a un acuerdo sobre todas las conclusiones relativas a la implementación del AUE (nivel de recursos comunitarios, disciplina y gestión presupuestaria, sistema de recursos propios, políticas complementarias —incluida la reforma de los Fondos Estructurales—, y corrección de los desequilibrios presupuestarios) y que allanaba el camino para la realización del mercado interior[601].

Otro de los aspectos fundamentales en el proceso de construcción europeo que se reactivó durante esta década fue la necesidad de una Unión Económica y Monetaria, íntimamente ligada a la construcción del mercado interior al que venimos haciendo referencia. Decimos reactivó porque la idea de creación de una UEM ya se había planteado en los años setenta pues, como se ha señalado, la cumbre de La Haya de 1969 y planteaba esta evolución en un plan por etapas y creó el Comité de expertos presidido por Werner para que elaborase una hoja de ruta al efecto. Sin embargo, las circunstancias económicas no fueron las apropiadas para su creación (crisis monetaria y del petróleo) y tampoco hubo voluntad política para avanzar en la misma por los problemas internos de los Estados miembros. A finales de los años setenta

597 «*In order to ensure that the 1992 deadline is met, the European Council requests the relevant Councils to take full advantage of the improvement in the decision-making process now produced by virtue of the Single Act. It requests the institutions concerned to take the necessary decision [...] The European Council would like these decisions to be taken with all possible speed and in any event before the end of 1988 so that the attainment of this objective is regarded as irreversible*». The European Council, Brussels, 29-30 June 1987, p. 9. Bull. EC 6-1987. Disponible en Archives of European Integration (AEI)

598 The European Council, Copenhagen 4-5 December 1987, p. 9. Bull. EC 7/8-1987. Disponible en Archives of European Integration (AEI)

599 *Ibid*. p. 7.

600 *Ibid*. p. 7.

601 The European Council, Brussels 11-13 February 1988, pp. 8 y ss. Bull. EC 2-1988. Disponible en Archives of European Integration (AEI)

se crearía un nuevo mecanismo, el Sistema Monetario Europeo, que buscaba lograr la estabilidad de las divisas europeas y que, pese al escepticismo, facilitó la cooperación, redujo la volatilidad de las monedas y permitió la creación de la unidad de cuenta europea (ECU). Pese a ello, era cada vez más claro que mientras se mantuviesen los costes vinculados a la conversión monetaria y las incertidumbres que generaban las fluctuaciones del tipo de cambio, no se aprovecharía al máximo el potencial del mercado interior, lo que llevaría a que a partir de mediados de los ochenta se reactivase el debate de la creación de la UEM[602].

En la cumbre celebrada en Hannover en junio de 1988, los Jefes de Estado y de Gobierno recordaron que, al adoptar el AUE, los Estados miembros habían confirmado el objetivo de la realización progresiva de la UEM y decidieron crear un nuevo Comité, conocido como Comité Delors, para que estudiase y propusiera las etapas concretas que deberían conducir a dicha Unión[603]. Vemos en este Comité una diferencia con respecto a los otros Comités señalados anteriormente, pues ya no está compuesto solo por expertos independientes o representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno[604], sino también por miembros de la Comisión Europea. En concreto, se establecía que el Comité estaría presidido por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, y se preveía también la participación del Presidente o Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros, de otro miembro de la Comisión Europea y de tres personalidades designadas de común acuerdo por los Jefes de Estado o de Gobierno[605]. Es, por lo tanto, un Comité con un componente más técnico pues debían abordar cuestiones como la disciplina presupuestaria o la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros. Asimismo, el mandato es más delimitado pues se le encarga estudiar y proponer las etapas concretas para la realización de la UEM, mientras que los mandatos de los anteriores Comités eran más abiertos, sin un mandato tan delimitado[606].

---

602 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., pp. 122-123.

603 Conclusiones del Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988, p. 7.

604 Mientras que el Comité de los Tres Sabios de 1978 estaba formado por personalidades independientes (Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 5 de diciembre de 1978, anexo 2), el Comité Dooge y el Comité Adonnino, creados por mandato del Consejo Euorpeo de Fontainebleau estaban compusetos por representantes personales de los Jefes de Estado o de Gobierno (Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984, pp. 8 y 10), de perfil político y legislativo en el caso del Comité Dooge al tener que abordar asuntos institucionales, y perfil más intelectual y cultural en el del Comité Adonnino, al tratar de la Europa de los Ciudadanos, . *Vid.* Teasdale, A., Bainbridge, T.: *The Penguin Companion to European Union*, London: Penguin Books, 2012, p. 39; Kaiser, W.: *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform*, Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 (PE 630.271).

605 Conclusiones del Consejo Europeo de Hannover de 27 y 28 de junio de 1988, p. 7.

606 Así, por ejemplo, el mandato dado al Comité de los Tres Sabios consistía en examinar los

Puede entenderse, por tanto, como un precedente del modo en que el Consejo Europeo ha utilizado posteriormente los grupos de alto nivel para abordar ciertas reformas esenciales, como por ejemplo el grupo especial de trabajo creado por el Consejo Europeo en marzo de 2010, que también recibió un mandato delimitado: presentar al Consejo las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de crisis y una mejor disciplina presupuestaria[607].

El Comité aprobaría el informe Delors, que fue debatido en el Consejo Europeo celebrado en Madrid en junio 1989, que señalaba que el mismo respondía plenamente al mandato dado en Hannover y constituía una buena base para continuar los trabajos. En la reunión se confirmaba, asimismo, que la primera etapa de la UEM comenzaría el 1 de julio de 1990[608]. El informe, además, serviría de base para convocar la CIG para realizar las reformas pertinentes en los Tratados, cuya convocatoria se acordaría por el Consejo Europeo en su reunión de diciembre de ese mismo año. Conferencia que se acordaba se reuniría antes de que terminase 1990[609].

Por lo tanto, de nuevo el Consejo Europeo se sitúa en el origen de otro de los pasos fundamentales en el proceso de construcción europeo: la creación de la UEM y la convocatoria de la CIG que desarrollaría los trabajos que darían lugar al Tratado de Maastricht mediante el que se crea la Unión Europea y con el que, como es sabido, se alcanza esa unión política a la que ya se aspiraba desde los orígenes de las Comunidades[610].

3. Dirigiendo la primera gran transformación de la Unión: hacia la Unión política y la gran ampliación

La década de los noventa trajo consigo transformaciones profundas del proceso de integración, impulsando el Consejo Europeo una de las reformas de mayor calado hasta la fecha: el Tratado de Maastricht por el que se crea la actual Unión Europea, además de gestionar la reunificación alemana, responder a la guerra de los Balcanes, preparar a la unión para la ampliación

ajustes que debían introducirse en los mecanismos y procedimientos de las instituciones necesarios para el buen funcionamiento de las Comunidades, incluidas sus disposiciones institucionales, así como para avanzar hacia la Unión Europea. Anexo 2 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 5 de diciembre de 1978.

607 Punto 7 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

608 Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 26 y 27 de junio de 1989, p. 10.

609 Apartado III, Unión Económica y Monetaria, punto 2, Conclusiones del Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1989.

610 *Vid.*, por ejemplo, Artículos A (creación de la Unión Europea como nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa); y B (objetivos políticos generales, que influyen la creación de la ciudadanía europea).

a los países de Europa Central y Oriental (PECOs) y redefinir la estrategia económica de la Unión para convertir su economía en la más competitiva del mundo para 2010.

3.1. El problema de la reunificación de Alemania

A finales de la década de los ochenta se produce la caída del muro de Berlín, que precipitaría la reunificación de la República Federal Alemana (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA) en un solo Estado a partir del 3 de octubre de 1990. Estado que pasaría a convertirse en el de mayor población[611] y peso económico de las Comunidades[612]. La integración de la RDA se produce, de nuevo, en un momento crítico en la historia de la Comunidad pues, como se ha venido examinando en el apartado anterior, con el Acta Única Europea el proceso de construcción del mercado interior para finales de 1992 se encontraba en pleno proceso y la creación de la futura UEM y la próxima reforma de los Tratados necesaria al respecto estaba también en marcha. Como destaca Birchen, la integración suponía «*un reto adicional que llevaba a la Comunidad al límite de sus posibilidades*»[613].

El canciller alemán, Helmut Kohl, había presentado apenas veinte días tras la caída del muro un programa de diez puntos para superar la división de Alemania y Europa, señalando a sus aliados que la reunificación se haría lo más rápido posible[614]. Así, señala Martínez Sierra, los Jefes de Estado y de Gobierno se encontraron sin espacio de maniobra: o bien aceptaban la reunificación y la integración de la República Democrática Alemana, o la salida de la República Federal de las Comunidades[615].

En respuesta a la caída del muro de Berlín, el Consejo Europeo celebró una reunión extraordinaria en París el 18 de noviembre de 1989, si bien la cuestión de la unificación de Alemania no fue discutida. Esta será finalmente abordada en la cumbre celebrada de forma indirecta en la cumbre de Estrasburgo en diciembre, en la que en la Declaración sobre Europa Central y Oriental se

611 Como señala Martínez Sierra, con la reunificación 16 millones de alemanes de la antigua RDA pasaron a ser parte de la RFA, situación que demandaba una reflexión sobre el peso que Alemania tenía en las instituciones comunitarias, como por ejemplo sus votos en el Consejo o escaños en el Parlamento Europeo. Martínez Sierra, J.M.: *The European Countil*, *op. cit*., p. 77.

612 *Vid.* Villalba Clemente, F.G.; Camisón Yagüe, J.A.: «El fin de la división europea y el Tratado de la Unión Europea (1986-1992)». En Bermejo Batanero, F. (Dir.), *Historia Jurídica de la integración Europea*, Dykinson, 2021, p. 151.

613 Birchen, M.: *The European Parliament and German Unification*. Archive and Documentation Centre (CARDOC) Directorate-General for the Presidency. European Parliament. 2009, p. 14.

614 Martínez Sierra, J.M., *The European Council*..., *op. cit*., p. 53.

615 *Ibid*.

limitaban simplemente a señalar que también desde las Comunidades se buscaba «*el fortalecimiento del estado de paz en Europa en el que el pueblo alemán recupere su unidad a través de la libre autodeterminación*», recordando que el proceso debería realizarse «*de forma pacífica y democrática, respetando los acuerdos y tratados, así como todos los principios definidos en el Acta Final de Helsinki y en un contexto de dialogo y de cooperación Este-Oeste. Dicho proceso debe situarse asimismo en la perspectiva de la integración europea*»[616]. Esta declaración ocultaba un tira y afloja diplomático entre el Consejo Europeo y Bonn, logrando el Consejo alcanzar un consenso sobre una postura que apoyaba la unificación siempre que Alemania realizara esfuerzos en pro de la integración europea[617].

Será en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada en Dublín el 28 de abril de 1990, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno ya claramente acojan «*calurosamente la unificación alemana*» y acuerden que «*La integración se hará efectiva tan pronto como la unificación quede jurídicamente establecida, sujeta a los necesarios acuerdos transitorios*», añadiendo que esta integración se llevará a cabo «*sin revisión de los Tratados*»[618]. El objetivo, señala Martínez Sierra, era claro: evitar la entrada en juego de las disposiciones de los Tratados para la ampliación y para la reforma de estos, a la vez que se justificaban las acciones «*anómalas*» que el resto de las instituciones tuvieron que llevar a cabo[619] para permitir esta ampliación *de facto*[620] o encubierta[621]. Acuerdo que, como bien explica el citado autor, planteaba serias dudas de legitimidad tanto desde el punto de vista del derecho internacional como desde el propio derecho comunitario del momento[622].

Además, el Consejo Europeo urgía a la Comisión a que presentase al Consejo propuestas sobre las medidas transitorias necesarias, que entrarían en vigor en el momento de la unificación e irían encaminadas a «*conseguir la plena integración de la forma más rápida y armónica posible*»; pidiendo asimismo al Consejo a que adoptase también rápidamente las decisiones al res-

616 Conclusiones Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1989, p. 15.

617 Birchen, M., *op. cit*., p. 9.

618 Punto 4 Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990.

619 La propia Comisión Europea se encontró con que el paquete de medidas para la introducción del derecho comunitario en la RDA no iba a poder estar implementado antes de la unificación, por lo que tuvo que idear una solución «*única en la historia de la Comunidad Europea*» y proponer una serie de medidas temporales que debían aplicarse antes de su adopción por el legislador comunitario, lo que implicaba una delegación de poderes en la Comisión. Birchen, M., *op. cit*., p. 15.

620 Martínez Sierra, J.M., *The European Council*..., *op. cit*., p. 54.

621 *Ibid*. p. 76.

622 *Ibid*. pp. 57 y ss.

pecto[623]. De esta forma, destaca Martínez Sierra, la Comisión se vio obligada a crear, de forma urgente, un paquete similar al que utiliza para los Tratados de Adhesión[624], viendo así su derecho de iniciativa supeditado a lo acordado por el Consejo Europeo[625].

Por lo tanto, una vez más encontramos el gran poder con el que cuenta el Consejo Europeo para marcar el rumbo del proceso de integración, pues mediante un acuerdo político posibilitó la integración de la RDA en la Comunidad transgrediendo el derecho originario[626]. No solo no se aplicó el procedimiento de adhesión previsto en los Tratados (al considerar que la integración de la RDA en una Alemania unificada y, por tanto, en las Comunidades constituía un caso especial), sino que en las etapas presentadas por la Comisión para llevar a cabo el proceso se reconocía que la integración de la RDA en la Comunidad, en la práctica, tendría lugar antes de la unificación formal de las dos Alemanias[627].

3.2. La culminación de la UEM y la Unión política

Como señala Cavallaro, el objetivo de la creación de una UEM «*relanzó la perspectiva de una unión política de Europa*»[628]. Con el fin del orden establecido tras la Segunda Guerra Mundial, nos encontramos ante un nuevo ciclo en el que la Europa comunitaria necesitaba posicionarse en el nuevo escenario global[629].

En la reunión de 28 de abril de 1990 el Consejo Europeo, paralelamente al proceso de unificación de Alemania ya comentado, acordaba que se intensificarían los preparativos para la CIG sobre la UEM con vistas a que esta se iniciase en diciembre de 1990 y concluyese rápidamente sus trabajos para permitir su ratificación a finales de 1992[630]. Además, confirmaba su voluntad de que se alcanzase la Unión Política, a cuyos efectos decidió que se procediese de forma inmediata a un examen detallado sobre la necesidad de posibles

623 Punto 5 Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990.

624 El propio Consejo Europeo, señala, fijaba la fecha de la unificación como fecha límite. *Ibid*. p. 83.

625 *Ibid*. pp. 82-84 y 87.

626 *Ibid*.

627 Archive Of European Integration: *The Community and German Unification. Communication from the Commission to the special session of the European Council Dublin, 28 April 1990. Based on SEC (90) 751, 20 April 1990. Reproduced from the Bulletin of the European Community Supplement No. 4/90 Pages 9-16*. Disponible en https://aei.pitt.edu/2931/1/2931.pdf

628 Cavallaro, M.E., *op. cit*., pp. 19-20.

629 *Ibid*.

630 Punto 6 Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín de 28 de abril de 1990.

cambios en los Tratados «*con el fin de fortalecer la legitimidad democrática de la Unión*»[631]. Examen que se encargó a los Ministros de Asuntos Exteriores, que debían preparar propuestas para debatir en el Consejo Europeo de junio, con vistas a celebrar una segunda CIG que trabajase de forma paralela a la CIG sobre la UEM y con miras a su ratificación en el mismo plazo de tiempo[632].

De esta forma, el Consejo Europeo en su segunda cumbre celebrada en Dublín en junio de 1990 acordaba, por un lado, abrir la CIG sobre la UEM para el 13 de diciembre de 1990 y concluir de forma rápida sus trabajos para su ratificación por los Estados miembros antes del final de 1992[633]; y, por otro, convocar la segunda CIG sobre la Unión Política e iniciar sus trabajos el 14 de diciembre de 1990, también para su rápida conclusión y ratificación antes de finales de 1992[634].

Con respecto a la Unión Política, se encargaba a los Ministros de Asuntos Exteriores la preparación de la Conferencia, con base al informe con los resultados del examen y propuestas que se les había encargado en la anterior cumbre y que se incluía como anexo a las conclusiones del Consejo Europeo, así como en las contribuciones de los Gobiernos nacionales y de la Comisión[635]. De esta forma, el Consejo Europeo hacía suyo el contenido del informe, fijando así el marco de reflexión en el cual debían desarrollarse las negociaciones en la CIG[636].

En vísperas de la apertura de las dos CIG, el Consejo Europeo volvió a debatir en la reunión celebrada en Roma en diciembre de 1990 el desarrollo interno de la Comunidad, manifestando su voluntad de realizar plenamente en los plazos previstos el mercado único, seguir progresando en el fortalecimiento de la cohesión económica y social, y definir las etapas para la creación de la Unión política[637]. Así, para el desarrollo de la Unión política el Consejo Europeo pedía a la Conferencia que prestase particular atención a una seria de temas, como el fortalecimiento del Parlamento Europeo para una mayor legitimidad democrática (con respecto al cual pedía a la Conferencia que considerase el desarrollo de procedimientos de codecisión para los actos de

631 *Ibid* punto 7.

632 *Ibid*.

633 Punto 2 Conclusiones del Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de junio de 1990.

634 *Ibid*. punto 3.

635 *Ibid.* anexo I.

636 Como principales aspectos a abordar, los Ministros identificaban cuestiones como la ampliación del ámbito de competencias al pasar a una unión política, la idea de la ciudadanía europea, la necesidad de reformas institucionales, el respeto del principio de responsabilidad democrática, etc. *Ibid*.

637 Conclusiones del Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, p. 2.

índole legislativa), o la consideración de qué derechos podrían consagrase en los Tratados para dar contenido a la ciudadanía de la Unión[638].

Por lo tanto, a través de sus conclusiones el Consejo Europeo fue fijando el marco político en el que las dos CIG debían desarrollarse y las cuestiones que debían ser objeto de negociación. Sobre estas orientaciones previamente consensuadas por loa Jefes de Estado y de Gobierno, las CIG desarrollarían sus trabajos. Por lo tanto, una vez más, podemos observar la importante función de dirección política del Consejo Europeo en el proceso de reforma de los Tratados pese a que, como venimos señalando, todavía en estos momentos estos no hacían referencia al mismo dentro de dicho proceso.

En la siguiente reunión en Luxemburgo en junio de 1991, el Consejo Europeo tomó nota del proyecto de Tratado preparado por la Presidencia Luxemburguesa a la vista de los trabajos de las dos Conferencias y pasó a debatir más a fondo algunos temas de los que dependía el éxito de la negociación, adoptando una serie de orientaciones generales en distintos aspectos[639].

La decisión final sobre el texto del Tratado de la Unión Política y de la UEM se adoptó en la reunión celebrada en Maastricht en 1991, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo sobre el borrador del Tratado de la Unión Europea, previéndose su firma para febrero de 1992. Asimismo, al recoger el nuevo Tratado que cualquier Estado Europeo cuya forma de gobierno se base en la democracia puede convertirse en miembro de la Unión, el Consejo Europeo señalaba que las negociaciones para la adhesión podrían comenzar tan ponto se concluyesen las negociaciones sobre el sistema de recursos propios[640].

Sin embargo, la ratificación del Tratado se retrasaría debido al no del pueblo danés a su ratificación en el referéndum celebrado el 2 de junio de 1992[641]. Para posibilitar la ratificación del Tratado, el Consejo Europeo acudió a una fórmula que evitaba tener que reabrir las negociaciones o repetir las ratificaciones en los Estados miembros que ya lo habían hecho, y buscaba facilitar que Dinamarca pudiera realizar un segundo referéndum.

---

638 *Ibid*. pp. 3 y ss.

639 Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio de 1991, pp. 2 y ss.

640 Archive Of European Integration: *Maastricht European Council.* Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 12/1991, p. 2.

641 La Constitución danesa requiere, para la ratificación de tratados que cedan el ejercicio de competencias a autoridades internacionales, la aprobación de una Ley por mayoría de cinco sextos de los miembros del *Folketing* y, en caso de que dicha mayoría no se obtenga, pero si para la aprobación de una ley ordinaria, y el gobierno la mantiene, el sometimiento a referéndum del electorado de la ley para su aprobación o rechazo. Art. 20 Constitución de Dinamarca de 5 de junio de 1953. Ah ora bien, en Dinamarca viene siendo costumbre constitucional someter a referéndum todas las ratificaciones de los Tratados constitutivos de la Unión Europea y sus modificaciones. Villalba Clemente, F.G.; Camisón Yagüe, J.A., *op. cit*., p. 156.

En el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su compromiso con el Tratado de la Unión Europea y acordaron dos textos para responder a los temas que Dinamarca había planteado en su memorándum «*Dinamarca en Europa*» de 30 de octubre de 1993, sin reabrir el texto acordado tal y como requería el artículo R del Tratado[642]. Por un lado, la Decisión relativa a determinados problemas planteados por Dinamarca sobre el Tratado de la Union Europea, que se incluyó en las conclusiones como anexo 1 y que surtiría efecto el día de la entrada en vigor del Tratado. Por otro lado, una serie de declaraciones que se incluyeron en el Anexo 2[643].

La citada decisión se adoptó como Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo y mediante la misma se introducía una cláusula *opt-out* para Dinamarca que eliminaba parte de las obligaciones que el Tratado establecía para este país. Así, por ejemplo, se acordaba que Dinamarca no tendría que participar en la tercera fase de la UEM, por lo que no participaría de la moneda única ni estaría obligada por las normas relativas a la política económica, conservando sus competencias en el ámbito de la política monetaria[644]. Para ello, se apoyaba esta decisión en lo dispuesto en el Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca anexo al Tratado CE, que concedía a Dinamarca el derecho a notificar al Consejo su posición sobre su participación en la tercera fase de la UEM, entendiendo a continuación que Dinamarca había realizado dicha notificación y no participaría en dicha tercera fase[645]. Como destaca Martínez Sierra, se aplicaba un protocolo anexo a un Tratado que todavía no había sido ratificado y que, por lo tanto, ni el Tratado ni sus protocolos se encontraba en vigor en la fecha en la que se adoptó la decisión. Por lo tanto, reitera el autor, el Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno estaba exonerando a Dinamarca de las obligaciones relativas a la UEM por propia iniciativa[646].

Por lo tanto, como puede observarse, se buscaron los mecanismos y cauces necesarios para esquivar lo previsto en los Tratados, reabriendo las negociaciones, buscando un parche externo temporal que indudablemente tenía serias deficiencias:

- En primer lugar, la decisión se adopta como Decisión del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, pues los Tratados no reconocían facultades al Consejo Europeo para adoptar este tipo de decisiones y, tal y como se ha examinado en el Punto II, antes de la

642 Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, parte A punto 4 y parte B.

643 *Ibid*. Parte B.

644 *Ibid.* Anexo 1, sección B.

645 *Ibid*.

646 Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit*., p. 102.

reforma de Lisboa se acudía a esta formación en los ámbitos en los que se le querían otorgar funciones específicas, pero sin hacer referencia al mismo[647]. Claramente, crearon así un acuerdo internacional paralelo y los Jefes de Estado y de Gobierno, al ser los máximos responsables políticos en sus respectivos Estados miembros, eran los únicos que podían llegar a este acuerdo.

- En segundo lugar, la cláusula *opt-out* que permitía a Dinamarca no participar en la tercera fase de la UEM se basaba en un protocolo anexo al Tratado de la Unión que todavía no estaba en vigor, por lo que no podía servir de base para la justificación de esta cláusula.
- En tercer lugar, el hecho de que se acordase que la Decisión surtiría efecto en la fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, evidenciaba que todos los Estados miembros ratificaron el Tratado original (incluida Dinamarca) y que el acuerdo paralelo era solo una promesa de que estas concesiones entrarían en vigor con el Tratado[648].

La prueba definitiva de que la Decisión adoptada era ese parche externo temporal se encuentra en que, posteriormente, estas exenciones a Dinamarca tuvieron que ser incorporadas formalmente con el Tratado de Ámsterdam, incluyendo el protocolo número 22 sobre la posición de Dinamarca, que convertía en Derecho originario las partes de la Decisión que no estaban cubiertas por la entrada en vigor del Tratado de Maastricht[649].

3.3. La cuarta ampliación y los criterios de Copenhague

El Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 es otra de las reuniones destacables de la institución ya que adopta los conocidos como criterios de Copenhague que los países asociados de la Europa Central y Oriental tendrían que cumplir para adherirse a la Unión Europea. Criterios que, a partir de ese momento, son los que han de cumplir todos los Estados europeos que quisieran incorporarse a la Unión.

Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que aquellos países de la Europa Central y Oriental que lo deseasen se podrían convertir en Estados miembros de la Unión Europea en cuanto pudieran asumir las obligaciones de la adhesión, cumpliendo dos criterios[650]:

---

647 Mangas Martín, A.; Liñán Nogueras, D. J., *op. cit.*, p. 98

648 Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit*., p. 105.

649 *Ibid*.

650 Punto 7 Conclusiones Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993. A dichos criterios se añadiría un tercero, en el Consejo Europeo de Madrid de 1995, relativo a la incorporación del acervo comunitario. Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, p. 6.

- En primer lugar, un criterio político: ser un país democrático, que haya alcanzado una estabilidad de sus instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
- En segundo lugar, un criterio económico: tener una economía de mercado en funcionamiento, que pueda hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.

Por otra parte, en los años noventa se produce la cuarta ampliación de la Unión Europea, con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia. En la reunión celebrada en Bruselas en diciembre de 1993, el Consejo Europeo decidió la ponderación de votos en el Consejo de cara a las nuevas incorporaciones, e invitó al Consejo de Asuntos Generales a aplicar esa decisión[651]. Así, establecía que para los Estados ya miembros la ponderación se mantenía como estaba y que a Austria y Suecia se le asignarían 4 votos a cada uno, y a Noruega y Finlandia 3 votos[652]. Una vez más, podemos observar cómo el Consejo Europeo adopta la decisión a nivel político, inmiscuyéndose en el poder de autoorganización del Consejo, y activando posteriormente los mecanismos previstos en los Tratados para la adopción de la decisión jurídica[653].

La señalada invitación al Consejo de Asuntos Generales daría lugar al compromiso de Ioannina y, con arreglo a dicho acuerdo, el Consejo Europeo en la reunión celebrada en Corfú en junio de 1994 creó un grupo de reflexión para preparar la CIG de 1996. Grupo al que, de cara a la futura ampliación, se le encargaba presentar opciones sobre las cuestiones institucionales que exponían el Consejo Europeo de Bruselas y el Acuerdo de Ioannina, en concreto la ponderación de votos, el umbral para las decisiones por mayoría cualificada, el número de miembros de la Comisión y cualquiera otra medida que se considerase necesaria para facilitar la labor de las instituciones y garantizar el funcionamiento eficaz ante la ampliación[654]. El Grupo estaría formado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión, acordando que dos representantes del Parlamento Europeo participarían en los trabajos y que el grupo mantendría cambios de impresiones con las demás instituciones y órganos de la Unión[655]. Se puede comprobar cómo, con esta composición, se da un paso más en la configuración de los grupos de trabajo que venimos examinando,

---

651 Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit*., p. 106.

652 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 11 de diciembre de 1993, p. 39.

653 Como señala Martínez Sierra, de esta forma el Consejo Europeo ordenaba al Consejo adoptar una Decisión cuyo contenido la imponía previamente. Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit*., p. 106.

654 Punto IV. Preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996. Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994.

655 *Ibid*.

pasando de comités *ad hoc* con expertos independientes para reflexionar y elaborar propuestas para posibles reformas, a movilizar directamente a los representantes de los Estados miembros y de las instituciones europeas.

3.4. Preparando a la Unión para el siglo XXI

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la Unión Europea entraba en una nueva fase, en la que se iría construyendo la UEM y preparando los ajustes institucionales necesarios de cara a la gran ampliación a los países de Europa Central y Oriental. La consolidación de la UEM requería, además, la adopción de políticas capaces de favorecer el crecimiento y el empleo[656]. Como señalaba el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 la Unión tenía que demostrar «*su capacidad para configurar también el futuro tomando en consideración los intereses políticos y económicos de los ciudadanos*»[657].

Las dificultades macroeconómicas de comienzos de esta década también pusieron de manifiesto la necesidad de una acción coordinada en materia de empleo a escala de la Unión, por lo que en el señalado Consejo Europeo de Essen se estableció una estrategia común de empleo, instando a los Estados miembros a transponer sus recomendaciones en sus políticas internas[658]. Estrategia que sería desarrollada en cumbres posteriores, celebradas en Madrid, Cannes y Florencia.

El Consejo Europeo de Madrid reunido en diciembre de 1995 también adoptó, de cara al señalado futuro de la Unión Europea, una serie de decisiones fundamentales:

- En materia de empleo, señalaba que su creación constituía el principal objetivo social, económico y político de la Unión y de sus Estados miembros, comprometiéndose a seguir realizando todos los esfuerzos necesarios para reducir el desempleo[659].

656 La recesión económica y el problema del empleo de principios de los noventa fue también una de las cuestiones centrales en las diferentes reuniones del Consejo Europeo, reconociendo ya el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 el elevado desempleo como uno de los desafíos de la Unión y la necesidad de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. El Consejo Europeo de Essen de 1994 sería el primero en establecer una estrategia común de empleo, instando a los Estados miembros a transponer las recomendaciones de la estrategia en sus políticas internas. Cristóbal Roncero, R.: «Políticas de empleo en la Unión Europea». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* n.º 33, 2001, p. 35.

657 Conclusiones del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994, p. 1.

658 Cristóbal Roncero, R., *op. cit.*, p. 35.

659 Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, p. 1.

- Adoptaba el escenario para la tercera fase de la UEM y la introducción de la moneda única, confirmando que dicha fase comenzaría el 1 de enero de 1999 y decidiendo denominar a esta nueva moneda «Euro»[660].
- Acordaba lanzar la CIG para la reforma de los Tratados el 29 de marzo de 1996, tras examinar el informe del Grupo de Reflexión creado en la reunión de Corfú de 1994, para que la misma estableciera las condiciones políticas e institucionales necesarias para adaptar la Unión Europea a las futuras necesidades, en especial las derivadas de la ampliación[661].
- Y en cuanto a la ampliación hacia Europa Central y Oriental y hacia el Mediterráneo, el Consejo Europeo tomó nota de los informes de la Comisión sobre los efectos de la ampliación sobre las políticas de la Unión Europea, sobre la estrategia de preadhesión de los PECOs y sobre el inicio de las negociaciones de adhesión de Malta y Chipre tras la conclusión de la CIG de 1996[662].

El Consejo Europeo de Turín de marzo de 1996, coincidente con el inicio de la CIG, fijaba una serie de ámbitos en los que la Conferencia debía centrarse fundamentalmente, sin perjuicio de otras cuestiones que pudieran plantearse durante la misma. Así, por ejemplo, con respecto a las reformas necesarias para mejorar las instituciones para una Unión más democrática y eficaz y de cara a la futura ampliación, se acordaba que la Conferencia debía estudiar como simplificar los procedimientos legislativos y hacerlos más claros y transparentes; ampliar el alcance de la codecisión; el cometido del Parlamento Europeo, sus poderes legislativos, su composición y el procedimiento uniforme para su elección; y el tema del alcance de las votaciones por mayoría, la ponderación de votos y los umbrales para las decisiones por mayoría cualificada; entre otras cuestiones[663].

En la reunión de Dublín de diciembre de 1996 el Consejo Europeo tomaría nuevas decisiones significativas para el desarrollo de la Unión Europea, logrando nuevos progresos en la UEM, definiendo una amplia gama de medidas para incrementar el empleo, y acogiendo las líneas generales presentadas por la Presidencia irlandesa para la revisión de los Tratados, entre otras cuestiones[664]. Debe destacarse el acuerdo sobre los principios y elementos principales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), para garantizar la

660 *Ibid*. pp. 1-2.

661 *Ibid.* p. 1.

662 *Ibid.* p. 6.

663 Punto 2 Conclusiones del Consejo Europeo de Turín de 29 de marzo de 1996.

664 Punto I. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Dublín, de 13 y 14 de diciembre de 1996

disciplina presupuestaria dentro de la UEM, invitando al Consejo ECOFIN a que presentase un proyecto de resolución sobre el Pacto que debería adoptarse por el Consejo Europeo de junio de 1997[665].

La CIG de 1996 sería clausurada por el Consejo Europeo reunido en Ámsterdam en junio de 1997, que alcanzó un acuerdo sobre el proyecto de Tratado de Ámsterdam, invitando al Consejo a adoptar lo antes posible las medidas necesarias para garantizar su funcionamiento pleno en cuanto entrase en vigor[666]. El camino para el proceso de ampliación quedaba despejado con la futura reforma, invitando al Consejo a examinar los dictámenes de la Comisión respecto de los países candidatos y su comunicación sobre la Agenda 2000, con miras a que en la siguiente reunión en diciembre en Luxemburgo se pudiera acordar la apertura de negociaciones. Asimismo, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo de Dublín se alcanzó un acuerdo sobre las necesarias resoluciones del Consejo Europeo y otros textos pertinentes de cara al funcionamiento de la tercera fase de la UEM[667].

Debe destacarse como en esta reunión de junio, el Consejo Europeo adoptaba la Resolución encargada al Consejo ECOFIN sobre el PEC, momento a partir del cual puede decirse que el Consejo Europeo pasa a intervenir en un ámbito fundamental para los Estados miembros, estableciendo en el PEC unos criterios rígidos que implican, como señala Carlos de Cabo, una opción económica fundamental sobre como regular y utilizar los recursos disponibles, así como sobre cómo gestionar la dimensión presupuestaria de la política económica de los Estados miembros. A partir de este momento, estas cuestiones quedan sustraídas a los Estados miembros, eliminándose sus capacidades como Estado interventor[668] y, lo que es más problemático, quedando sustraídas a los mecanismos de control y responsabilidad existentes en los sistemas políticos democráticos[669].

Pacto que se adoptaba, además, partiendo de un instrumento de dudosa naturaleza jurídica, una Resolución, tipo de acto que el Consejo Europeo ha utilizado en diversas ocasiones para descender a cuestiones precisas de regulación a las que posteriormente el Consejo da base legal[670]. De esta forma, el Consejo Europeo pudo regular ámbitos reservados al Consejo por los Tratados, práctica contraria al respeto del equilibrio institucional[671]. Y pudo inter-

665 *Ibid*. Punto II.1.

666 Conclusiones del Consejo Europeo de Ámsterdam de 16 y 17 de junio de 1997, p. 1.

667 *Ibid*.

668 *Vid.* Cabo Martín, C. De, *op. cit*., pp. 22-23 y 26.

669 *Vid.* Martínez Sierra, J. M.: *La (Des)constitucionalización en la Unión Europea* (En prensa), p. 182.

670 Sobre el particular, *vid.* Martínez Sierra, J. M., *El Sistema Institucional de la Unión Europea...*, *op. cit*., capítulo 2.

671 *Vid.* Mangas Martin, A., Liñan Nogueras, D. J., *op. cit*., p. 99.

venir en un ámbito fundamental para los Estados miembros, estableciendo restricciones que, sin embargo, no se producen a través de una transferencia competencial ortodoxa hacia una constitución económica europea formal, tal y como señala Martínez Sierra, sino a través de un pacto que conforma una constitución económica europea material y que se configura como un mecanismo de control económico y de no-gobierno económico[672].

En la reunión extraordinaria de Luxemburgo en noviembre de 1997, el Consejo Europeo decidió que las disposiciones del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Ámsterdam tendrían efectos inmediatos, decisión que permitía la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros. Puso en marcha así la estrategia europea de empleo (EEE), que preveía la definición de unas directrices para el empleo, que fijarían unos objetivos concretos y habrían de incluirse en planes de acción nacionales para el empleo elaborados por los Estados miembros con una perspectiva plurianual. Estrategia que establecía un marco de supervisión multilateral, debiendo los Estados miembros remitir cada año a Consejo y Comisión su plan de acción nacional para el empleo, sobre cuya base el Consejo examinaría anualmente la forma en que los Estados miembros hubiesen trasladado las directrices a su política nacional y enviaría al Consejo Europeo un informe, aprobando éste las orientaciones necesarias para la fijación de unas directrices para el año siguiente[673]. Se introducía así un nuevo método de trabajo, el método abierto de coordinación, que como señalaba el propio Consejo Europeo se inspiraba en el método seguido para la convergencia económica[674]. Método cuya implantación se fue afianzando en cumbres posteriores del Consejo Europeo[675].

El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 constituiría también un hito para el futuro de la Unión Europea. El Consejo Europeo abordó una reflexión de conjunto sobre el desarrollo de la Unión y de sus políticas para buscar respuestas a los retos que se perfilaban a partir del año 2000. En materia de ampliación, decidió iniciar en primer lugar un proceso de adhesión que incluyese a diez Estados candidatos de Europa Central y Oriental y a Chipre, que iniciaría el 30 de marzo de 1998[676]. Y, en materia de la UEM,

672 *Vid.* Martínez Sierra, J. M., *La (Des)constitucionalización en la Unión Europea, op. cit.,* pp. 184-185.

673 Parte I Conclusiones Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de Noviembre de 1997.

674 *Ibid.* punto 13. Es, pues, realmente una extensión de las normas relativas a la UEM previstas en los Tratados, que cubren la coordinación de las políticas macroeconómicas y algunas otras áreas. *Vid.* Hix, S., *op. cit*., p. 37.

675 *Vid.* Conclusiones Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998; del Consejo Europeo de Viena de 11 y 12 de diciembre de 1998; del Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999; y del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999.

676 Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997, pp. 1-2.

adoptó una resolución sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase mediante la que se establecían mecanismos estrictos de coordinación económica para esta fase, centrando el poder de decisión en el consejo ECOFIN para adoptar las orientaciones generales de política económica[677].

En resumen, puede observarse como en esta etapa el Consejo Europeo ya no es solo un foro que desbloquea situaciones de crisis, sino la institución que claramente marca la dirección política y las transformaciones esenciales del proceso de integración. Puede decirse, por tanto, que está en el origen de todas las decisiones esenciales en el proceso de construcción de la UEM, así como de las reformas que se introducirían en la siguiente modificación de los Tratados: el Tratado de Ámsterdam. Y, en concreto, en materia de política económica, debe destacarse como a partir de los noventa el Consejo Europeo se convierte en el principal actor, dando instrucciones, supervisando el trabajo de Consejo y Comisión, y reservándose a menudo la finalización de las decisiones[678]. Con la adopción del PEC examinado, el Consejo Europeo pasa a intervenir en un ámbito fundamental para los Estados miembros. Papel que, como se examinará más adelante, se ve todavía más reforzado a raíz de la crisis económica de 2008.

3.5. La gran ampliación

Como se ha adelantado en los apartados anteriores, la cuestión de la adhesión de los PECOs ya se venía trabajando desde comienzos de los años noventa: el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 reconocía oficialmente la elegibilidad de estos países y había fijado los criterios políticos y económicos que debían cumplir de cara a su adhesión[679]; el Consejo Europeo de Essen de 1994 aprobaba la estrategia de preadhesión para guiar y preparar a estos países para su futura incorporación[680]; el Consejo Europeo de Madrid de 1995 añadía un criterio adicional relativo a la incorporación del acervo de la Unión[681]; y el Consejo Europeo de Luxemburgo daba el visto bueno definitivo para iniciar las negociaciones formales de adhesión con un primer grupo de diez países[682].

De cara a preparar a la Unión para su mayor proceso de ampliación hasta la fecha, el Consejo Europeo había comenzado ya también a trabajar en la

677 *Ibid*. anexo 1.

678 Puetter, U., *op. cit*., pp. 161-162 y 168-170.

679 Punto 7 Conclusiones Consejo Europeo de Copenhague de 21 y 22 de junio de 1993.

680 Conclusiones del Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994, p. 14.

681 Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, p. 6

682 Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997, pp. 1-2.

llamada Agenda 2000. El objetivo era reforzar las políticas comunes de la Unión y establecer un marco financiero riguroso[683]. En el Consejo Europeo celebrado en Madrid en diciembre de 1995, los Jefes de Estado y de Gobierno encargaron a la Comisión que realizase una evaluación del impacto que tendría la futura ampliación sobre las políticas comunitarias y que presentara una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión a partir del 31 de diciembre de 1999[684]. La comunicación sería presentada en la reunión de Luxemburgo de diciembre de 1997, en la que simultáneamente la Comisión presentaba sus dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de los diez países de Europa central y oriental[685]. El Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 fijó los plazos para la negociación, señalando que para la cumbre de Viena debería haberse logrado un avance en los elementos clave de modo que se pudiera llegar a un acuerdo político sobre todo el conjunto de medidas «*a más tardar en marzo de 1999*»[686]. Asimismo, definió las directrices básicas para debatir las reformas de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión y de la PAC[687]. Para traducir las prioridades fijadas en los distintos Consejos Europeos en instrumentos jurídicos, la Comisión presentó en marzo de 1998 un paquete de propuestas legislativas sobre los diferentes temas abordados en su comunicación[688], alcanzando finalmente el Consejo Europeo un acuerdo político sobre estas propuestas en su reunión en Berlín en marzo de 1999[689]. Con las reformas acordadas y el marco financiero para su financiación a medio plazo, el Consejo Europeo estimaba que la Unión estaría en condiciones de afrontar los retos venideros y de que la ampliación sería un éxito[690].

Por otra parte, para garantizar que tras la ampliación las instituciones de la Unión pudieran seguir trabajando eficazmente, el Consejo Europeo reiteraba en su reunión de Colonia de junio de 1999 su intención de convocar una nueva CIG a principios del año 2000 con el fin de resolver las cuestiones institucionales que no habían quedado resueltas en Ámsterdam, fijando los temas

683 Para más información sobre la Agenda 2000, *vid.* EUR-Lex. Síntesis de legislación de la Unión Europea: «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia».

684 Punto III, A. Ampliación. Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, pp. 6-7.

685 Señalaba el Consejo Europeo que estos dictámenes constituían «un buen análisis de conjunto de la situación de cada Estado candidato a la luz de los criterios de adhesión fijados por el Consejo Europeo de Copenhague». Punto 23 Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997.

686 Punto 60 Conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff de 15 u 16 de junio de 1998.

687 *Ibid*. puntos 57 a 59.

688 EUR-Lex. Síntesis de legislación de la Unión Europea: «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia».

689 Punto 3 Conclusiones Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999.

690 *Ibid*.

que la CIG debía abarcar: la magnitud y composición de la Comisión Europea, la ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría y umbral para las decisiones por mayoría cualificada); y la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo; además de cualesquiera otras modificaciones que pudieran resultar pertinentes al respecto[691].

El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 tomaría otra serie de decisiones que marcarían una nueva etapa en el proceso de ampliación, reiterando el carácter global del proceso de adhesión[692]. Así, señalaba que una vez ratificados los resultados de la CIG convocada para diciembre del año 2000, la Unión debería estar en condiciones para acoger a los nuevos Estados miembros después de 2002[693]. Asimismo, decidió convocar conferencias intergubernamentales bilaterales en febrero de 2000 para iniciar las negociaciones con Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta sobre las condiciones de su ingreso[694]. En cuanto a la CIG, se acordaba que debía finalizar sus trabajos y convenir en las modificaciones de los Tratados necesarias para diciembre de 2000[695].

En esta ocasión, el Consejo Europeo pidió a la futura Presidencia un informe completo con las opciones para resolver los temas acordados. La responsabilidad política general de la Conferencia recayó en los Ministros del Consejo de Asuntos Generales y de los trabajos preparatorios se encargó un grupo formado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, participando el representante de la Comisión tanto a nivel político como preparatorio[696]. No se creó, por tanto, ningún comité de expertos para preparar la reforma como en anteriores ocasiones, si bien debe tenerse en cuenta que la cuestión ya se había abordado en trabajos de anteriores grupos[697] y que el propio Tratado de Ámsterdam fijó en un Protocolo que se convocaría una futura CIG para llegar a un acuerdo en las cuestiones que no habían quedado resueltas[698]. Además, la Comisión fue publicando diversas comunicaciones

691 Puntos 52 y 53 Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999.

692 Puntos 1 y 4 Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 de diciembre de 1999.

693 Siempre, evidentemente, que estos demostrasen su capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión y hubieran culminado con éxito el proceso de negociación. *Ibid*. punto 5.

694 *Ibid*. punto 10.

695 *Ibid*. punto 15.

696 *Ibid*.

697 Como el del grupo de reflexión creado por el Consejo Europeo de Corfú de 1994 que sirvió de base para preparar la CIG de 1996 que llevaría al Tratado de Ámsterdam. Punto IV Conclusiones Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994.

698 Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. Tratado de Ámsterdam de 1997. DO C 340, de 10.11.1997.

al respecto[699] y el Parlamento Europeo también aprobó resoluciones con propuestas ambiciosas.

Por lo tanto, una vez más podemos observar como el Consejo Europeo es determinante en el proceso de ampliación, marcando los plazos de las distintas fases y definiendo las condiciones que los países candidatos deben cumplir para la adhesión[700]. Ello pese a que, como venimos reiterando, el anterior artículo 49 del TUE no lo mencionaba[701], no habiéndose recogido hasta la reforma del Tratado de Lisboa lo que era la realidad de la actuación del Consejo Europeo, al incorporarse expresamente en dicho artículo que para la adhesión «*Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo*»[702].

4. Redefiniendo el proyecto europeo para una Unión ampliada a 27 Estados miembros

La gran ampliación que experimentaría la Unión Europea en los años 2000, con la incorporación de diez nuevos Estados miembros en 2004 y de dos Estados más en 2007, implicaba la necesidad de nuevos ajustes institucionales y de una nueva fase de reflexión sobre como continuar avanzando en el proceso de construcción europeo. Además, en esta nueva década el Consejo Europeo volvería a enfrentarse a una importante crisis económica que derivaría en una profunda reforma de los mecanismos de gobernanza económica de la Unión en la siguiente década.

4.1. Una nueva estrategia económica para los próximos diez años

En la reunión celebrada en Lisboa en marzo de 2000, el Consejo Europeo señalaba que la Unión se enfrentaba a un «*enorme cambio fruto de la mundialización y de los desafíos que plantea una nueva economía basada en el*

699 Así, por ejemplo, el informe elaborado por un grupo de expertos que la Comisión presentó en octubre de 1999; y la contribución al informe que la Presidencia preparaba para el Consejo Europeo que presentó en diciembre. Además, Comisión y Parlamento Europeo remitieron también al Consejo sendos dictámenes. La Comisión en enero de 2000 (Adaptar las instituciones para realizar la ampliación con éxito). Y el Parlamento Europeo en febrero de ese mismo año. Gutiérrez Espada, C.: «Una reforma «difícil pero productiva»: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año n.º 5, n.º 9, 2001, pp. 30-31.

700 *Vid.* Blanc, D., *op. cit.,* p. 98; Dinan, D., *op. cit.*, p. 239; Watts, D., *op. cit.*, p. 90; Douglas-Scott, S., *op. cit.,* p. 96.

701 *Vid.* antiguo art. 49 TUE, versión consolidada de 2006.

702 *Vid.* art. 49 TUE.

conocimiento», por lo que se acordaba un nuevo objetivo estratégico para la próxima década para reforzar el empleo, realizar las reformas económicas necesarias y lograr una mayor cohesión social[703].

Se pone así en marcha la denominada Estrategia de Lisboa, que buscaba realizar el nuevo objetivo estratégico fijado: «*convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*»[704]. En sí, no implicaba la creación de un nuevo proceso, sino que se configuraba como una mejora de los procesos existentes. Y como instrumento de esta Estrategia, se introdujo el método abierto de coordinación, señalando el Consejo Europeo que iría acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte de este, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos. E indicando, además, que, en una sesión que debería celebrarse cada primavera, determinaría los mandatos correspondientes y garantizaría su cumplimiento[705].

Desde entonces, como se ha señalado en el punto III, cada año se celebra en primavera una reunión especial del Consejo Europeo para discutir asuntos socioeconómicos, involucrando así a los Jefes de Estado o de Gobierno en un proceso de coordinación más ligera para poner así en común las distintas experiencias nacionales, definir los mandatos pertinentes y asegurar que son seguidos[706]. Este procedimiento implica la monitorización colectiva de las políticas domésticas de los Estados miembros y el Consejo Europeo desempeña un papel determinante en el mismo: no sólo se encarga de establecer la agenda, la puesta en práctica futura y la política de la Unión, sino que también se atribuye las tareas de ejecución y de supervisión posteriores, demostrando así su disposición a absorber tareas no sólo de la Comisión sino también del Parlamento y del Consejo[707]. Sin embargo, no se contestó la prerrogativa del Consejo Europeo para establecer tan ambiciosa estrategia. Sobre todo, cuando uno de sus aspectos más controvertidos era la forma en la que rodeaba las características tradicionales del método comunitario, así como la iniciativa de la Comisión y los mecanismos legislativos y de control del Parlamento Europeo[708].

La primera sesión periódica de primavera del Consejo Europeo, dedicada especialmente al estudio de las cuestiones económicas y sociales, se celebró

703 *Vid.* punto I Conclusiones Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000.

704 *Ibid*. punto 5.

705 *Vid. Ibid.* punto 7.

706 *Vid.* Hayes-Renshaw, F. Y Wallace, H., *The Council of Ministers*, Second edition, *op. cit*., p. 172.

707 *Vid.* Werts, J., «The unstoppable advance of the European Council», *op. cit*., p. 301.

708 Vid Westlake, M. And Galloway, D., *op. cit.,* p. 182.

los días 23 y 24 de marzo de 2001 en Estocolmo, y en las cumbres posteriores el Consejo Europeo fue haciendo balance de los progresos realizados para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa e identificando los sectores en los que era necesario realizar avances, fijando prioridades para impulsar las reformas en dichos ámbitos. Así, por ejemplo, en la cumbre celebrada en Barcelona en marzo de 2002, en la que además el Consejo Europeo acordó reforzar la EEE, simplificándola e incorporando las metas y objetivos acordados en Lisboa, señalando que la misma debía centrarse en elevar el índice de empleo potenciando las posibilidades de empleo y suprimiendo los obstáculos y la falta de incentivos para encontrar o conservar un puesto de trabajo, preservando simultáneamente unos altos niveles de protección del modelo social europeo[709].

No obstante, pese a las orientaciones establecidas desde el Consejo Europeo las reformas a nivel de los Estados miembros no avanzaban al ritmo deseado y eran cada vez más difíciles de lograr. Por tanto, una vez incorporados los nuevos Estados miembros se entendió que era necesario reforzar la Estrategia. Así, en la reunión de marzo de 2003 el Consejo Europeo fijó de nuevo prioridades para impulsar la reforma en los ámbitos pendientes, demandando desde reformas en los mercados laborales para incrementar el empleo, hasta la adopción de medidas para facilitar la entrada y salida del mercado de empresas de cualquier tamaño y mejorar el acceso a la financiación[710]. Además, el Consejo Europeo presentó las acciones detalladas para poner en práctica dichas prioridades durante los siguientes doce meses[711]. Entre estas acciones, invitó a la Comisión a establecer un Grupo Europeo de Empleo, presidido por D. Wim Kok, para llevar a cabo un examen independiente y detallado de los retos políticos claves relacionados con el empleo y para determinar medidas prácticas de reforma que pudiesen tener el mayor efecto directo e inmediato posible en la capacidad de los Estados miembros para aplicar la EEE revisada y para alcanzar sus finalidades y objetivos[712].

A continuación, en la cumbre de primavera de marzo de 2004 el Consejo Europeo volvió a señalar que debían acelerarse las reformas si se querían cum-

709 *Vid.* puntos 27 y 31 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002.

710 *Vid.* punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 20 y 21 de marzo de 2003.

711 *Ibid.* punto 14.

712 *Ibid.* punto 44. El grupo presentaría su informe en noviembre de 2003, bajo el título «Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe», y en el mismo se introducía un concepto, la flexiguridad, que sería recogido por la Comisión Europea en su comunicación «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de junio de 2007, «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad» [COM(2007) 359 final - no publicada en el Diario Oficial]

plir los objetivos previstos para 2010[713] y se comenzó a preparar el refuerzo de la estrategia de Lisboa. Además, tomó nota de la intención de la Comisión de establecer un programa al respecto, instándola asimismo a establecer un grupo de alto nivel presidido de nuevo por Wim Kok para llevar a cabo una evaluación independiente de los resultados[714]. El citado grupo presentó su informe en la cumbre de noviembre de 2004, invitando el Consejo Europeo a la Comisión a que presentase antes de finales de enero de 2005 las propuestas necesarias en relación con la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa a la vista de los nuevos desafíos y a que en sus propuestas tomase en consideración dicho informe, así como los puntos de vista de los Estados miembros[715]. Así, la Comisión presentaría en la reunión de marzo de 2005 su comunicación «*Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — relanzamiento de la estrategia de Lisboa*», reunión en la que el Consejo Europeo identificaba los principales ejes para la reactivación de la Estrategia de Lisboa[716] y en la que convino en volver a centrar las prioridades en el empleo y el crecimiento, en coherencia con la estrategia de desarrollo sostenible, movilizando más a todos los recursos nacionales y comunitarios pertinentes.

La evaluación de la aplicación de la nueva estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo se realizaría en la siguiente cumbre de primavera de marzo de 2006, en la que el Consejo Europeo volvió a señalar la necesidad de nuevas reformas estructurales para aumentar la competitividad de Europa y sostener el crecimiento, y en la que, nuevamente, identificó unos ámbitos específicos de actuación prioritaria[717]. En reuniones posteriores siguió evaluando los progresos en su aplicación[718] y confirmó los cuatro ámbitos prioritarios convenidos en su sesión de primavera de 2006 como piedras angulares de la Estrategia, pero subrayó que después de 2010 sería preciso mantener un compromiso permanente a escala de la UE en favor de las reformas estructurales y del desarrollo sostenible y la cohesión social con el fin de consolidar los progresos realizados mediante la Estrategia de Lisboa renovada y, por consiguiente, invitó a la Comisión, al Consejo y a los coordi-

713 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 25 y 26 de marzo de 2004.

714 *Ibid.* punto 48.

715 *Vid.* punto 7 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004.

716 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005.

717 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 23 y 24 de marzo de 2006.

718 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007, p. 1.

nadores nacionales de Lisboa a que empezasen a reflexionar sobre el futuro de la Estrategia para el período posterior a 2010[719].

Sin embargo, la crisis económica y financiera originada en 2008 invirtió muchos de los avances logrados desde el 2000, frenando el crecimiento e incrementando el desempleo. En un primer momento, el Consejo Europeo señaló que la Estrategia de Lisboa renovada seguía siendo el marco efectivo para favorecer el crecimiento y el empleo de modo sostenible, y que la crisis evidenciaba la necesidad de proseguir y acelerar las reformas estructurales, para reforzar la credibilidad y la incidencia de las medidas de incentivación. Por ello, en su reunión de marzo de 2009 el Consejo Europeo señaló que debían acelerarse los trabajos, y tomarse con urgencia medidas concretas en una serie de ámbitos: eliminar los obstáculos, evitando a la vez que se creasen otros nuevos, y lograr un mercado interior en pleno funcionamiento; reducir más las cargas administrativas; mejorar las condiciones generales para la industria con el fin de mantener una base industrial sólida, y para las empresas, concentrándose de modo especial en las PYME y en la innovación; favorecer la asociación entre empresa, investigación, educación y formación, y elevar y mejorar la calidad de la inversión en investigación, conocimiento y educación[720].

En la Cumbre informal de Praga sobre el Empleo se debatieron medidas concretas para contribuir a mitigar las consecuencias sociales y laborales de la crisis, distinguiéndose tres ámbitos prioritarios a los que debería prestarse especial atención, tanto en los planes de recuperación de los Estados miembros como en las iniciativas emprendidas en el ámbito europeo: i) mantener el empleo, crear nuevos empleos y fomentar la movilidad, ii) elevar las competencias y adaptarse a las necesidades del mercado laboral, y iii) mejorar el acceso al empleo[721].

Asimismo, el Consejo Europeo señalaba que la "*flexiguridad*" era un instrumento importante para modernizar y fomentar la adaptabilidad de los mercados laborales, y en su reunión de junio de 2009 señaló que debería darse prioridad a preparar los mercados laborales para la futura recuperación estableciendo un contexto favorable para la iniciativa empresarial y la creación de empleo, invirtiendo en mano de obra especializada, adaptable y motivada, y convirtiendo Europa en una economía competitiva, basada en el conocimiento, integradora, innovadora y ecológicamente eficiente[722].

---

719 *Vid.* puntos 5 y 6 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008.

720 *Vid.* puntos 14 y 16 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009.

721 *Vid.* punto 26 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009.

722 *Ibid.* punto 27.

No obstante, en vista de la incidencia económica y social de la crisis, y teniendo en cuenta los retos que plantean el envejecimiento de la población, las crecientes desigualdades y el cambio climático, en su reunión de diciembre de 2009 el Consejo Europeo señaló que resultaba más necesario que nunca adoptar un nuevo enfoque y que para seguir mejorando la competitividad e incrementando el potencial de crecimiento sostenible de la UE las diversas políticas debían volver a centrarse en las reformas a largo plazo, en el marco de una nueva estrategia, ambiciosa y actualizada. El Consejo Europeo ponía así en marcha la Estrategia Europa 2020 y señalaba que para la cumbre de primavera deberían definirse los elementos de dicha estrategia y estudiar la manera de garantizar unas finanzas públicas sostenibles al tiempo que se protegen las inversiones y el bienestar social, de establecer unos mercados laborales incluyentes y eficientes, de seguir reforzando el mercado interior, y de explotar al máximo los beneficios recíprocos del comercio exterior y la apertura[723].

Por lo tanto, como ya se ha adelantado en el punto III, el Consejo Europeo pasa a jugar un papel principal en la política de empleo a partir de esta década, creando un nuevo método de trabajo a través del cual la institución tiene el papel de guía y de coordinación firme, lo que le permite garantizar una dirección estratégica coherente y un control efectivo de todos los trabajos que se llevan a cabo.

Es el Consejo Europeo el que ha puesto en marcha las distintas Estrategias, ha realizado su evaluación, fijado las prioridades y las acciones detalladas para llevarlas a cabo, e instado a otras instituciones a que actúen, y ha fijado también plazos para la adopción de normas concretas.

Son las orientaciones fijadas en las cumbres examinadas las que modificaron sustancialmente el enfoque de la política de empleo de la Unión y marcaron las reformas que se han ido realizando a nivel interno en los Estados miembros, yendo hacia la desregulación para hacer el mercado de trabajo «*más flexible*», facilitando la reducción de salarios y la recuperación de competitividad en los mercados[724]. Reformas que se incrementaron a raíz de la crisis económica de 2008, que aumentó la presión sobre los Estados miembros para que avanzasen en las reformas de sus políticas de empleo en la dirección marcada desde la Unión, tal y como se examinará más adelante.

723 *Vid.* puntos 17 y 18 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009.

724 *Vid.* Fernández Macías, E., *op. cit*., p. 56.

4.2. La reforma constitucional de la Unión Europea: de Niza al Tratado de Lisboa

Mientras que la gran primera reforma de los Tratados constitutivos tardó más de tres décadas en realizarse (con la aprobación del AUE), las siguientes reformas que se han ido examinando se sucedieron de forma mucho más rápida, pues en las distintas CIG se fueron cerrando los puntos de acuerdo y derivando los aspectos en los que todavía no se podía avanzar a momentos posteriores. Como se ha examinado, ya en el Tratado de Ámsterdam se abordó la necesidad de realizar ciertas reformas institucionales de cara a la ampliación, si bien la cumbre fracasó en este aspecto, por lo que se incorporó en el Tratado el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, en el que ya se preveía la convocatoria de la siguiente CIG para efectuar una revisión global de las disposiciones relativas a las instituciones[725].

De esta forma, la CIG se convocaría por el Consejo Europeo reunido en Colonia el 3 y 4 de junio de 1999[726] y llegó a un acuerdo sobre el proyecto de Tratado de Niza que sería aprobado por el siguiente Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Finalmente, se había logrado alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones no resueltas en Ámsterdam, señalando el Consejo Europeo que con el nuevo Tratado se reforzaba la legitimidad, eficacia y aceptabilidad pública de las instituciones de la Unión, y se reafirmaba el firme compromiso de estas con el proceso de ampliación[727].

Ahora bien, en la Declaración n.º 23 anexa al Tratado de Niza, tras reconocer que se habían alcanzado las reformas necesarias de cara a la ampliación, los Estados miembros acordaban abrir «*un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea*», dando así paso a un proceso que debía culminar en una nueva CIG y dar respuesta a cuatro grandes temas: 1) la delimitación clara de las competencias entre la Unión y los Estados miembros; 2) el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; 3) la simplificación de los Tratados «*con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión*»; y 4) el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea[728]. En la Declaración se fijaba, asimismo, que el Consejo Europeo

725 Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. Tratado de Ámsterdam de 1997. DO C 340, de 10.11.1997.

726 Puntos 52 y 53 Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999.

727 Puntos 3 y 4 Conclusiones del Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Para más información sobre la reforma de Niza, *vid.* Gutiérrez Espada, C., «Una reforma difícil pero productiva...», *op. cit.*, pp. 27-76.

728 Declaración n.º 23 relativa al futuro de la Unión. Tratado de Niza de 2001. DO C 80, de 10.3.2001.

aprobaría en su reunión de diciembre de 2001 una declaración que incluiría las iniciativas adecuadas para continuar el proceso[729].

De esta forma, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 adoptaría la citada Declaración, recogida en el anexo I de las Conclusiones, y conocida a partir de ese momento como Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. En la misma, se reconocía que cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encontraba en un punto de inflexión de su existencia, con la inminente ampliación, y que para ser más democrática, transparente y eficaz debía dar respuesta a tres desafíos fundamentales: como acercar el proyecto europeo a los ciudadanos; como estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada; y como hacer que la Unión se convirtiese en un factor de estabilidad y un modelo en el nuevo mundo multipolar[730].

Para garantizar la preparación lo más amplia y transparente posible de la siguiente CIG, el Consejo Europeo decidió convocar una Convención presidida por Giscard d'Estaing e integrada también por dos vicepresidentes, 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, 30 miembros de los Parlamentos nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión[731]. De esta forma, en Niza y Laeken se impulsa un método que difiere de las clásicas CIG para la reforma de los Tratados que se han examinado hasta el momento: el método convencional[732]. Se decidió, por tanto, en esta ocasión no acudir al mecanismo que hasta este momento se había venido utilizando y que hemos podido comprobar en las anteriores reformas examinadas: la creación de un grupo de expertos que presentan una propuesta que posteriormente es asumida por las instituciones comunitarias[733].

La Convención sería la encargada de elaborar un proyecto de Tratado Constitucional, que sería examinado posteriormente por una CIG clásica y, en último término, ratificado por los Parlamentos nacionales previamente a su entrada en vigor. Nuevo método de preparación que se adoptó debido a las duras críticas que las dos últimas CIG habían recibido, debido al ago-

729 *Ibid*.

730 Anexo I. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001.

731 *Ibid*. punto 3. Los países candidatos a la adhesión también participarían plenamente en los trabajos de la Convención. *Ibid*. Anexo I.

732 La primera ocasión en que se utilizó este método, como un mecanismo diferente del clásico para la toma de decisiones comunitarias (en el cual se da una propuesta de la Comisión, una consulta al PE, en algunos casos dándose la codecisión, y una decisión definitiva del Consejo), fue durante el proceso de elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. *Vid.* Álvarez Pablos, A. M.: «La Elaboración de la Carta Europea de Derechos Fundamentales». *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 6, 7. Años 2000-2001, p. 360.

733 *Ibid*.

tamiento y debilidad democrática del método intergubernamental para los Tratados europeos[734].

Se buscaba un nuevo procedimiento de revisión de los tratados, que fuera más transparente, amplio y democrático, permitiendo la participación de todas las instituciones nacionales y europeas; haciéndose eco de las críticas relativas al déficit democrático del proceso europeo y su alejamiento de los ciudadanos, cada vez más distanciados como consecuencia de sus escasas posibilidades de participación en la construcción normativa del futuro de la Unión. Procedimiento que, en esos momentos tampoco estaba previsto por el artículo 48 TUE, sino que sería posteriormente incorporado por el Tratado de Lisboa[735].

La Convención entregaría su proyecto de Tratado Constitucional en la reunión del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, dando por culminadas las tareas de la Convención y acordando que el texto era una buena base para iniciar la CIG. Así, solicitaba a la futura presidencia italiana que iniciase el procedimiento previsto en el artículo 48 TUE para que la CIG pudiese convocarse en octubre de 2003, acordando que esta debía llegar a un acuerdo lo antes posible y con antelación a las siguientes elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004[736].

El 18 de junio de 2004 el Consejo Europeo aprobaba el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, acordando su revisión y armonización jurídica con vistas a su firma antes del fin de dicho año[737]. Se reconocía que era un momento histórico en el proceso de integración y que el texto creaba ese marco «*eficaz, democrático y transparente para el futuro desarrollo de la Unión*», completando el proceso que se había iniciado con el Tratado de Roma en los años cincuenta[738].

Sin embargo, como es sabido, el Tratado Constitucional fracasó debido a los resultados negativos de los referéndums celebrados en Francia y Países Bajos[739]. El rechazo condujo a un período de reflexión durante el cual los gobiernos de los Estados miembros intentaron sacar adelante el texto[740]. Sin

734 *Vid.* Martínez Sierra, J.M.: «El Poder constituyente europeo». En Estudios en Homenaje al Profesor Pérez Voituriez. Ed. Universidad de la Laguna, 2002, pp. 19-50

735 *Vid.* art. 48 TUE.

736 Puntos 1, 4 y 5 Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003.

737 Punto 4 Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004.

738 *Ibid*. punto 5.

739 Para más información sobre el motivo del rechazo, *vid.* García-Valdecasas, I.: «El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo [en línea]*». Real Instituto Elcano,* 27 de diciembre de 2005 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

740 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. Bruselas, 18 de junio de 2005.

embargo, no fue posible y en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros acordaron convocar una nueva CIG a la que daba el mandato de elaborar un nuevo Tratado por el que se modificasen los Tratados existentes: el Tratado de la Comunidad Europea firmado en Roma en 1957, que pasaría a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión, y el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992[741]. El Consejo Europeo pedía a la Presidencia que adoptase sin demora las medidas necesarias para poner en marcha el procedimiento de revisión de los tratados, con el objetivo de que la Conferencia se inaugurase antes del final de julio. Conferencia que debía completar sus trabajos rápidamente y, en todo caso, antes del final de 2007, una vez más para ratificar el Tratado de reforma antes de las siguientes elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009[742].

En cuanto al mandato, se acordaba abandonar el concepto constitucional (es decir, la derogación de todos los Tratados anteriores y su sustitución por un texto único)[743] y la elaboración de un nuevo Tratado de reforma que introduciría en los ya existentes todas las innovaciones acordadas en la CIG de 2004 tal y como se especificaban en el mandato[744]. De esta forma, sólo se tenían que someter a ratificación las modificaciones que se pretendía introducir, sin tener que reabrir de nuevo cuestiones ya negociadas y cerradas. Además, los Estados miembros no obligados constitucionalmente a someter los Tratados de reforma a referéndum popular, podían justificar ante su opinión pública la ratificación vía parlamentaria[745].

Pese a ello, el Tratado de Lisboa fue rechazado en referéndum por Irlanda, por lo que el Consejo Europeo —al igual que ya había hecho en 1992 con el rechazo por parte de Dinamarca del Tratado de Maastricht— tuvo que adoptar nuevamente garantías para dicho país y para que éste realizase un nuevo referéndum viable. Así, en su reunión de diciembre de 2008 el Consejo Europeo tomó nota en sus conclusiones de diversas preocupaciones del pueblo irlandés, como las relativas a cuestiones sobre la política fiscal, la familia, cuestiones sociales y éticas, y sobre la PCSD, acordando asimismo otra serie de garantías jurídicas para que Irlanda celebrase el señalado segundo referéndum para intentar ratificar el Tratado. Además, acordaba que una vez que

741 Punto 10 y Anexo I Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, p. 15.

742 *Ibid*. puntos 10 y 11.

743 En búsqueda de esa simplificación y reorganización de los Tratados existentes con el fin de incrementar la transparencia y de una mayor claridad y legibilidad. *Vid.* Ponzano, P., *op. cit*., p. 14

744 Punto I.1 y 4 Anexo I Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007.

745 Ponzano, P., *op. cit*., pp. 3-4.

el Tratado entrase en vigor se adoptaría una decisión para permitir a cada país de la UE nombrar un comisario europeo[746].

Dichas preocupaciones se recogieron en una «Decisión de los Jefes de Estado o de gobierno de los 27 Estados miembros de la UE, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa», cuyas disposiciones se acordaron incluir, cuando se celebrase el próximo Tratado de adhesión, en un protocolo que se anexaría, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[747].

Por lo tanto, una vez más se puede comprobar el poder del Consejo Europeo como la máxima autoridad política de la Unión: por un lado, no solo se sitúa en el origen de dos nuevas reformas de los Tratados de la Unión, sino que para una de ellas adopta un nuevo método no previsto por los Tratados, el método convencional[748]; por otro lado, de nuevo ante el rechazo en referéndum del Tratado de reforma acordó a nivel político ciertas garantías para que un Estado miembro realizase un segundo referéndum viable, sin reabrir el procedimiento de negociación del Tratado, e incorporando las mismas posteriormente mediante un protocolo anexo a los Tratados.

5. La crisis económica de 2008: moldeando una nueva configuración de la gobernanza económica de la Unión

En 2008 estalló una crisis económica y financiera mundial sin precedentes que invertía los avances logrados en la Unión Europea desde el año 2000[749] y ponía de relieve la ineficiencia e inadecuación de los mecanismos de la UEM[750]. El Tratado de Maastricht, como se ha examinado, había dado lugar a

746 *Vid.* punto I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de Diciembre de 2008.

747 *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 18 y 19 de junio de 2009, pp. 2 y 3. Lo cual ocurrió tras la firma del Tratado de Adhesión de Croacia, adoptándose el Protocolo sobre las preocupaciones del pueblo irlandés con respecto al Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 30 de junio de 2013. *Vid. Diario Oficial* n.º L 60, de 2 de marzo de 2013.

748 Método que, posteriormente, el Tratado de Lisboa incorporaría este a los Tratados existentes tal y como se ha examinado en el punto III.

749 Punto I.1 Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

750 Lo cual ya había sido advertido desde sus orígenes por distintos expertos. *Vid.* De La Rocha Vázquez, M.: «El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren», *Fundación Alternativas [en línea],* 2010 (Documento de Trabajo OPEX, n.º 54) [consulta: 25 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.falternativas.org/>, p. 7.

una Unión monetaria, pero no una unión económica ni fiscal. La política fiscal seguía en manos de los Estados miembros, sujeta eso si a unos estrictos límites a través del PEC para el control del déficit público y del nivel de endeudamiento de éstos, y prohibiéndose al Banco Central Europeo la financiación directa de los déficits, imponiéndose la regla del *no bail out*[751]. Por ello, los Estados miembros comenzaron a trabajar en una nueva serie de medidas para tratar de resolver los problemas y reformar las reglas y funcionamiento de la UEM y establecer una nueva gobernanza económica europea[752].

5.1. Primera fase: primeras medidas para afrontar la crisis y proceder a la reforma de la UEM

El trabajo para reformar la UEM comenzó en la cumbre del Consejo Europeo de marzo de 2010, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron la necesidad de una nueva estrategia basada en una coordinación más eficaz de las políticas económicas para proporcionar más empleo y crecimiento, respecto de la cual acordaron una serie de elementos y objetivos prioritarios[753]. Asimismo, el Consejo Europeo solicitó a su Presidente que estableciese, en cooperación con la Comisión, un grupo especial de trabajo con representantes de los Estados miembros, la Presidencia rotatoria y el BCE, al que encargó presentar al Consejo las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de crisis y una mejor disciplina presupuestaria[754].

Asimismo, en la citada reunión se debatía la nueva estrategia Europa 2020 para el empleo y el crecimiento, alcanzando un acuerdo sobre sus principales elementos, incluidos los objetivos clave para orientar su aplicación y acuerdos para su supervisión mejorada. Como bien señalaba el Consejo Europeo, para lograr de nuevo el crecimiento y el empleo era necesario restaurar la estabilidad económica y volver a unas finanzas públicas saneadas. Para ello, añadía, eran necesarias reformas estructurales que lograsen una recuperación sólida y sostenible, preservando la viabilidad de nuestros modelos sociales. Y adoptar esta nueva estrategia basada en una coordinación más eficaz de las políticas económicas para proporcionar más crecimiento y empleo[755].

751 *Ibíd*., pp. 7-8.

752 *Ibíd*. p. 5.

753 Puntos 4 y 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. Estrategia que aprobarían formalmente en la reunión de junio del mismo año con el nombre de «Europa 2020». Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

754 Punto 7 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

755 *Ibid*. punto I.2, 3 y 4.

A continuación, en su reunión de junio de 2010, el Consejo Europeo dio su acuerdo a un primer conjunto de orientaciones para mejorar el Gobierno económico de la Unión, acordando una serie de orientaciones para el refuerzo de las normas sobre disciplina presupuestaria: el refuerzo de los aspectos preventivos y correctivos del PEC; la presentación en primavera a la Comisión a partir de 2011, en el contexto de un «semestre europeo», de programas de estabilidad y convergencia para los años venideros; velar por que todos los Estados miembros tengan disposiciones presupuestarias nacionales y marcos presupuestarios a medio plazo en sintonía con el PEC; y asegurar la calidad de los datos estadísticos. Además, invitaba al Grupo Especial y a la Comisión a detallar rápidamente dichas orientaciones y a hacerlas operativas[756].

El Consejo Europeo refrendaría el informe del Grupo Especial sobre Gobernanza económica en su reunión de octubre de 2010, abogando por que se realizase un desarrollo legislativo por vía rápida para la aplicación de las recomendaciones para el verano de 2011[757]. Sobre la base de las recomendaciones del Grupo Especial, se adoptó el denominado «*six pack*», paquete legislativo sobre el gobierno económico que busca garantizar una disciplina presupuestaria reforzada y evitar los desequilibrios macroeconómicos excesivos[758], en el que se incluye una reforma del PEC para reforzar la vigilancia de las políticas presupuestarias, nuevas disposiciones sobre los marcos presupuestarios nacionales y una nueva vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos[759].

Por otra parte, en la citada reunión de octubre de 2010 el Consejo Europeo invitaba también a su Presidente a iniciar consultas con los miembros del Consejo Europeo sobre una modificación limitada del Tratado, sin modificar el artículo 125 del TFUE, para establecer un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro: el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE)[760]. Asimismo, el Consejo Europeo adoptaba un conjunto global de medidas para supuestamente responder a

756 Puntos 10, 11 y 13 Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

757 Punto 1 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010. En su reunión de febrero de 2011, el Consejo Europeo volvía a señalar que el acuerdo debía alcanzarse antes de finales de junio de 2011. Punto 27 Conclusiones del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011.

758 En varias de sus conclusiones, el Consejo Europeo insistió en la necesidad de acelerar los trabajos y en que las mismas se basarían en las recomendaciones del Grupo Especial. *Vid.*, por ejemplo, el punto 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010.

759 Para más información sobre el «*Six pack*» *vid.* Subdirección General De Economía Internacional, «El Six Pack de la reforma del Gobierno Económico en la Unión Europea», *Boletín Económico de ICE* n.º 3022, del 1 al 31 de enero de 2012.

760 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010.

la crisis, preservar la estabilidad financiera y sentar las bases para un crecimiento inteligente, sostenible, integrador y creador de empleo[761].

Finalmente, el Consejo Europeo dio su acuerdo a la modificación del Tratado para la creación de ese mecanismo permanente de estabilidad en su reunión de diciembre de 2010, poniendo en marcha el procedimiento de revisión simplificado[762]. La decisión de reforma del TFUE se adoptaría definitivamente en la reunión de marzo de 2011, en la que se instaba a los Estados miembros a ratificarla rápidamente con vistas a que entrase en vigor en enero de 2013[763]. Asimismo, en la citada reunión se recogía el Pacto por el Euro Plus, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro, cuyo objetivo era también reforzar el pilar económico de la UE y fomentar su competitividad[764].

Sin embargo, estas medidas no lograron calmar a los mercados, por lo que ante el empeoramiento de la crisis económica el Consejo Europeo de diciembre de 2011 volvió a señalar la necesidad de aplicar plenamente la nueva gobernanza económica y de continuar con las reformas estructurales y los esfuerzos de saneamiento presupuestario para volver a la senda del crecimiento sostenible y mejorar la confianza. Así, decidió que dos nuevas propuestas de la Comisión para reforzar el «*six pack*», conocidas como «*two pack*», fuesen estudiadas rápidamente y con prioridad por el Parlamento Europeo y el Consejo[765], con el objetivo de que estuviesen aprobadas en verano de 2012[766]. Las nuevas propuestas entraron en vigor el 30 de mayo de 2013 y comprenden dos Reglamentos para reforzar la vigilancia presupuestaria en la zona euro[767].

761 *Ibid*. punto 1.

762 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010. Revisión, señala Martínez Sierra, llevada a cabo de forma contraria a lo dispuesto en los Tratados, pues debería haberse utilizado el procedimiento de revisión ordinario. Martínez Sierra, J.M., *The Europea Council*, *op. cit*., p. 270.

763 Punto 5 Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 16.

764 Punto I.1 y Anexo I Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011.

765 *Vid.* puntos 1 y 2 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011.

766 Su aprobación se ha retrasado notablemente, y a fecha 11 de abril de 2013 se encuentra en la primera lectura del procedimiento legislativo ordinario habiendo sido aprobados con enmiendas por el Parlamento Europeo en primera lectura.

767 El Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, *DO* L140, de 27 de mayo de 2013*;* y el Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, DO L140, de 27 de mayo de 2013.

Fuera del marco de estas conclusiones del Consejo Europeo, los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro adoptaron una Declaración mediante la que acordaban avanzar hacia una unión económica más fuerte mediante un pacto presupuestario y una coordinación reforzada de las políticas económicas, y el desarrollo de herramientas de estabilización para hacer frente a los desafíos a corto plazo. Y ante la falta de unanimidad entre los Estados miembros para la adopción de algunas de las medidas, decidieron adoptarlas mediante un acuerdo internacional[768]: el futuro Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG).

A continuación, en la cumbre de marzo de 2012 el Consejo Europeo refrendó las cinco prioridades para 2012 establecidas en el Estudio Prospectivo Anual de la Comisión sobre el Crecimiento y examinó la actuación a emprender a escala nacional[769]. Cumbre en la que, en paralelo, los Estados miembros participantes firmaron el TECG, también llamado Fiscal Compact. Mediante el mismo, los Estados firmantes se comprometen a adoptar un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, así como a incorporar las normas establecidas en el Tratado a su derecho nacional mediante normas con fuerza vinculante, preferentemente de rango constitucional[770]. Se comprometen, por tanto, a constitucionalizar una regla de disciplina presupuestaria (la llamada «regla de oro») y a respetarla, exponiéndose a una sanción automática quienes no lo hagan.

Pese a estas nuevas medidas, Europa continuaba sin salir de la crisis, por lo que en la cumbre de junio de 2012 los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a emprender nuevas acciones y adoptaron el Pacto por el crecimiento y el empleo, en el que se recoge la acción a emprender por la Unión y los Estados miembros para relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo[771].

Asimismo, en la citada reunión el Presidente Van Rompuy presentó un informe para avanzar hacia una arquitectura más sólida de la UEM basada en cuatro pilares esenciales: un marco financiero integrado, un marco presupuestario integrado, un marco de política económica integrado, y la garantía de la necesaria legitimidad democrática y responsabilidad de la toma de decisiones en la UEM, sobre la base del ejercicio común de la soberanía para las políticas comunes y la solidaridad. Nueva arquitectura que se crearía a lo

768 Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro. Bruselas, 9 de diciembre de 2011.

769 *Vid.* conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012.

770 Arts. 1 y 3.2 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

771 Punto I Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012.

largo de la próxima década y respecto de la cual el Consejo Europeo acordó que el Presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con los Presidentes de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE, elaborase una hoja de ruta y un calendario para la consecución de esta, acordando la presentación de un informe provisional en la siguiente reunión a celebrar en octubre[772] y de un informe final antes de final de año[773].

En diciembre de 2012, el Presidente Van Rompuy presentó a la cumbre del Consejo Europeo su informe final para la evolución hacia una arquitectura más sólida de la UEM[774], con la hoja de ruta pormenorizada y el calendario preciso para su consecución demandado por el Consejo Europeo. El informe proponía un avance importante hacia el gobierno económico supranacional de la UE y abría expectativas a una solución a la crisis del euro. Sin embargo, las conclusiones finalmente adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno rebajaron muchas de sus propuestas y aplazaron nuevamente el debate sobre decisiones necesarias para avanzar en la construcción de la UEM hasta la cumbre de junio de 2013[775]. Así, el Consejo Europeo marcaba como prioridad inmediata que se completasen y aplicasen las medidas adoptadas para reforzar la gobernanza económica, en concreto, el paquete legislativo de seis medidas de gobernanza económica, el TECG y el paquete de dos medidas legislativas relativas a la supervisión económica y presupuestaria, instando respecto de este último al Parlamento Europeo y al Consejo a que lo adopten «sin tardanza»[776]. Asimismo, instaba a los colegisladores a llegar a un acuerdo lo antes posible sobre el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), así como sobre las nuevas propuestas de Directivas en materia de rescate y resolución de bancos y sobre sistemas de garantías de depósitos, fijando una fecha para su adopción[777]. El Consejo Europeo fijaba también una fecha para que la Comisión presentase una propuesta de Mecanismo único de resolución (MUR) e instaba a los colegisladores a que adoptasen este durante la

772 En la que se volvía a hacer énfasis en la necesidad de reforzar la Unión Económica y Monetaria y de poner en práctica las medidas acordadas en los meses anteriores para reactivar el crecimiento, la inversión y el empleo, y para restablecer la confianza y aumentar la competitividad de Europa. Punto I Conclusiones Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2012.

773 *Ibid*. Punto II.

774 *Vid.* Van Rompuy, H.: *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* [en línea]. Informe del Presidente del Consejo Europeo, 5 de diciembre de 2012 [consulta: 23 de agosto de 2026]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/>.

775 *Vid.* Pérez Bustamante, R.: «A trompicones en el Consejo Europeo», *Diariocritico.com*, [en línea]. 15 de diciembre de 2012 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: http://www.diariocritico.com/. Punto I.12 Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012.

776 *Ibíd*. punto I.5.

777 *Ibíd*. puntos I.7 y 8.

legislatura en curso[778]. Por último, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaban otra serie de asuntos importantes relacionados con la coordinación de las políticas económicas y las orientaciones de política económica de la zona euro que debían de seguir estudiándose, encargando al Presidente del Consejo Europeo, en estrecha cooperación con el Presidente de la Comisión, que presentase al Consejo Europeo de junio de 2013 propuestas sobre las medidas a adoptar y una hoja de ruta con un calendario preciso[779]. Por el contrario, no hicieron ninguna mención a la posibilidad de crear una capacidad presupuestaria que asegurarse una cierta forma de solidaridad.

Como puede observarse, Consejo Europeo una vez más daba orientaciones precisas y fijaba plazos para que las instituciones adoptasen las medidas precisas. Sin embargo, aplazaba muchas de las medidas para la realización de la UEM[780], desapareciendo incluso de las conclusiones toda mención a ideas importantes apuntadas por el informe presentado por Van Rompuy, como por ejemplo la idea de una capacidad fiscal para la UEM y la posibilidad de establecer un fondo de solidaridad que permitiese absorber los choques económicos[781].

La crisis económica conllevó, por tanto, la adopción de nuevas medidas para una gobernanza económica europea que buscaba lograr una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, ante la insuficiencia de los mecanismos de la UEM para resolver la crisis. A la cabeza, como en las crisis anteriores, se situó el Consejo Europeo, marcando el rumbo a seguir. Las orientaciones dadas fueron precisas y detalladas. Y se establecieron plazos para la adopción de las disposiciones necesarias, instando a Comisión, Consejo y Parlamento a acelerar los trabajos.

Se establecieron de esta forma restricciones y criterios rígidos, que en un primer momento provocaron una profundización de la crisis. Los Estados miembros vieron restringida su capacidad de actuación y decisión respecto a sus políticas presupuestarias. Las medidas adoptadas obligaron a ajustes cada vez más restrictivos y los grandes sacrificados fueron los derechos sociales y laborales[782], porque dichos ajustes no se combinaron con medidas de crecimiento[783] y porque los Estados miembros del euro no pueden adoptar

778 *Ibíd*. punto I.11.

779 *Ibíd*. punto I.12.

780 *Ibíd*. puntos I.10, 11 y 12.

781 *Vid.* Van Rompuy, H., *op. cit*. pp. 8-9.

782 Las medidas adoptadas no sirvieron para calmar a los mercados, sino que agravaron la depresión económica y desmantelaron los pilares esenciales del Estado social. *Vid.* «El futuro de la Unión Europea: federalismo o ruptura», Editorial, *Revista Temas para el Debate* n.º. 210, p. 4. Disponible en: www.fundacionsistema.com

783 Efectivamente, aunque el Consejo Europeo reiteraba en casi todas sus cumbres desde el comienzo de la crisis la necesidad de regresar a la senda del crecimiento y de fomentar la

decisiones que generalmente van asociadas a esos ajustes presupuestarios, como la rebaja de los tipos de interés y la depreciación del tipo de cambio[784]. Actuación que, como se examinará más adelante, contrasta con la adoptada para resolver la crisis económica y sanitaria provocada por el coronavirus.

Como puede observarse de la evolución de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo, el énfasis se ponía en las medidas de control del déficit y de control y supervisión de las cuentas nacionales, pero las medidas de estímulo o que permitiesen avanzar en la consecución de una auténtica UEM con una unión bancaria, financiera, presupuestaria y económica no se adoptaron con tanta celeridad. Las medidas tendían hacia una mayor cooperación económica y monetaria, pero no hacia una verdadera unión en los ámbitos apuntados[785].

5.2. Segunda fase: nuevos impulsos para profundizar y completar la reforma de la UEM

La cumbre celebrada en marzo de 2013 parece que supuso un punto de inflexión por lo que respecta a las medidas de estímulo señaladas pues, aunque se seguía haciendo énfasis en las reformas y ajustes a realizar para cumplir los objetivos de déficit, se estableció como prioridad la aplicación de las decisiones ya adoptadas, pero no puestas en marcha, en particular el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, el impulso del empleo juvenil y el fomento del crecimiento y la competitividad[786]. Efectivamente, comenzaba a detectarse una apertura hacia una flexibilización de las políticas de austeridad ante la innegable realidad de que las mismas estaban impidiendo el crecimiento y la salida de la crisis, pues la UE continuaba en recesión mientras otras econo-

creación de empleo de calidad, dichas exigencias chocaban con las exigencias de austeridad presupuestaria y de control del déficit. Y aunque se habían adoptado medidas como el Pacto por el crecimiento y el Empleo, no estaban siendo aplicadas, planteándose incluso en la cumbre del Consejo Europeo de marzo de 2013 que la aplicación del Pacto debía ser una prioridad, así como el fomento del empleo, del crecimiento y de la competitividad. *Vid.* Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de marzo de 2013, p. 1.

784 Señala Rodríguez Ortiz que «*la Historia abunda en ejemplos de ajustes presupuestarios de amplitud que han resultado exitosos. Pero se han producido en períodos de crecimiento más sostenido, han sido más dilatados en el tiempo y han solido ir acompañados por una rebaja sustancial de los tipos de interés y por una depreciación del tipo de cambio*». Rodríguez Ortiz, F.: «Crisis de la deuda y nueva gobernanza económica: una alternativa conservadora al gobierno económico europeo», Comunicación presentada al V Premio José Luis Sampedro, 2012, p. 7.

785 *Vid.* «Fighting the Hydra. A balance of the Euro-crisis 2012», *SOMO. Centre for research on Multinational Corporations*, 20 December 2012. Disponible en: http://somo.nl/dossiers-en/sectors/financial/eu-financial-reforms/newsletter-items/special-end-of-year-issue-december-2012

786 *Vid.* Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de marzo de 2013.

mías ya habían comenzado un tímido crecimiento. Además, se preveía la flexibilización de los objetivos de déficit para ciertos países, entre ellos España, que sólo así podían ir adoptando políticas de estímulo[787]. Pero no planteó en ningún momento un cambio de política, pues como señalamos se seguía haciendo énfasis en la continuidad de las reformas y ajustes presupuestarios.

En la cumbre celebrada los días 27 y 28 de junio de 2013, una vez más quedó patente la dificultad de avanzar en las reformas de la UEM y las divergencias de opiniones respecto a las medidas a adoptar. Así, la unión bancaria quedó nuevamente aplazada[788], señalando que era una prioridad finalizarla con arreglo a las conclusiones de las cumbres de diciembre de 2012 y de marzo de 2013[789]. Y se posponía el debate de otros puntos importantes, como la coordinación reforzada de las políticas económicas y la dimensión social de la UEM, a la cumbre de diciembre de 2013[790].

Finalmente, el impulso para profundizar en la reforma de la UEM y completar los aspectos que todavía no se habían lograr reformar se dará a partir del informe de los cinco presidentes presentado en junio de 2015. En el mismo, presentaban medidas concretas para completar la UEM en 2025 en un proceso por etapas, que incluiría desde la introducción de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) hasta la posible creación de un futuro Tesoro de la zona euro[791]. El informe se presentó en la reunión del Consejo Europeo de junio de 2015, que pidió al Consejo que lo estudiase con rapidez[792].

Los trabajos se irían desarrollando a partir de ese momento en diferentes cumbres del Euro, reuniones del Eurogrupo y del Consejo ECOFIN. Así, en su reunión de noviembre de 2015 el ECOFIN mantuvo un cambio de impresiones sobre el primer conjunto de propuestas que formaban parte de la primera etapa de la hoja de ruta para completar la UEM[793]. Y en diciembre de 2015 el Consejo Europeo solicitó asimismo al Consejo que examinase las propuestas presentadas por la Comisión para dar seguimiento al informe sobre la realización de la UEM y progresar con rapidez en los trabajos relativos a la gober-

787 *Vid.* Pérez, C.; Cué, C. E.: «Bruselas prepara el terreno para suavizar los ajustes», *El País*, 15 de marzo de 2013.

788 *Vid.* Tornabell, R.: «Cumbre de Bruselas: se aplaza otra vez la unión bancaria», *El País, Blogs Economía*, 1 de julio de 2013.

789 Punto 13 Conclusiones del Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013.

790 *Ibíd*. punto 15.

791 Comisión Europea: *El informe de los cinco presidentes presenta un plan para reforzar la Unión Económica y Monetaria europea a partir del 1 de julio de 2015*. Comunicado de prensa. 22 de junio de 2015.

792 Punto 13 Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015.

793 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología-Unión Económica y Monetaria. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/emu-deepening/timeline-economic-and-monetary-union/

nanza económica y presupuestaria más eficaz para fomentar la competitividad, la convergencia y la sostenibilidad; la representación exterior de la zona euro; y la Unión Bancaria[794].

Los siguientes trabajos debían completar la unión bancaria, con el establecimiento de un sistema de garantía de depósitos (SEDG), de un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución (FUR) y la reglamentación bancaria destinada a reducir los riesgos. El Consejo ECOFIN de 17 de junio de 2016 adoptó una hoja de ruta al efecto, que fue examinada por el Consejo Europeo de junio de ese mismo año[795].

A partir de este momento, siguió un proceso de reflexión sobre la profundización de la UEM, iniciado a partir del documento presentado por la Comisión en mayo de 2017, y se realizaron diversas reuniones del Eurogrupo con vistas a preparar la cumbre del Euro prevista para diciembre de 2017. La Comisión presentaría un conjunto de medidas sobre la profundización en diciembre de ese año, entre las que se incluían integrar el MEDE en el marco jurídico de la UE (transformándolo en un Fondo Monetario Europeo), duplicar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales, o integrar también el contenido del TECG en el marco legislativo de la Unión[796].

La cumbre del euro de diciembre de 2017 debatió finalmente las propuestas sobre el futuro de la UEM y la unión bancaria, constatando que había un amplio consenso para la puesta en funcionamiento del mecanismo común de protección para el FUR, profundizar el desarrollo del MEDE para convertirlo en un Fondo Monetario Europeo, y seguir trabajando para la introducción de un SEGD[797].

Finalmente, el primer conjunto de decisiones sobre la reforma de la UEM se adoptaría en la cumbre del euro ampliada con los 27 Estados miembros de la UE el 29 de junio de 2018. En particular, se acordaba que comenzasen los trabajos para preparar una hoja de ruta que permitiera iniciar negociaciones sobre el SEDG; y que el MEDE proporcionará el mecanismo común de protección del FUR, para lo que habrá que reforzarlo[798].

Los trabajos siguieron desarrollándose en las sucesivas reuniones del Eurogrupo y cumbres del euro, para cerrar las cuestiones relativas al instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona euro (IPCC), las modificaciones del Tratado Constitutivo del MEDE, y la unión bancaria. En la cumbre del euro de diciembre de 2018 los Jefes de Estado o de Gobierno

794 Punto III Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015.

795 *Ibid*.

796 *Ibid*.

797 Cumbre del Euro, 15.12.2014. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/euro-summit/2017/12/15/

798 Declaración de la Cumbre del Euro de 29 de junio de 2018.

llegaron a un acuerdo definitivo sobre el IPCC, la reforma del Tratado Constitutivo del MEDE y las condiciones del mecanismo común de protección para el FUR[799]. Finalmente, el Eurogrupo llegó a un acuerdo sobre la reforma del MEDE que permitió establecer el mecanismo común de protección presupuestaria del FUR en forma de línea de crédito del MEDE en 2022[800].

Durante la pandemia del COVID-19, el foco de la UEM viró hacia la recuperación económica que permitiera salir de la crisis provocada por la pandemia, si bien se siguió trabajando en los avances realizados en su profundización. Así, el Consejo ECOFIN presento en marzo de 2023 unas conclusiones sobre las orientaciones para la reforma del marco de gobernanza económica de la UE, para que la Comisión Europea pudiera preparar las propuestas legislativas pertinentes[801]. Conclusiones que fueron refrendadas por el Consejo Europeo de marzo de 2023[802]. Y, finalmente, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre la reforma de las normas fiscales en febrero de 2024[803].

***

En resumen, como se ha reiterado el Consejo Europeo adopta el papel de liderazgo en la reconfiguración de las reglas de gobernanza económica de la Unión. Es cierto que muchas de las orientaciones adoptadas a partir de 2010 entran ya en el marco de las funciones asignadas a la institución tras la reforma del Tratado de Lisboa, que viene a consolidar jurídicamente la evolución que esta había ido experimentando. Por lo tanto, su actuación se basa en las competencias reconocidas expresamente por los Tratados, dentro de su función de liderazgo e impulso político. Lo que no obsta a que se puedan seguir manteniendo ciertas críticas. Por un lado, porque las orientaciones dadas van más allá de unas meras orientaciones generales. Han sido orientaciones precisas a las demás instituciones europeas, a las que ha instado a adoptar decisiones e incluso ha impuesto plazos. Por otro lado, porque, como ya venía haciendo, ha presentado sus decisiones como acuerdos políticos para que posteriormente el Consejo y las demás instituciones les den cobertura legal, lo que frecuentemente ha ocurrido con apenas cambios[804].

799 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología-Unión Económica y Monetaria, *op. cit.*

800 Cumbre del Euro, 11 de diciembre de 2020.

801 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología-Unión Económica y Monetaria, *op. cit.*

802 Punto 19 Conclusiones del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2023.

803 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología-Unión Económica y Monetaria, *op. cit.*

804 *Vid.* Vallés Liberal, J., Monzó Torrecillas, J., *op. cit*., p. 69.

Puede observarse como el Consejo Europeo es el que ha tomado la iniciativa en cuestiones clave y ha preparado todo el proceso decisorio cuando, de acuerdo con los Tratados, este trabajo debe ser realizado por Comisión, Consejo y Parlamento Europeo. Además, tal y como señala Puetter, se ha reservado a menudo la adopción de la decisión final y ha creado procedimientos y mecanismos de trabajo que afectan a los trabajos de Consejo y Comisión[805].

Pero, lo más destacable es que, como señala Martínez Sierra, ante la falta de acuerdo entre los Estados miembros se ha recurrido a acuerdos intergubernamentales basados en el compromiso político de los firmantes (por ejemplo, el MEDE, el TECG o el Pacto por el Euro Plus), acordando activar en un segundo momento a las instituciones europeas para incorporar estos acuerdos al derecho de la Unión, lo que todavía no se ha producido totalmente[806]. Todo ello pese contar con las bases legales pertinentes en los Tratados[807]. El objetivo, señala el autor, claramente era evitar los controles y la potencial oposición de las demás instituciones, así como escapar a los requisitos que el derecho europeo establece[808].

De nuevo, no se trata de una práctica absolutamente novedosa. La propia existencia del Consejo Europeo y su evolución, que hemos ido examinando, muestra como los acuerdos políticos a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros pueden otorgar competencias de actuación no asignadas formalmente en los Tratados, operando cambios que son incorporados posteriormente al derecho originario[809]. Tal y como señala Allué Buiza, estas prácticas son un «*auténtico «indirizzo político» configurador de la estructura constitucional de la Unión Europea*»[810]. Y, como destaca Martínez Sierra, en último término nos encontramos con que es la forma en que

805 *Vid.* Puetter, U.: «Organising the EU's responses to the global economic and financial crisis — the role of the European Council and the Council», Paper presented at the 12th Biennial Conference of the European Studies Association (EUSA), Boston, 3-5 March 2011, p. 3.

806 Pese a que se preveía que el TECG se incorporase en un plazo de cinco años tras su entrada en vigor, esta integración todavía no se ha producido en su totalidad. En el caso del MEDE, la Comisión propuso en 2017 transformarlo en un Fondo Monetario Europeo (FME), pero fue rechazado. Desde entonces, se comenzó a trabajar simplemente en la reforma del Tratado y en 2021 se alcanzó un acuerdo, que fue ratificado por diecinueve de los veinte Estados de la Eurozona. Sin embargo, en 2023 Italia vetó la revisión pactada. *Vid.* Murua Astorquiza, O., *op. cit*., p. 82.

807 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit*., p. 268.

808 *Ibid*.

809 También se puede citar el espacio Schengen, fruto de un Tratado intergubernamental e incorporado posteriormente con el Tratado de Ámsterdam, o el proceos de Bolonia. Murua Astorquiza, O., *op. cit.*, p. 86.

810 *Vid.* Allué Buiza, A.: «Algunas mutaciones del derecho originario en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 23, 2012, p. 45.

el derecho europeo «*se adapta al impulso regulatorio del Consejo Europeo establecido formal y materialmente fuera de este*»[811].

Toda esta forma de operar se puede ver claramente en el proceso de reforma de las reglas para la gobernanza económica de la Unión. Pese a que el Tratado de Lisboa viene a consolidar toda la realidad práctica anterior y a que el Consejo Europeo queda ya reconocido como la máxima autoridad política de la Unión capaz de ejercer esa importante función de liderazgo e impulso político, no todos los cambios necesarios para reformar la UEM se pudieron lograr desde los propios mecanismos establecidos en los Tratados y el Consejo Europeo ha vuelto a recurrir a lo que era su práctica de actuación consolidada desde sus orígenes: cerrar acuerdos políticos al margen de los Tratados, algunos incorporados posteriormente, otros no. Se opta, como señala Murua Astorquiza, por una huida a una senda de gobernanza intergubernamental, en detrimento de la gobernanza supranacional y del método comunitario[812]. Huida que ha permitido que los Estados miembros «*se pudieran desprender de los límites y las garantías impuestas por los procesos políticos y marco jurídico de la UE para operar en una esfera notablemente más sombría*»[813].

6. El Consejo Europeo y las crisis migratorias

La Unión Europea cuenta con competencias en el ámbito de la política de inmigración, en virtud de las cuales puede actuar en distintos ámbitos como la inmigración legal, la integración, la lucha contra la inmigración irregular o los acuerdos de readmisión[814]. Sin embargo, se trata de un ámbito en el que los Estados miembros se han mostrado mucho más reacios a ceder más competencias soberanas en la materia y en el que los límites a la solidaridad han quedado patentes[815], principalmente también por el impacto negativo que a nivel interno los Jefes de Estado o de Gobierno consideran que las decisiones que adopten a nivel de la Unión puedan tener[816].

811 *Vid.* Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit.*, p. 272.

812 *Vid.* Murua Astorquiza, O., *op. cit*.

813 *Ibid*. pp. 87-88.

814 Una idea comprensiva de toda la normativa en este ámbito puede consultarse en Passamera, O.P.: *La política de inmigración*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo. Fichas temáticas, 2026.

815 La entrada en Ceuta de más de 60.000 personas a finales de julio de 2026 ha vuelto a poner de manifiesto las tensiones que en materia migratoria siguen patentes entre los Estados miembros y la falta de solidaridad de algunos de ellos, como muestra la respuesta de países como Italia que reactivaron los controles fronterizos en vez de apoyar a España.

816 *Vid.* Yesil, H.: «The Role of the European Council in the EU-Turkey Statement: Driven by Interests», *CYELP: Croatian Yearbook of European Law & Policy,* vol. 19, 2023, p. 359.

La gestión de los flujos migratorios en la Unión Europea no es un problema nuevo. Desde la creación del espacio Schengen y la concepción asimétrica del Reglamento de Dublín se han ido arrastrando deficiencias[817]. Ya los sucesos de las vallas de Ceuta y Melilla en 2005, la crisis de los cayucos en España en 2006, o la primavera árabe y la crisis de Lampedusa en Italia entre 2011 y 2013 habían puesto a prueba la solidaridad de la Unión Europea. A partir del año 2015 la crisis migratoria se intensifica. Su centro de gravedad pasa de Italia a Grecia y, de ahí, se extiende por el resto del continente a lo largo de la ruta de los Balcanes hasta llegar a los principales destinos Alemania y Suecia[818]. Es a raíz de estos sucesos cuando el Consejo Europeo, en su reunión extraordinaria de abril de 2015, acuerda movilizar todos sus esfuerzos para abordar las causas de la migración y dar respuesta a una serie de ámbitos[819]:

- Reforzar la presencia en el mar para aumentar las posibilidades de búsqueda y rescate, reforzando las operaciones de la UE Tritón y Poseidón y triplicando los recursos financieros.
- Luchar contra los tratantes de personas, mediante la cooperación de las autoridades de los Estados miembros con Europol, Frontex y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
- Prevenir los flujos de migración ilegal, aumentando el apoyo a países como Túnez, Egipto, Sudán, Mali y Níger; controlando las rutas terrestres; reforzando la cooperación con los socios africanos; mejorando la cooperación con Turquía; etc.
- Reforzar la solidaridad entre los Estados miembros y la responsabilidad internas, incorporando y aplicando efectivamente el Sistema Europeo Común de Asilo; aumentando la ayuda de emergencia a los Estados miembros de primera línea; etc.

Se acordaba, además, que las instituciones y Estados miembros se pondrían a trabajar de manera inmediata para la plena aplicación de estas orientaciones y que la Presidencia y la Comisión presentarían un programa de trabajo al respecto[820]. De esta forma, en mayo de 2015 la Comisión aprobaba una Agenda Europea de Migración con medidas concretas para reducir los incentivos a la migración irregular, el salvamento de vidas y protección de

817 El sistema creado en 2003 no estaba concebido para distribuir solicitudes de asilo entre los Estados miembros. La regla general era que el país de entrada de los migrantes era el responsable de tramitar las solicitudes de asilo. El gran incremento de las solicitudes de asilo a raíz de la crisis de refugiados de 2015 llevó a una revisión del sistema y a un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Parlamento Europeo: *Reformar el Sistema Europeo Común de Asilo*, 14 de julio de 2017.

818 *Vid.* Arango, J. [et. Al.]: «El año de los refugiados». *Anuario CIDOB de la inmigración nueva época* 2015-2016, p. 13.

819 Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015 - declaración.

820 *Ibid*.

las fronteras exteriores, una política de asilo sólida y una nueva política de migración legal. A continuación, en el marco de la Agenda, la Comisión presentaría un primer conjunto de propuestas para abordar la crisis de migración en mayo de ese mismo año[821]. Y en junio el Consejo Europeo, sobre la base de la agenda de la Comisión y las deliberaciones en el Consejo, acordó más medidas en tres dimensiones fundamentales que, señalaba, debían avanzar en paralelo[822]:

- La reubicación y reasentamiento, para lo que se acordaba por ejemplo la reubicación temporal y excepcional de unas 40.000 personas desde los Estados miembros situados en primera línea a otros Estados miembros en un plazo de dos años.
- El retorno, readmisión y reintegración para quienes no reúnan los requisitos necesarios para acogerse a las medidas de protección, movilizando los instrumentos disponibles para promover la readmisión de los migrantes irregulares en los países de origen y de tránsito.
- La cooperación con los países de origen y tránsito, para contener la afluencia de inmigrantes irregulares, reducir los incentivos que favorecen la migración ilegal y combatir las redes de tráfico.

En septiembre, en una reunión informal, los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron otra serie de prioridades para hacer frente a los problemas más urgentes, y en octubre el Consejo Europeo acordó nuevas orientaciones para la cooperación con los países de origen y de tránsito, el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE y el retorno y readmisión[823]. En concreto, se acogía con satisfacción el plan de acción conjunto con Turquía, que contribuiría a acelerar la plena aplicación del acuerdo de readmisión[824].

El Plan de Acción Conjunto para hacer frente a la crisis de los refugiados sirios entre la UE y Turquía se adoptó en una reunión entre los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión con Turquía en noviembre de 2015. Mediante el mismo se intensificaba la cooperación política y financiera para detener el flujo migratorio que estaba llegando a la Unión a través de este país. La UE se comprometía a proporcionar a Turquía recursos adicionales por un valor de 3.000 millones de euros para que pudiera hacer frente a la gran cantidad de refugiados sirios cuya entrada a territorio europeo estaba bloqueando. Ade-

821 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Cronología - Política de migración y asilo de la UE. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/

822 Puntos 1 a 6 Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de junio de 2015.

823 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Cronología - Política de migración y asilo de la UE, *op. cit*.

824 Punto 2.a) Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015.

más, se establecía que el acuerdo de readmisión entre la Unión y Turquía se aplicaría plenamente a partir de junio de 2016[825].

En diciembre de 2015 el Consejo Europeo revisó las acciones emprendidas hasta ese momento para contener la crisis, entendiendo que la aplicación resultaba insuficiente y debía acelerarse en una serie de puntos para recuperar al control de las fronteras exteriores. Por ello, pedía al Consejo que estudiase con prontitud una serie de propuestas presentadas por la Comisión al respecto, como el Sistema Europeo de Guardia de Fronteras y Costas o el Código de Fronteras Schengen[826].

Unos meses más tarde, en febrero de 2016, los Jefes de Estado o de Gobierno realizaron un seguimiento de la aplicación de las orientaciones acordadas en diciembre y subrayaron la necesidad de seguir avanzando en una serie de aspectos, como la aplicación del Plan de Acción UE-Turquía, la prestación de ayuda humanitaria a los refugiados o la mejora de la gestión de las fronteras exteriores[827].

Acto seguido, en marzo de 2016, los Jefes de Estado o de Gobierno volvieron a reunirse con Turquía y adoptaron una Declaración en la que decidían poner fin a la migración irregular desde Turquía a la UE, acordando para ello una serie de líneas de actuación para manejar los flujos migratorios en la frontera entre Grecia y Turquía. Así, por ejemplo, se acordaba que todos los nuevos migrantes irregulares que entrasen desde Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serían retornados a Turquía, y que por cada sirio retornado se reasentaría a otro ciudadano sirio procedente de Turquía. Turquía, además, se comprometía a tomar todas las medidas necesarias para evitar que se abrieran nuevas rutas de migración ilegal desde su territorio y a cooperar con los Estados vecinos y con la Unión[828].

En el mismo mes, el Consejo Europeo confirmaba su estrategia global para hacer frente a la crisis migratoria y pedía que se siguiera trabajando en relación con los puntos críticos, se utilizasen todos los medios necesarios para apoyar la capacidad de Grecia para el retorno a Turquía de los migrantes irregulares, se ofreciera asistencia urgente al país europeo para hacer frente a la situación humanitaria, y se acelerase la reubicación desde Grecia[829]. Irónicamente, en la misma cumbre se hace referencia a que se esperaba que Turquía respetase «*el más alto grado de exigencia en materia de democra-*

825 Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29.11.2015. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/29/

826 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2015.

827 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Cronología - Política de migración y asilo de la UE, *op. cit*.

828 Puntos 1 a 3 Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

829 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo, 17 y 18 de marzo de 2016.

cia, Estado de Derecho y respeto a las libertades fundamentales»[830] cuando precisamente ese ha sido uno de los aspectos que, hasta ese momento, y todavía en la actualidad, sigue lastrando su adhesión futura a la Unión Europea[831]. Aspecto que no parece fue obstáculo para que los Jefes de Estado o de Gobierno llegaran al acuerdo señalado.

Gradualmente, los Estados miembros y la Unión Europea fueron restableciendo el control de los flujos migratorios en sus fronteras. La maquinaria legislativa de la Unión también estaba en marcha. Así, por ejemplo, la Comisión Europea presentaba propuestas para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo en mayo[832] y julio de 2016[833]; el Consejo aprobaba en septiembre de dicho año la Guardia Europea de Fronteras y Costas; y en octubre se ponía en marcha la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas[834].

En febrero de 2017, los miembros del Consejo Europeo vuelven a tener una cumbre informal y acuerdan otra Declaración, la Declaración de Malta, a través de la que se buscaba detener la afluencia de migrantes a lo largo de la ruta del Mediterráneo central y se acordaba reforzar la cooperación con Libia a estos efectos[835]. Al igual que la Declaración UE-Turquía, el objetivo es cerrar las rutas migratorias de una forma de nuevo absolutamente dudosa y contraria a los valores de respeto de los derechos humanos que la Unión Europea proclama en el artículo 2 del TUE. En efecto, al proponer formar y equipar a la guardia costera libia, como señala Yves Pascouau, esta puede ahora interceptar embarcaciones en sus aguas y desembarcar a los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en su territorio donde quedan expuestos a trabajos forzados, explotación, violencia, etc.[836].

---

830 *Ibid*. punto 5.

831 Tal y como señala la Comisión Europea en su informe de noviembre de 2025, la situación general de los derechos humanos se ha deteriorado en el país. Las investigaciones, persecuciones, condenas a periodistas, escritores, abogados, académicos y defensores de los derechos humanos se intensificaron en el periodo examinado. Se constata la amplia impunidad en las fuerzas de seguridad, gozando su personal de protección en casos de denuncias de violación de derechos humanos y uso excesivo de la fuerza. European Commission: *Türkiye 2025 Report*. SWD(2025) 756 final, Brussels, 4.11.2025, pp. 5 y 21.

832 Comisión Europea: Hacia un sistema europeo común de asilo, equitativo y sostenible. Comunicado de prensa, 4 de mayo de 2016.

833 Comisión Europea: Completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo: avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana. Comunicado de prensa, 13 de julio de 2016.

834 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Cronología - Política de migración y asilo de la UE, *op. cit*.

835 *Ibid*.

836 *Vid.* Pascouau, Y.: «La Declaración de Malta: resultados engañosos». *Institut Jacques Delors: Notre Europe* [blog en línea]. 6 de febrero de 2020 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.notre-europe.eu>.

Pese a esta declaración, los líderes europeos pidieron en su reunión de junio de 2017 que se adoptasen nuevas medidas para detener la afluencia de migrantes desde este país a Italia, además de declarar que debían ponerse en marcha sin más demora los acuerdos de readmisión con terceros países y reiterar la necesidad de reformar el Sistema Europeo Común de Asilo[837].

Unos meses más tarde, en su reunión de octubre, los Jefes de Estado o de Gobierno instaba a la adopción de medidas adicionales para apoyar a los Estados miembros directamente afectados por la migración, seguir procurando los retornos y seguir manteniendo una estrecha cooperación con los países de origen y tránsito; y, en cuanto a la ruta del Mediterráneo Central, seguir cooperando con Libia y los países vecinos para mejorar los controles fronterizos y trabajando por establecer una presencia permanente de la UE en Libia, entre otras cuestiones[838]. Y en su reunión de diciembre de 2017 mantuvieron de nuevo un debate sobre la dimensión externa e interna de la política de inmigración de la Unión, sobre la base de la nota que difundió el presidente Donald Tusk antes de la cumbre, con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre la reforma del sistema de asilo para junio de 2018[839].

En las cumbres posteriores, el Consejo Europeo siguió poniendo el acento en la necesidad de medidas adicionales para reducir la migración ilegal y los controles sobre las principales rutas migratorias (Mediterráneo central, Mediterráneo oriental y Mediterráneo occidental)[840]; la lucha contra los traficantes de migrantes[841]; y a seguir desarrollando y aplicando la política exterior de la Unión en la materia[842].

Como logro más reciente, puede citarse el Pacto sobre Migración y Asilo en 2024, que establece un conjunto de normas para gestionar la migración de forma más eficaz y crear un sistema europeo común de asilo, sobre la base de la solidaridad entre los Estados miembros y un reparto equitativo de las responsabilidades entre estos[843]. Ahora bien, mientras que el Pacto forma parte del derecho interno de la Unión, regulando cuestiones como el control fronterizo, la seguridad, o los procedimientos de asilo y expulsión en las fronteras de la Unión; las declaraciones y acuerdos con terceros países de origen

837 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Cronología - Política de migración y asilo de la UE, *op. cit*.

838 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Consejo Europeo, 19-20.10.2017. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/10/19-20/

839 Consejo Europeo — Consejo de la Unión Europea: Cronología - Política de migración y asilo de la UE, *op. cit*.

840 *Vid.*, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018.

841 *Vid.*, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de junio de 2018.

842 *Vid.*, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2018.

843 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Pacto sobre Migración y Asilo. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-pact-migration-asylum/

y de tránsito siguen plenamente en vigor y son herramientas de carácter bilateral, negociadas entre la Unión y estos terceros Estados, cuyo objetivo es evitar la llegada de migrantes al territorio Europeo.

En la respuesta de la UE a la crisis migratoria puede observarse, por tanto, como la preocupación por la seguridad ha primado sobre sus valores y principios democráticos. Esto, señala Yesil, es consistente con el papel que el Consejo Europeo viene jugando en la gobernanza de la Unión, tal y como se ha ido examinando[844]. Los Estados miembros han priorizado la respuesta intergubernamental, reemplazando el método comunitario de adopción de decisiones[845].

Además, en este caso se ha ido incluso un paso más allá que en el de la reforma de las reglas para la gobernanza económica de la Unión, pues se ha optado por un instrumento para la adopción de acuerdos con terceros países, la Declaración, cuya naturaleza es sumamente discutible. Instrumento que claramente trata de evitar la aplicación de las reglas establecidas en el TFUE para la negociación de Tratados internacionales[846]. Como señala López Garrido, sus términos son claros y determinantes, Grecia aprobó la legislación necesaria a nivel interno y Turquía comenzó a aceptar desde abril migrantes devueltos[847]. Por lo tanto, según el autor es innegable que se trata de un acuerdo que, como se señala, no solo ha violado los procedimientos establecidos en los Tratados para su aprobación sino también el Convenio de Ginebra pues Turquía no es un país seguro. Y ello pese a que se haya tratado de redactar «*con mucho cuidado para evitar que se le pueda acusar de ser contrario a la legalidad internacional*»[848]. Como bien explica el autor,

844 Y concuerda con lo señalado por las nuevas teorías intergubernamentalistas que destacan el rol de liderazgo del Consejo Europeo en el gobierno de la UE. Yesil, H., *op. cit*., p. 342.

845 *Ibid*. 343.

846 De acuerdo con el artículo 218 TFUE, la apertura de negociaciones y la fijación de las directrices para la negociación corresponde al Consejo, la Comisión negocia en nombre de la Unión, y de nuevo el Consejo autoriza la firma y celebra el acuerdo, requiriéndose en unos casos la aprobación y en otros la consulta al Parlamento Europeo.

847 *Vid.* López Garrido, D.: «Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley». *Pensamiento crítico* [en línea]. 20 de abril de 2016 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/>.

848 Debe recordarse, a este respecto, que lo fundamental para el TJUE es el contenido de los actos que adoptan las instituciones de la Unión, independientemente de la denominación que se les haya dado. *Vid.*, por ejemplo, Sentencias del Tribunal de Justicia *Parlamento/Consejo y Comisión*, C181/91 y C248/91, ECLI:EU:C:1993:271, puntos 13 y 14, y *Comisión/Consejo*, C27/04, ECLI:EU:C:2004:436, punto 44. Asimismo, el TJUE ha señalado que un texto no es un Tratado simplemente porque así se lo denomine, sino porque las partes firmantes le hayan querido dar un carácter vinculante. López Garrido, D., *op. cit*. Como señala el Tribunal General en el asunto *NF. c. Consejo Europeo* «el hecho de que se haya informado de la existencia de un acto destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros por medio de un comunicado de prensa, o de que haya adoptado la forma de una

la devolución de migrantes ya fue acordada entre la UE y Turquía en abril de 2014 y mediante Decisión del Consejo 2016/551, de 23 de marzo, se adelantó su aplicación a 1 de junio de 2016. Pero la crisis obligó a devolver a Turquía no solo a los migrantes por motivos económicos sino también a los solicitantes de asilo, principalmente sirios que huían de la guerra civil. Por eso no eran suficientes, señala, los acuerdos anteriores y era necesario considerar a Turquía un país seguro[849].

Sin embargo, pese a que tres solicitantes de asilo presentaron ante el TJUE un recurso de anulación de la Declaración UE-Turquía, alegando que debía considerarse un acto del Consejo Europeo, el Tribunal desestimó el recurso al considerar que carecía de jurisdicción para resolverlo al ser un acuerdo «*alcanzado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el Primer Ministro turco*» y no un acto del Consejo Europeo[850]. Es decir, considera el TJUE que este tipo de instrumentos son medidas adoptadas por los Jefes de Estado o de Gobierno reuniones alrededor del Consejo Europeo pero sin actuar en su capacidad como miembros de dicha institución, aplicando su jurisprudencia previa que considera que no pueden ser objeto de control judicial por este[851].

Todo esto contrasta, como destaca Martínez Sierra, con la forma en que el acuerdo fue presentado por el propio Presidente Donald Tusk tras la reunión en la que fue aprobada la Declaración: como un acuerdo entre la UE y Turquía y como un pilar de la estrategia de la Unión para la migración[852]. Además, señala, el Consejo Europeo requirió a la Comisión que coordinase todo el apoyo necesario de los Estados miembros para la aplicación de la Declaración y que desarrollase un plan operativo al respecto. En resumen, se presentaba como una acción de la Unión que era un pilar esencial de la política migratoria[853].

Parece que, por tanto, esta forma de actuar supuestamente como Jefes de Estado o de Gobierno que actúan en representación de sus respectivos Estados miembros es la fórmula que el Consejo Europeo ha buscado como salida

declaración, no impide constatar su existencia ni lo sustrae, en consecuencia, de la competencia del juez de la Unión para controlar su legalidad en virtud del artículo 263 TFUE, siempre que dicho acto emane de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión». Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, *NF. c. Consejo Europeo*, T192/16, ECLI:EU:T:2017:128, apartado 42.

849 López Garrido, D., *op. cit*.

850 Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, *NF. c. Consejo Europeo*, T192/16, ECLI:EU:T:2017:128, apartados 71 y 72.

851 *Vid.*, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1993, *Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas*, Asuntos acumulados C-181/91 y C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, punto. 12.

852 Martínez Sierra, J.M., *The European Council...*, *op. cit*., p. 284.

853 *Ibid*. p. 285.

del derecho europeo y sus procedimientos, evitando el debate y el control[854]. Estamos ante un nuevo intergubermentalismo que elude los marcos supranacionales. Marco en el que, una vez más, el Consejo Europeo ha tomado el papel de liderazgo[855], a través de reuniones informales, dejando de lado los procedimientos de adopción de decisiones previstos por los Tratados y acudiendo de nuevo a instrumentos que tratan de evitar el debate y control por parte del TJUE. Y, lo que es más grave, ignorando el respeto de los derechos humanos que, de acuerdo con el artículo 2 del TUE, es uno de los valores fundamentales de la Unión[856].

7. La primera retirada de un Estado miembro: el Brexit

La reforma de Lisboa introdujo por primera vez en los Tratados una disposición regulando el procedimiento a seguir para la retirada de un Estado miembro de la Unión. Ahora bien, el hecho de que con carácter previo no se recogiera esta cláusula en los Tratados, no significa que el Reino Unido, o cualquier otro Estado miembro, pudiera haber manifestado su voluntad de poner fin al Tratado de adhesión y desvincularse de la Unión Europea. La retirada es un derecho que solo depende de la voluntad soberana del Estado que la invoca, de acuerdo con lo establecido por su derecho interno[857]. Incluso en 1974, apenas un año después de su ingreso en las Comunidades, el Reino Unido había planteado la posibilidad de retirarse de la Unión si no se renegociaban ciertas condiciones. El nuevo Primer ministro británico Harlod Wilson, cuyo partido había ganado las elecciones con la promesa de realizar un referéndum para salir de las Comunidades, solicitó la renegociación del Tratado de adhesión y, tras conseguir mejoras relacionadas con la participación británica en el presupuesto, convocó el referéndum haciendo campaña por el *remain*, ganando el sí

854 *Ibid*. p. 287 y 301.

855 Yesil, H., *op. cit*., p. 358. Como señala el autor, se ve también como, al concluir esta Declaración, se ha producido un incremento de la autoridad de los Estados miembros para determinar el proceso decisorio acorde a sus intereses, vía Consejo Europeo. *Ibid*. p. 359.

856 Como señala Odriozola, el Acuerdo UE-Turquía deja al descubierto los intereses geopolíticos de la Unión y de Turquía, y como estos intereses se ponen por encima de las obligaciones humanitarias más elementales. *Vid.* Odriozola, I.: «El lado oculto del acuerdo Unión Europea-Turquía. Una mirada crítica desde la perspectiva del derecho internacional de los refugiados», *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* n.º. 2 Julio-Diciembre 2016, p. 108.

857 *Vid.* Mangas Martín, A.: «Retirada de un Estado de una organización internacional: los procesos del Brexit», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* n.º 94, 2017, p. 293. Como señala la autora, el caso de Groenlandia no puede entenderse como una retirada. Groenlandia es un territorio bajo soberanía de Dinamarca, país que sigue siendo Estado miembro de la Unión Europea. Lo que se hizo fue firmar un Tratado por el que se modificaban los Tratados constitutivos de las Comunidades en lo que respecta a Groenlandia, variando su ámbito de aplicación con respecto a una región de un Estado miembro. *Ibid*. p. 299.

a la permanencia por un 65% de los votos[858]. En el caso de que dicho referéndum hubiese triunfado, el Reino Unido podría haberse desvinculado y se habría aplicado el artículo 56 del Convenio de Viena, que se aplica cuando el Tratado constitutivo de una organización internacional no regula las condiciones y procedimientos para la retirada de la organización[859].

7.1. La propuesta de un nuevo régimen para atender las demandas de Reino Unido: un primer intento de desactivar el referéndum recurriendo a soluciones ya utilizadas anteriormente

En 2013, el entonces Premier británico David Cameron anunciaba que si ganaba las elecciones convocaría un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión. De esta forma, en 2015, tras ser reelegido, informó al Consejo Europeo de sus planes para convocar dicho referéndum y el Consejo Europeo acordó retomar el asunto en diciembre[860]. En dicha reunión los dirigentes europeos acordaban trabajar conjuntamente y buscar soluciones satisfactorias en los cuatro ámbitos que el primer ministro británico había planteado para lograr posibles reformas[861].

En febrero de 2016, Donald Tusk presentaba una propuesta con un nuevo régimen que atendía las cuestiones planteadas por el premier británico, como base para negociar con el Reino Unido y alcanzar un acuerdo en la reunión del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de ese año[862]. Tras ello, los debates sobre el acuerdo continuaron en todos los niveles: con el primer ministro británico, con los delegados y representantes permanentes de los 28 Estados miembros, con el Parlamento Europeo y con otros dirigentes de la Unión, para asegurar el apoyo político a la propuesta de Tusk[863].

Tras intensas negociaciones, los Jefes de Estado o de Gobierno finalmente alcanzarían un acuerdo que reforzaba la situación especial del Reino Unido en la UE, acordando el Consejo Europeo en su reunión de febrero de 2016 un conjunto de Declaraciones y Decisiones que serían efectivas el día que el gobierno británico informase de la permanencia del país en la Unión. De entre

858 Ferrer Martín de Vidales, C., *op. cit*., p. 124.

859 Mangas Martín, A.: «Retirada de un Estado miembro de una organización internacional...», *op. cit*., p. 295.

860 Punto 14 Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de j unió de 2015.

861 Punto 20 Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015.

862 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología - Negociaciones previas al referéndum del Reino Unido sobre la UE. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-uk-withdrawal-agreement/2016-uk-settlement-process-timeline/

863 *Ibid*.

ellas, destacamos la 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 como Anexo I en las conclusiones del Consejo Europeo con la que se trataban de aclarar ciertos temas de importancia para los Estados miembros de forma que dicha aclaración se tomase en cuenta para interpretar los Tratados, así como con la intención de llegar a acuerdos sobre cuestiones como la función de los Parlamentos nacionales en la Unión o la gestión eficaz de la unión bancaria[864].

Es posible observar cómo, en un primer momento, se volvió a recurrir a soluciones similares a otras previamente adoptadas como, por ejemplo, la Decisión del Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno por la que se concedían determinadas excepcionas a Dinamarca para que pudiera realizar un segundo referéndum y ratificar el Tratado de Maastricht[865]. Como en esas ocasiones, se discutió ampliamente sobre la naturaleza vinculante o no del acuerdo y si modificaba los Tratados. En este sentido, Piris señala que ambas decisiones no contenían ninguna promesa de cambiar los Tratados, sino que simplemente clarificaban el significado de las disposiciones de estos. La condición, señala, era que dichos textos debían estar totalmente en conformidad con los Tratados en el momento de ser adoptados[866]. No obstante, la decisión si contemplaba ciertos cambios en el futuro. Así, por ejemplo, en la sección A apartado 7 se establecía que dicha sección «*se incorporaría en los sustancial a los Tratados en el momento de su próxima revisión*»[867]. Por lo tanto, esto demuestra que los líderes tenían claro que para fijar constitucionalmente lo acordado sería necesario activar en el futuro el procedimiento de reforma de los Tratados. Su viabilidad, señala Peers, dependía por

---

864 Punto 2 y anexo I Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016.

865 Tanto esta Decisión, como la adoptada posteriormente en el caso de Irlanda y el rechazo en referéndum del Tratado de Lisboa, fueron registradas ante la Secretaría de la ONU como Tratados, de acuerdo con el art. 102 de la Carta de Naciones Unidas. Además, acto seguido, se adoptaron sendos protocolos que se adjuntarons a los Tratados de la Unión. Dashwood, A.: «A «legally binding and irreversible» agreement on the reform of the EU», *Henderson Chambers*, 20 Febrary 2016, p. 2.

866 Señala Piris que es por ello por lo que las Decisiones pudieron transformarse posteriormente en Protocolos anexos a los Tratados, pues si no se habrían tomado violando el procedimiento establecido en el artículo 48 de Estos, así como de las Constituciones de todos los Estados miembros. *Vid.* Piris, J.C.: «Section II: Constitutional pathways: which institutional and constitutional adjustments for the United Kingdom?» in De Witte, B.; Grant, Ch., Piris, J.C., *United Kingdom's Renegotiation of its Constitutional Relationship with the EU: Agenda, Priorities and Risks*, Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' rights and Constitutional Affairs. PE 536.489, pp. 22-23. Poptcheva, E.M.; Eatock, D.: «The UK's 'new settlement' in the European Union. Renegotiation and referendum». *EPRS*, February 2016 (PE 577.983), pp. 21-22.

867 Anexo I, Sección A, punto 7 Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016.

tanto de la voluntad política posterior para adoptar la legislación pertinente por los colegisladores europeos y dicha activación del proceso de reforma[868].

En definitiva, se trató en primer lugar de llegar, como ya se había hecho en anteriores ocasiones, a una solución a nivel político a través de un acuerdo que diera ciertas garantías al Reino Unido y que pudiera servir para convencer al pueblo británico de votar a favor de permanecer en la UE. Sin embargo, finalmente en el referéndum que se celebraría el 23 de junio de 2016 terminó ganando el *leave* con un 51.9% de los votos[869].

7.2. El Consejo Europeo y su papel en las negociaciones para la retirada

Con el triunfo del *leave* en el referéndum británico se abría una crisis política sin precedentes cuyas repercusiones económicas todavía no se podían predecir. Había además un temor a que se pudiera producir un posible efecto contagio a otros Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, tal y como señala Martínez Sierra, a diferencia de la crisis económica y migratoria, en este caso el artículo 50 del TUE proporcionaba el mapa detallado para llevar a cabo el proceso[870]. Asimismo, pese a las tensiones, los veintisiete mostraron una sólida unanimidad[871].

Los resultados del referéndum serían debatidos apenas unos días después. En la reunión informal de 28 y 29 de junio, los 27 Jefes de Estado o de Gobierno[872] adoptaron una Declaración donde recordaban que hasta que el país abandonase la UE el derecho de la Unión seguiría aplicándose en dicho Estado miembro, la necesidad de organizar la retirada de una manera ordenada y que para la apertura de negociaciones el Gobierno británico debía de notificar al Consejo Europeo su intención de retirarse; entre otras cuestiones[873].

---

868 *Vid.* Peers, S.: «The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect». *EU Law Analysis* [blog en línea]. 21 de febrero de 2016 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/>..

869 Los resultados pueden consultarse en The Electoral Commission: *Results and turnout at the EU referendum*, www.electoralcommission.org.uk

870 Martínez Sierra, J.M.: *The European Council*, *op. cit*., p. 304.

871 *Ibid*. p. 326.

872 Por lo tanto, en las distintas reuniones del Consejo Europeo relacionadas con el Brexit, la composición se reducía a los Jefes de Estado o de Gobierno del resto de Estados miembros pues, lógicamente, desde el anuncio de la retirada el Reino Unido pasaba a ser considerado como un tercer Estado con el que se estaba negociando. Mangas Martín, A.: «Retirada de un Estado miembro de una organización internacional...», *op. cit*., p. 312.

873 Reunión informal de los Veintisiete Bruselas, 29 de junio de 2016. Declaración.

El Reino Unido notificaría oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión el 29 de marzo de 2017[874], en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 50 TUE, por lo que a partir de ese momento comenzaba la cuenta atrás para llegar a un acuerdo sobre la retirada. El Consejo Europeo, tras lamentar que el Reino Unido abandonase la Unión, adoptaba una Declaración en la que señalaba que la primera medida consistiría en la adopción por su parte de las directrices para las negociaciones, tal y como exige el artículo 50. Directrices en las que establecería las posiciones y principios generales a la luz de los cuales la Comisión negociaría, en nombre de la Unión, la retirada con el Reino Unido[875].

El proyecto de orientaciones para las negociaciones fue preparado por el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, que presentó a los veintisiete el 31 de marzo de 2017. Las orientaciones serían adoptadas por unanimidad en la cumbre extraordinaria del Consejo Europeo de 29 de abril de ese año, partiendo de los principios establecidos en la Declaración de 29 de junio de 2016 ya mencionada. El Consejo Europeo reafirmaba su deseo de que el Reino Unido siguiera siendo un socio cercano en el futuro, reiterando a la vez que todo acuerdo debería basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones y garantizar la igualdad de condiciones. Las negociaciones debían ser llevadas a cabo con transparencia, de forma ordenada y como un conjunto único[876].

Con respecto al valor jurídico de las orientaciones, como señala Araceli Mangas estas fijan un mandato preciso sobre el marco y los principios a los que debían sujetarse los negociadores de la Unión y el Consejo en sus directrices negociadoras e instrucciones. Evidentemente, señala, no son un acto jurídico típico de los previstos en el art. 288 TFUE, pero están previstas expresamente en el artículo 50 TUE y por lo tanto son obligatorias tanto para el Consejo como para la Comisión (que actúa como negociadora)[877]. Ahora bien, tal y como se ha explicado en el Punto IIII, siguen siendo un acto de naturaleza política que no está sujeto al control por parte del TJUE.

En las orientaciones se establecía, asimismo, que la negociación se realizaría por fases: una primera fase, cuyo objecto sería proporcionar la mayor claridad y seguridad jurídica posible sobre los efectos inmediatos de la retirada para todas las partes implicadas, así como desvincular al Reino Unido

874 United Kingdom notification under Article 50 TEU. Cover note. General Secretariat of the Council to Delegations. Document XT 20001/17. Brussels, 29 March 2017.

875 Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido. 29 de marzo de 2017.

876 Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50), 29 de abril de 2017 — Orientaciones, punto I.

877 Mangas Martín, A., «Retirada de un Estado miembro de una organización internacional...», *op. cit.*, p. 311.

de la Unión y de todos los derechos y obligaciones que le incumben en virtud de los compromisos adquiridos en tanto que Estado miembro; y una segunda fase en la que debería definirse una idea general del marco de las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido, tal y como exige el artículo 50 TUE[878]. El Consejo Europeo tiene un control continuo sobre estas fases, que materias se van negociando y cuando se pasa de fase o de un contenido a otro[879]. Además, puede ir actualizando esas orientaciones según sea necesario a lo largo del proceso de negociación.

Tras la adopción de las orientaciones, la Comisión presentó el 3 de mayo al Consejo una Recomendación de Decisión del Consejo sobre las negociaciones del Brexit, que incluía un proyecto de directrices de negociación. Recomendación sobre cuya base el Consejo de Asuntos Generales de 22 de mayo de 2017 autorizó la apertura de negociaciones y nombró a la Comisión como negociadora de la Unión Europea, que debía trabajar siguiendo las directrices de negociación establecidas[880].

Finalmente, las negociaciones se iniciarían el 19 de junio de 2017, con Michel Barnier como negociador principal de la UE y David Davis por parte de Reino Unido. Durante la primera fase, se celebraron cinco rondas de negociaciones entre los equipos de negociación, en las que se fueron abordando las cuestiones relacionadas con los derechos de los ciudadanos (tanto británicos como europeos), la liquidación financiera, la frontera con Irlanda de norte, y otros temas relacionados con la separación[881].

A la luz de estas cinco primeras rondas de negociaciones, en su reunión de octubre de 2017 el Consejo Europeo reconoció los avances en materia de derechos de los derechos de los ciudadanos, Irlanda y las obligaciones financieras contraídas por el Reino Unido durante su pertenencia, si bien pidió que se continuasen los trabajos para consolidar la convergencia lograda y poder pasar a la segunda fase de las negociaciones lo antes posible[882]. Avances que examinaría en su siguiente reunión en diciembre de 2017 donde, tras constatar que se habían producido avances suficientes en las materias indicadas,

878 Se acordaba asimismo que podrían determinarse fórmulas transitorias, siempre que redundasen en interés de la Unión y pudieran tender puentes hacia ese marco previsible de las relaciones futuras. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50), 29 de abril de 2017 — Orientaciones, punto II.

879 Mangas Martín, A., «Retirada de un Estado miembro de una organización internacional...», *op. cit*., p. 312.

880 Barroso Márquez, J.F. y Moreno González, G.: «Tema 12: La década perdida: crisis económica y brexit (2009-2019)». Em Bermejo Batanero, F. (Dir.), *Historia Jurídica de la integración Europea*, Dykinson, 2021, p. 205.

881 Un íter de estas rondas de negociación se puede seguir en Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología - Negociaciones previas al referéndum del Reino Unido sobre la UE.

882 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo de 20 de octubre de 2017.

acordó pasar a la segunda fase de las negociaciones, para lo cual aprobaron las pertinentes orientaciones[883]. Tras ello, el Consejo de Asuntos Generales elaboró unas directrices de negociación, en las que se detallaba la posición de la Unión sobre un período transitorio durante el que se seguiría aplicando en el Reino Unido el acervo de la Unión en su totalidad y el Reino Unido dejaría de participar en las instituciones y en el proceso de toma de decisiones[884].

Tras una séptima ronda de negociaciones, la Comisión presentó el proyecto de Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido el 28 de febrero de 2018 con respecto al cual, tras las negociaciones celebradas entre el 13 y el 19 de marzo, se llegaría a un acuerdo parcial entre los negociadores. Paralelamente, el Consejo de Asuntos Generales había estado trabajando también en el proyecto de orientaciones relativas al marco de las relaciones futuras con el Reino Unido, orientaciones que serían aprobadas por el Consejo Europeo en su reunión de 23 de marzo[885].

En su reunión de junio, el Consejo Europeo haría balance de la situación de las negociaciones, comprobando que todavía había aspectos importantes en los que no se había llegado a un acuerdo, en particular la cuestión de la frontera con Irlanda del Norte. Demandaba, asimismo, que los trabajos se acelerasen para que se pudiera preparar la declaración sobre el marco de las relaciones futuras con el Reino Unido[886].

No se lograrían avances significativos hasta noviembre, cuando el negociador principal de la UE entregó el texto del acuerdo al presidente Donald Tusk, que propuso formalizarlo en la cumbre extraordinaria de noviembre de ese año. En dicho mes, se enviaría también el proyecto de Declaración política sobre el marco de las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido[887]. De esta forma, en su reunión extraordinaria de 25 de noviembre el Consejo Europeo refrendaba el proyecto de Acuerdo de Retirada y aprobaba el proyecto de Declaración Política[888].

Tras esta cumbre, la Comisión Europea inició el profeso para la firma y la celebración del Acuerdo de Retirada el 5 de diciembre de 2018, y en enero de 2019 el Consejo adoptaba la Decisión sobre la firma del Acuerdo, así como un

883 European Council (Art. 50) meeting (15 December 2017) — Guidelines. EUCO XT 20011/17, 15 December 2017. Barroso Márquez, J.F. y Moreno González, G., *op. cit*., p. 206.

884 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología — Negociaciones previas al referéndum del Reino Unido sobre la UE, *op. cit.*

885 *Ibid*.

886 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Consejo Europeo (Art. 50), 29.6.2018. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/06/29/

887 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Cronología — Negociaciones previas al referéndum del Reino Unido sobre la UE, *op. cit.*

888 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo de 25 de noviembre de 2018.

proyecto de Decisión sobre su celebración, que remitió al Parlamento Europeo para su aprobación[889].

Debido a que el plazo de dos años previsto por el artículo 50 TU estaba llegando a su fin, Theresa May pidió al presidente del Consejo Europeo una primera prórroga, que finalmente se acordó hasta el 12 de abril[890]. Sin embargo, como el Parlamento británico seguía sin aprobar el Acuerdo de Retirada hubo que solicitar otra prórroga que finalmente se alargó hasta el 31 de octubre de 2019[891].

Tras presentar la Comisión un Acuerdo de Retirada revisado, junto con un Protocolo revisado sobre Irlanda/Irlanda del Norte, el Consejo Europeo en su reunión de octubre de 2019 refrendaba ambos y aprobaba también la Declaración política revisada sobre el marco de las relaciones futuras entre la UE y el Reino Unido[892]. Tras ello, el Reino Unido presentó una solicitud para prorrogar de nuevo el plazo hasta el 31 de enero de 2020, que fue aprobada por el Consejo Europeo el 29 de octubre[893], y el Consejo adoptó la Decisión sobre la firma del acuerdo, conforme a lo solicitado por el Consejo Europeo en la señalada reunión, pasándolo al Parlamento Europeo para su aprobación. Tras la ratificación del Acuerdo por el Reino Unido, la aprobación por el Parlamento Europeo, y la firma del Acuerdo por la UE y el Reino Unido, el Consejo finalizaría el procedimiento ratificándolo mediante otra Decisión[894]. De esta forma, el Reino Unido abandonaría finalmente la Unión Europea el 31 de enero de 2020, iniciándose el periodo transitorio pactado hasta el 31 de diciembre de 2020.

En cuanto a la negociación del acuerdo sobre las relaciones futuras entre el Reino Unido y la UE, el Consejo Europeo de diciembre de 2019 invitó a la Comisión a presentar al Consejo un proyecto de mandato al respecto tras la retirada y al Consejo de Asuntos Generales a adoptar lo antes posible las decisiones y el mandato de negociación correspondientes[895]. Las negocia-

889 Barroso Márquez, J.F. y Moreno González, G., *op. cit*., p. 206.

890 En el Consejo Europeo de marzo de 2019 se ofreció primero la fecha del 22 de mayo, si el Reino Unido aprobaba el acuerdo la siguiente semana de la reunión del Consejo, acordando la fecha del 12 de abril en caso contrario. Punto 3 Conclusiones reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50) de 21 de marzo de 2019.

891 Barroso Márquez, J.F. y Moreno González, G., *op. cit*., p. 206.

892 Puntos 1 y 2 Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de octubre de 2019.

893 Declaración del Consejo Europeo (Art. 50) EUCO XT 20025/1/19 REV 1. Bruselas, 29 de octubre de 2019.

894 Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Brexit: el Consejo adopta la decisión por la que se celebra el Acuerdo de Retirada. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/01/30/brexit-council-adopts-decision-to-conclude-the-withdrawal-agreement/

895 Punto 3 Conclusiones Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2019.

ciones al respecto duraron unos diez meses y llevarían a la firma del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido el 30 de diciembre de 2020. Acuerdo que se aplicó provisionalmente desde el 1 de enero de 2021 y entró en vigor el 1 de mayo de 2021[896]. Además de este acuerdo, la UE y el Reino Unido han negociado otra serie de acuerdos para orientar y regular estas relaciones, como el Acuerdo relativo a la seguridad de la información o el acuerdo de cooperación en materia de competencia[897].

En resumen, en el caso del Brexit el papel del Consejo Europeo venía claramente definido por lo establecido en el artículo 50 del TUE y las orientaciones fijadas por la institución constituían un mandato claro al resto de instituciones intervinientes en el proceso, fijando los parámetros legales y políticos con respecto a los cuales las negociaciones debían de conducirse[898]. Si bien en un primer momento (antes del triunfo del *leave* en el referéndum y de la activación del procedimiento de retirada) el Consejo Europeo volvió a recurrir a prácticas anteriores, es decir, a adoptar Decisiones y Declaraciones reunidos en los márgenes del Consejo Europeo como Jefes de Estado o de Gobierno que actúan en representación de sus respectivos Estados miembros para redefinir la relación del Reino Unido con la UE y dar ciertas garantías a dicho país a la vista de su introducción a través de una futura reforma de los Tratados, una vez activado el procedimiento del artículo 50 el papel del Consejo Europeo ya quedaba circunscrito por lo establecido en este. Ya una vez activado el procedimiento, el Consejo Europeo y las demás instituciones de la Unión actuaron de forma unida y consiguieron que el proceso se llevase a cabo de manera transparente y ordenada, tal y como se había señalado por el Consejo Europeo desde sus primeras orientaciones.

8. La crisis del coronavirus: un cambio de paradigma hacia la solidaridad financiera

Como es tristemente conocido, en 2020 estalló la pandemia de Covid-19 que provocaría no solo una crisis sanitaria global no vista desde la mal llamada gripe española de 1918[899], sino una nueva crisis económica que era

896 Art. 783 Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. DO L 149, de 30.4.2021.

897 Pueden consultarse todos en Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea: Acuerdos posteriores al Brexit. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/post-brexit-agreements/

898 Martínez Sierra, J.M., *The European Counci...l*, *op. cit*., p. 308; Mangas Martín, A., «Retirada de un Estado miembro de una organización internacional...», *op. cit*., p. 311.

899 Bautizada así porque los periódicos españoles de la época fueron los únicos que informaron al respecto, mientras que el resto de la prensa de países que participaban en la Primera Guerra Mundial lo ocultó a la ciudadanía y a las tropas. El verdadero origen del virus,

necesario parar lo antes posible. La UE y algunos de sus Estados miembros apenas habían empezado a recuperarse de la anterior crisis económica y la pandemia amenazaba con echar por tierra los esfuerzos realizados[900].

Tal y como se había comprobado en la crisis económica de 2008, dado el grado de integración en la Unión cualquier evolución adversa en un país tendría efectos negativos en los demás, por lo que era necesario actuar de forma rápida[901].

El 10 de marzo de 2020 se celebraba un Consejo Europeo extraordinario por videoconferencia para debatir como coordinar las medidas para responder a la crisis, acordando cuatro prioridades esenciales[902]:

- Limitar la propagación del virus, para lo que se acordó en la siguiente reunión extraordinaria la restricción temporal coordinada de los viajes no esenciales a la Unión durante un plazo de treinta días[903].
- Asegurar el suministro de equipos médicos, para lo que se encargó a la Comisión que analizase las necesidades de suministro de equipos de protección y promoviese compras conjuntas[904].
- Promover la investigación, en particular para el desarrollo de una vacuna, para lo que se movilizaron 140 millones de euros en 17 proyectos[905]; y

según la teoría más aceptada, se encontraba en EE.UU. *Vid.* Peñas, E.: «La gripe española, un misterio vírico sin resolver». *Ethic* [en línea]. 28 de abril de 2020 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <https://ethic.es/>.

900 España, por ejemplo, había salido del Procedimiento de Déficit excesivo apenas el año anterior.

901 Como señala Hernández de Cos, los problemas de fragmentación financiera condicionan negativamente tanto el desarrollo de los países penalizados en los mercados financieros como el del resto del conjunto de la Unión. Hernández de Cos, P.: *La respuesta europea frente a la crisis del Covid-19* [en línea]. Discurso de inauguración de las Jornadas de la Fundación Internacional Olof Palme. Banco de España, 13 de noviembre de 2020 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <https://www.bde.es/>.

902 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 10 de marzo de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/03/10/

903 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 17 de marzo de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/03/17/

904 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 10 de marzo de 2020, *op. cit*.

905 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 26 de marzo de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/03/26/

– Hacer frente a las consecuencias socioeconómicas, para lo que se acordaba flexibilizar la aplicación de las normas de la UE, en particular las relativas al PEC y las ayudas de Estado[906].

Aparte de la propagación del virus y la necesidad del desarrollo de una vacuna, una preocupación evidente era las posibles consecuencias económicas derivadas de la pandemia. Apenas hacía unos años que algunos Estados miembros habían comenzado a dejar atrás las graves consecuencias de la crisis económica del 2008, como por ejemplo España que apenas en junio de 2019 había salido del procedimiento de déficit que tenía abierto desde 2009[907]. No obstante, aparte del acuerdo para responder de una forma conjunta a la crisis no se adoptaron en esta primera reunión ningunos pasos concretos, sino que se delegó en el Eurogrupo el examen de las medidas económicas y financieras concretas[908].

Aunque las instituciones europeas reaccionaron rápidamente, como la Comisión que suspendió las normas relativas a la prohibición de ayudas estatales y de déficit públicos excesivos, tanto la presidenta de la Comisión como del BCE señalaron la necesidad de una respuesta por parte de los líderes europeos que mostrara cohesión y solidaridad política[909].

Pese a los desacuerdos entre los distintos Estados miembros en relación con las concretas medidas fiscales a adoptar, en la reunión extraordinaria del 26 de marzo de 2020 el Consejo Europeo dio luz verde a las flexibilizaciones, respaldando la activación de la Cláusula General de Salvaguardia del PEC y el marco de Ayudas de Estado de la Comisión; apoyó la movilización de liquidez e instrumentos de préstamos para las pymes del BEI; y encargó al eurogrupo presentar un paquete integral de medidas[910]. Además, los miembros del Consejo Europeo adoptaron una Declaración conjunta en la que solicitaban una estrategia de salida coordinada, un plan integral de recuperación y una inversión sin precedentes para dar respuesta a la crisis, invitando al Presidente del Consejo Europeo y al Presidente de la Comisión, en consulta a las demás instituciones, a que adoptasen una hoja de ruta a dichos efectos[911].

---

906 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 10 de marzo de 2020, *op. cit*.

907 Gracía, Y.: «España sale por fin del procedimiento de déficit excesivo una década después», *El Economista.es*, 5/6/2019.

908 Schramm, L.; Wessels, W., *op. cit*., p. 262.

909 *Ibid*. p. 263.

910 Declaración conjunta de los miembros del Consejo Europeo, Bruselas 26 de marzo de 2020, puntos 12 a 20.

911 *Una hoja de ruta para la recuperación. Hacia una Europa más resiliente, sostenible y justa*, p. 1. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/43407/20200421-a-road-map-for-recovery_es.pdf

Sobre la base de este mandato, el 15 de abril de 2020 se presentó una hoja de ruta común para el levantamiento de las medidas de contención, y el 23 de abril se presentó la segunda parte relativa al plan integral de recuperación y de inversión para relanzar y transformar la economía de los Estados miembros de la Unión Europea[912]. En la reunión de 23 de abril de 2020 los Jefes de Estado y de Gobierno acogieron favorablemente esta hoja de ruta conjunta y suscribieron además el acuerdo del Eurogrupo sobre redes de seguridad para los trabajadores, las empresas y los Estados, instando a que el paquete fuera operativo a fecha de 1 de junio de 2020. Asimismo, acordaron trabajar en la creación de un fondo de recuperación, encomendado a dichos efectos a la Comisión que analizase las necesidades exactas y que presentase una propuesta al respecto[913].

Pero sería en la reunión extraordinaria celebrada los días 17 a 21 de julio de 2020 cuando los líderes europeos acordarían las bases de lo que se convertiría, como señalan Schramm y Wessels, en la más importante respuesta fiscal a los desafíos económicos y políticos que planteaba la pandemia del coronavirus[914]. En concreto, los Jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron un acuerdo sobre el paquete de recuperación y el presupuesto de la Unión para el período 2021-2027, instrumentos con los que se debía contribuir a la recuperación tras la pandemia. El nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP), con el refuerzo del NGEU, servirían como los instrumentos principales para la aplicación del paquete de recuperación para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia. Por un lado, se señalaba que el MFP permitiría a la Unión cumplir con sus objetivos a largo plazo y preservar la plena capacidad del Plan de Recuperación. Y, por otro lado, mediante el NGEU se proporcionarían a la Unión los medios necesarios para hacer frente a los desafíos planteados por la pandemia[915]. Además, para dotar a la Unión de los medios necesarios para hacer frente a los desafíos planteados por la pandemia, se acordaba autorizar a la Comisión a endeudarse en los mercados de capitales en nombre de la Unión a fin de conseguir fondos que se pudieran canalizar a través de los programas de la Unión de conformidad con el NGEU[916].

Como destacan Schramm y Wessels, tras la reunión de Niza de diciembre de 2000 nos encontramos ante la segunda reunión más larga en la historia

912 *Ibid*.

913 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Videoconferencia de los miembros del Consejo Europeo, 23 de abril de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/04/23/

914 Schramm, L.; Wessels, W., *op. cit*., p. 257.

915 Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea: Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 17 a 21 de julio de 2020. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2020/07/17-21/

916 Conclusiones del Consejo Europeo de 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, A3.

del Consejo Europeo durante la que hubo que reconciliar tanto las normas legales como las expectativas políticas. Ha de tenerse en cuenta que se debía negociar los recursos fiscales a disponer para abordar la crisis y su distribución, añadiendo mayor complejidad a las negociaciones las reglas que requerían la unanimidad para la adopción de decisiones. Además de las ya de por si dificultades que se suelen plantear para negociar el MFP, que incluyen cuestiones que van desde el tamaño del presupuesto hasta la distribución entre las distintas áreas políticas, la aprobación del nuevo instrumento de recuperación NGEU añadía puntos de conflicto[917]. En las más de sesenta y ocho páginas de las conclusiones del Consejo Europeo de esta reunión, como destacan los autores citados, puede observarse como el Consejo Europeo no solo acuerda orientaciones y direcciones políticas generales sino también decisiones concretas sobre las principales tareas y procedimientos[918]. En las mismas, se recoge con detalle cómo se tenía previsto financiar y gastar el presupuesto de la Unión en los años siguientes, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (pieza clave del NGEU) y de los demás programas previsto en el MFP[919]. Por lo tanto, como se ha venido destacando a lo largo del presente trabajo una vez más el Consejo Europeo mantiene su práctica habitual de realizar unas conclusiones detalladas que marcan con precisión todos los pasos a seguir[920].

La aprobación definitiva del MFP y del nuevo instrumento de recuperación NGEU se produciría en la reunión de diciembre de 2020, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron asimismo un acuerdo sobre el régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión y del NGEU, acuerdo sin el cual el paquete financiero no habría podido entrar en vigor[921].

A diferencia de la crisis de 2008, destaca la doctrina como en este caso rápidamente el Consejo Europeo se movió desde unos primeros pasos dubitativos en los que parecía que se iban a repetir los errores de la anterior crisis —centrándose las respuestas a nivel nacional y con serias divisiones en cuanto a las medidas y necesidades financieras para afrontar la crisis— hacia una respuesta conjunta fuerte desde el nivel de la Unión[922]. Una vez más, el Consejo Europeo ejerció su papel de liderazgo político y logró establecer poderosos instrumentos de financiación[923]. Y, una vez más, la implementación de los acuerdos y orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo requirió la

917 Schramm, L.; Wessels, W., *op. cit.*, p. 265.

918 *Ibid*. pp. 265-266.

919 *Ibid*.

920 Incluso excesivamente detalladas para lo que son los estándares del Consejo Europeo, según Schramm y Wessels. *Ibid*. p. 266.

921 Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020, puntos 1 y ss.

922 Schramm, L.; Wessels, W., *op. cit.*, p. 262.

923 *Ibid*., p. 269.

intervención del resto de instituciones de la Union para darles base legal[924]. Ahora bien, en esta crisis el papel jugado por el Consejo Europeo presenta ciertas diferencias con respecto a crisis anteriores y hay que tener en cuenta también el papel que jugaron otras instituciones[925].

Aunque la crisis económica jugó, en este caso, un papel decisivo en la necesidad de adoptar una respuesta coordinada, fuerte y solidaria a la crisis, el tipo de respuesta fiscal a adoptar como destacan Schramm y Wessels no era obvia y requirió un fuerte liderazgo político, especialmente de Francia y Alemania. Pero, además de este liderazgo, fue también fundamental el papel jugado por la Comisión para allanar el camino hacia la aceptación del plan de recuperación por parte de todos los Estados miembros[926]. Como destaca Kassim la Comisión mostró un liderazgo temprano, actuando de forma rápida y proactiva para abordar los efectos de la crisis, al ser un área en la que podía utilizar las competencias que tiene atribuidas por los Tratados[927]. En el diseño del NGEU la propuesta técnica y financiera sustancial fue concebida y articulada por la Comisión, pues el Consejo Europeo en su reunión de 23 de abril de 2020 daba una orientación algo vaga e imprecisa ante las diferencias existentes entre los países del norte y del sur[928].

Ahora bien, también hay que tener en cuenta que esta crisis no requería cambios normativos mayores ni reformas estructurales de los Tratados sino una acción inmediata para responder a la misma. Se disponía además ya de mecanismos que se podían activar de forma inmediata, como el Mecanismo de Protección Civil (RescEU), la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) o el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Cirsis (IPCR), que en la práctica asumieron la coordinación[929]. Todo ello permitió que el Consejo Europeo delegase en la Comisión y el Eurogrupo para la presentación de propuestas y que no fuese necesario crear un grupo especial de trabajo como en la crisis de 2008, en la que por contrario si se requerían reformas estructurales importantes para completar el diseño de la UEM.

---

924 En esta fase, el Parlamento Europeo buscó como utilizar su papel como colegislador para la aprobación del MFP y lograr un incremento de la financiación de ciertos programas, si bien como señalan Schramm y Wessels examinando las negociaciones llevadas a cabo en los trílogos entre Comisión, Consejo y Parlamento Europeo en otoño de 2020 parece que el Consejo Europeo ya había anticipado que serían necesarias ciertas ofertas al Parlamento en esta fase de implementación. *Ibid*. p. 266.

925 Kassim, H.: «The European Commission and the COVID-19 pandemic: a pluri-institutional approach», *Journal of European Public Policy*, vol. 30, n.º 4, 2023, p. 613.

926 Schramm, L.; Wessels, W., *op. cit*., p. 270.

927 Kassim, H., *op. cit*., pp. 614, 617.

928 *Ibid*. pp. 11 y 14.

929 Como destaca Kassim, para cuando el Consejo Europeo se reunió virtualmente el 10 de marzo por primera vez, la Comisión ya había estado muy activa y había tomado importantes medidas en materia de salud pública, protección civil e investigación. *Ibid*. p. 620.

Lo que sí está claro es que, en esta ocasión, se ha producido una profunda transformación de la arquitectura financiera de la Unión y que la aprobación del NGEU, como destaca Fabrini, tiene importantes consecuencias constitucionales para la UEM al corregir su asimetría original y acercar a la Unión más hacia un régimen federal «en el que el gobierno central cuenta con capacidad fiscal para estabilizar la economía y apoyar a los Estados miembros en situaciones de crisis fiscal»[930]. Aunque finalmente se introdujeron ciertas reglas de condicionalidad, en esta ocasión se ha logrado una mayor solidaridad financiera a diferencia de lo ocurrido en la crisis de 2008.

9. La guerra de Ucrania, la crisis energética y las necesidades de defensa

Examinamos en este último apartado la guerra de Ucrania, la crisis energética y las necesidades en materia de defensa ya que son tres ámbitos íntimamente relacionados que en los últimos años han requerido también la adopción de decisiones a nivel del Consejo Europeo.

Antes de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, los líderes europeos ya habían abordado en algunas de sus reuniones el aumento de la presencia militar rusa a lo largo de las fronteras con Ucrania, confirmando el apoyo de la Unión a la soberanía e integridad territorial del país y señalando que cualquier nueva agresión por parte de Rusia recibiría una repuesta por parte de los socios europeos, incluida la adopción de medidas restrictivas coordinadas[931]. Asimismo, ante el aumento de la inestabilidad mundial, la creciente competencia estratégica y las complejas amenazas en materia de seguridad, los líderes acordaban que la Unión se responsabilizaría en mayor medida de su propia seguridad y del ámbito de la defensa, siguiendo una línea de acción estratégica y aumentando su capacidad para actuar de manera autónoma[932].

Un año más tarde, el Consejo Europeo reaccionaría inmediatamente a la invasión condenando la a agresión militar no provocada e injustificada de Rusia a Ucrania y exigiéndola que pusiera fin inmediatamente a todas sus acciones militares y retirase todas sus tropas del territorio ucraniano[933]. Asimismo, acordaba nuevas sanciones que abarcaban desde el sector financiero, los sectores de la energía y el transporte, hasta la política de visados y nuevas inclusiones de nacionales rusos en las listas de personas sancio-

930 Fabrini, F., *op. cit.*, p. 65.

931 Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2021, punto 23.

932 *Ibid*. punto 11.

933 Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de febrero de 2022, puntos 1 y 2.

nadas por su implicación en la invasión[934]. Y para preparar a la Unión para reaccionar en todos los niveles necesarios, el Consejo Europeo invitaba a la Comisión a que presentase las medidas de emergencia necesarias, incluidas las relativas al ámbito de la energía[935] por la extrema dependencia de la Unión del petróleo y gas rusos que la invasión puso de relieve[936].

En la reunión informal celebrada en Versalles en marzo de 2022, los líderes europeos adoptarían los días 10 y 11 de marzo la Declaración de Versalles en la que nuevamente condenaban la invasión de Ucrania y a exigían que Rusia detuviera la invasión y retirase sus tropas, confirmando que la Unión seguiría prestando apoyo político, financiero material y humanitario al país[937]. Además, abordaban tres dimensiones clave ante el ya señalado aumento de la inestabilidad, la competencia estratégica y las amenazas a la seguridad para, como ya se había adelantado en la cumbre de diciembre de 2021, asumir desde la Unión «*una mayor responsabilidad respecto de nuestra seguridad y adoptar nuevas medidas decisivas para construir nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030*»[938]:

- Por lo que respecta al refuerzo de las capacidades de defensa, se acordaba invertir más y mejor en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras, aumentando el gasto en defensa sustancialmente e invirtiendo en capacidades conjuntas de defensa, así como en investigación[939].
- En cuanto a la reducción de la dependencia energética, se acordaba eliminar gradualmente y lo antes posible la dependencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos mediante la diversificación de suministros y rutas y el desarrollo de energías renovables y la producción de sus componentes clave, así como mediante la mejora de la interconexión de las redes europeas de gas y electricidad[940].

934 *Ibid*. punto 5.

935 *Ibid*. punto 10.

936 La energía, como señalan Hazra y Kumar, se transformó en un arma geopolítica y, pese a algunas medidas previas adoptadas, los pasos para reducir esta dependencia habían sido mínimos ante el precio competitivo de estos combustibles. *Vid.* Hazra, S. and Kumar, P.: «Navigating Ener vigating Energy Transition: EU' ansition: EU's Lessons in the W s Lessons in the Wake of the e of the Russia-Ukraine Conflict». *Journal of Strategic Security* vol. 18 number 4, 2025, p. 143.

937 Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles 10 y 11 de marzo de 2022. Puntos 1 y 3.

938 *Ibid*. punto 7.

939 *Ibid*. punto 9.

940 *Ibid*. punto 16. Precisamente, la interconexión tanto en materia de electricidad como gas con España siempre ha sido y sigue siendo baja, cercano al 3% por lo que respecta a la electricidad —lejos del 15% fijado para 2030-, lo que ha dificultado que nuestros exceden-

– Y, en relación con el desarrollo de una base económica más sólida, se acordaba reducir la dependencia estratégica, especialmente en los ámbitos más sensibles como el de materias primas fundamentales o semiconductores, para que la base económica de Europa fuese más resiliente y competitiva[941].

Esta declaración sería reafirmada en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 24 y 25 de marzo de 2022, y se mantuvo un debate estratégico sobre la seguridad y defensa. Los líderes europeos refrendaban la Brújula Estratégica, en la que se establece la orientación estratégica para la próxima década y se definen las actuaciones, procedimientos, objetivos y recursos a emplear para que la Unión pueda actuar con mayor rapidez y contundencia ante las crisis, pueda anticiparse a las amenazas y mitigarlas —para defender así los intereses de la Unión y a sus ciudadanos—, fomentar la investigación y la innovación para desarrollar conjuntamente las capacidades y tecnologías necesarias[942]. En materia de energía, se vuelve a recordar que la Unión eliminará gradualmente y lo ante posible su dependencia de las importaciones rusas y se debatió como seguir proporcionando asistencia a los ciudadanos más vulnerables y las empresas ante la escalada de precios[943]. Y pedía que se impulsasen los trabajos para la aplicación de lo acordado en la Declaración de Versalles en relación con la construcción de una base económica más abierta y sólida[944].

La cumbre de mayo de 2022 continúa en la senda de las reuniones anteriores, acordándose el sexto paquete de sanciones a Rusia —incluyendo su

tes puedan ayudar a otros socios en momentos como el que planta la guerra de Ucrania. Red eléctrica de españa. Interconexiones. *Red Eléctrica: Transición Ecológica* [en línea]. [consulta: 24 de agosto de 2026]. Disponible en: https://www.ree.es/es/transicion-ecologica/interconexiones. La falta interconexión se debe a diversos factores, no solo por el menor precio de los combustibles rusos que se ha mencionado, sino también por los intereses contrapuestos de otros Estados miembros como Francia, que priorizaba exportar su excedente de energía nuclear hacia el sur y no quería que la energía renovable española, más barata, compitiera en su territorio o fluyera hacia otros mercados. Asena consulting. Francia no quiere incrementar las interconexiones eléctricas con España más allá del cable submarino de Vizcaya. *Asena Consulting: Noticias* [en línea]. 31 de mayo de 2024 [consulta: 24 de agosto de 2026]. Disponible en: https://asena-consulting.es/noticias/francia-no-quiere-incrementar-las-interconexiones-electricas-con-espana-mas-alla-del-cable-submarino-de-vizcaya/. España, gracias a su posición geográfica y comercial con respecto a Rusia y a las políticas desarrolladas que exigió su condición de isla energética, ha podido capear la crisis energética desde una posición de «relativa ventaja», tal y como destaca Ignacio Urbasos. Urbasos Arbeloa, I.: «España durante la crisis: cuatro lecciones para la arquitectura de seguridad energética de la UE», *Real Instituto Elcano*, 10/12/2023.

941 Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles 10 y 11 de marzo de 2022. Puntos 20 y 21.

942 Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2022, punto 12.

943 *Ibid*. puntos 15 y 16.

944 *Ibid*. punto 20.

petróleo—[945], e invitaba al Consejo a estudiar una serie de cuestiones relativas a la inversión en materia de defensa[946]. Además, pedía que se siguieran diversificando las fuentes y rutas de abastecimiento en materia energética, invitando a la Comisión a estudiar formas de frenar el aumento de los precios de la energía y al Consejo a impulsar los trabajos sobre la estrategia de la UE de colaboración exterior en materia de energía[947].

La cumbre de diciembre de 2022 cerraría el primer año de guerra en la que nuevamente se puede observar el firme apoyo del Consejo Europeo a Ucrania y se examinan los avances realizados en materia de energía y economía. El Consejo Europeo pedía al Consejo que concluyese para el 19 de diciembre de 2022 sus trabajos sobre las propuestas de dos Reglamentos del Consejo en materia de gas y ante la temporada de invierno daba orientaciones para reforzar la coordinación al respecto[948]. Los líderes europeos también hicieron balance de los trabajos realizados en materia de seguridad y de defensa, acordando la necesidad de acelerar los trabajos y pidiendo a Parlamento Europeo y Consejo que adoptasen rápidamente el Reglamento por el que se establece el refuerzo de la industria europea de defensa mediante la adquisición común, y a la Comisión que presentase también rápidamente una propuesta de programa europeo de inversión en defensa[949].

En las diversas reuniones a lo largo de 2023, el Consejo Europeo consolidaría el apoyo sostenido a Ucrania y seguiría trabajando para construir una economía más sólida y preparada, reducir la dependencia energética de Rusia[950], y reforzar sus capacidades en materia de seguridad y de defensa[951]. En la reunión de diciembre de 2023, además de reforzar el apoyo militar a Ucrania —acelerando la entrega de misiles y munición y suministrando más sistemas de defensa aérea—, pedía realizar más esfuerzos para cumplir los objetivos marcados en materia de defensa, aumentar el gasto en defensa de manera colaborativa, y llegar a constituir así un mercado integrado y eficaz en este ámbito[952].

Las cumbres de 2024 y 2025 siguen trabajando en esta senda, manteniendo el apoyo continuado a Ucrania y trabajando por reducir las dependencias estratégicas de la Unión, aumentar su preparación y capacidades en

945 Conclusiones del Consejo Europeo de 30 y 31 de mayo de 2022, punto 5.

946 *Ibid*. punto 24.

947 *Ibid*. punto 27.

948 Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2022, puntos 14 y ss.

949 *Ibid*. punto 25.

950 *Vid.*, por ejemplo, Conclusiones del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2023.

951 *Vid.*, por ejemplo, Conclusiones del Consejo Europeo de 29-30 de junio de 2023, puntos 24 y ss.

952 Conclusiones Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2023, punto 26.

materia de defensa, y reforzar la base industrial y tecnológica al respecto, dando orientaciones y pidiendo a las instituciones europeas la presentación y examen de las medidas necesarias al efecto. Así, por ejemplo, en la reunión de junio de 2024 invitaba al Consejo, a los Estados miembros, a la Comisión y al Alto Representante PESC a impulsar los trabajos en todas las líneas de actuación y, en particular, en lo que respecta a las carencias en materia de capacidades esenciales, la Estrategia Industrial de Defensa Europea y la propuesta sobre un Programa para la Industria de Defensa Europea con vistas a su adopción para mediados de 2025[953]. Y en la cumbre de marzo de 2025 se subrayaba la necesidad de seguir aumentando el gasto en seguridad y defensa, instando a la Comisión a proponer fuentes de financiación adicionales al respecto[954].

En la última reunión celebrada en el momento de reacción del presente trabajo, en junio de 2026, el Consejo Europeo vuelve a confirmar su compromiso y apoyo a Ucrania, apoyando los esfuerzos diplomáticos para poner fin a la guerra de agresión de Rusia, recordando que debe reforzarse la preparación de la Unión en materia de defensa para 2030, pidiendo que se redoblen los esfuerzos a dichos efectos[955].

Como puede observarse, la invasión de Ucrania por parte de Rusia no presenta simplemente un problema de política exterior, sino que pone en juego intereses económicos, comerciales, energéticos y políticos[956]. El conflicto, como señala Palomares, ha obligado a la Unión a revisar de forma profunda sus estrategias en el sector energético y provocado «*ajustes significativos que reconfiguran su posicionamiento político*»[957]. Y en materia de seguridad y defensa, la creación y consolidación de una defensa común «*se ha convertido en un objetivo estratégico*»[958], tal y como queda patente en las distintas reuniones del Consejo Europeo a las que se ha hecho referencia.

En este contexto, el Consejo Europeo no ha hecho sino ejercer las competencias que tiene atribuidas en el marco de los Tratados en materia de PESC y de PCSD, pues de acuerdo con el artículo 26 del TUE es el encargado de determinar los intereses estratégicos de la Unión, fijar los objetivos y defi-

953 Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024, puntos 24 y ss.

954 Conclusiones Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025, punto 6.

955 Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2026, pun tos 41 y ss.

956 *Vid.* Palomares Herrera, M.: «Reacción jurídico-política de la Unión Europea ante la invasión de Ucrania: Un análisis desde la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)», *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD) 15(3), setembro-dezembro 2023, p. 359

957 Tanto la prohibición absoluta de importar petróleo y productos derivados, como el plan REPowerUE han sido esenciales, señala, para reducir esta dependencia energética. *Ibid*. p. 363.

958 *Ibid*. pp. 364-365.

nir las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa[959]. Desde el inicio de la invasión, el Consejo Europeo se ha reunido periódicamente para debatir la situación de Ucrania, condenando la agresión y confirmando el apoyo —político, financiero, económico, militar, humanitario y diplomático— de la Unión al país[960], fijando las orientaciones a seguir por el resto de las instituciones europeas para reformar nuestro mercado energético y reducir la dependencia de Rusia, así como mejorar nuestras capacidades de defensa ante este tipo de crisis. Ahora bien, como se viene examinando a lo largo del presente trabajo no cabe duda de que a través de su función de orientación política y de las directrices dadas al resto de instituciones el Consejo Europeo, una vez más, ha determinado en gran medida el marco político dentro del cual Comisión y Consejo han tenido que ejercer sus competencias.

Para concluir, debe señalarse también que la invasión rusa motivó que Ucrania solicitase la adhesión a la Unión Europea apenas iniciado el conflicto, reconociendo el Consejo Europeo el estatuto de país candidato en su reunión de junio de 2022[961] y acordando el inicio de las negociaciones en diciembre de 2023[962]. Podemos observar, una vez más, como el Consejo Europeo sigue situándose en el origen de las ampliaciones sucesivas y decide no solo en relación con el otorgamiento del estatus de país candidato sino también al momento en que se pueden iniciar las negociaciones para la adhesión.

959 *Vid.* art. 26 TUE.

960 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Respuesta de la UE a la agresión militar de Rusia contra Ucrania (archivo). *Consilium: Políticas* [en línea]. [consulta: 24 de agosto de 2026]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/.

961 Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2022, punto 11.

962 Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2023, punto 15.

V

CONCLUSIONES

Desde la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta, la historia de la construcción europea ha seguido un proceso que ha estado muy íntimamente ligado a los distintos momentos de crisis que se han presentado a lo largo de estos años. Proceso en el que el Consejo Europeo ha ostentado el papel clave y determinante, marcando el rumbo a seguir gracias a su posición como máxima autoridad política de la Unión.

En la actualidad, no puede negarse que el Consejo Europeo es el órgano político más determinante del sistema político de la Unión Europea. Juega un papel central en la adopción de decisiones directamente y es sede de las iniciativas más importantes, iniciativas sobre las que la Comisión y el Consejo ordinario actúan como correa de transmisión, con independencia de sus prerrogativas institucionales. Esta afirmación se sostiene por la multiplicidad de instrumentos de que goza para determinar el rumbo político de la Unión y el ejercicio que ha hecho de los mismos. Entre ellos, destaca la relación jerárquica que ostenta, y con la que actúa, sobre las Instituciones europeas, específicamente sobre la Comisión y sobre el Consejo —principalmente a través sus conclusiones, que operan indudablemente como un mandato político pero que también van adquiriendo una naturaleza cada vez más normativa—.

El análisis realizado de la institución a lo largo del presente trabajo permite extraer las siguientes conclusiones relevantes:

Primera: el Consejo Europeo se ha situado desde sus orígenes como la máxima autoridad política a nivel de la Unión, que se ha querido mantener al margen de los controles del sistema.

Pese a que desde los Tratados constitutivos hasta el Tratado de Niza se constitucionalizara como un órgano político ajeno formalmente al sistema institucional y sin capacidad normativa de incidir en el Derecho comunitario, el Consejo Europeo se situó como la máxima autoridad política a la que ninguna decisión importante para el proceso de integración podía escapar.

En efecto, el hecho de que fueran los propios Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros los que decidieron comenzar a reunirse siempre

que hubo necesidad y los que delimitaron las primeras funciones de la institución, sin que los Tratados constitutivos establecieran nada al respecto, es ya la primera muestra de la gran capacidad de decisión e influencia que la actual institución tiene desde sus primeras cumbres. Capacidad que, lógicamente, solo es posible por su propia composición, al ser los Jefes de Estado y de Gobierno los máximos responsables políticos en sus respectivos Estados y los únicos capaces de asegurar que los compromisos alcanzados serán posteriormente cumplidos.

La pauta histórica de su evolución refleja también, tal y como se ha examinado en el segundo punto, que el Consejo Europeo buscó mantenerse al margen de su institucionalización y formalización en el derecho originario durante largo tiempo; así como que, aunque ese mismo derecho originario mantuviese en los primeros años inamovible su regulación y sus competencias, el Consejo Europeo se fue inmiscuyendo cada vez más en el ámbito comunitario tanto por la vía de los hechos como del derecho.

En definitiva, puede decirse que a lo largo de su existencia el Consejo Europeo se ha querido mantener *de iure* al margen de las rigideces y controles del sistema, pero al mismo tiempo ha buscado las vías para incidir coyunturalmente en este ya sea por la vía de los hechos o a través de fórmulas jurídicas diseñadas *ad hoc.* Todo ello para servir a un propósito concreto y no perturbar su *status* estructural de órgano político y metajurídico.

Para ello, el Consejo Europeo ha adoptado decisiones de naturaleza jurídica discutida que han tenido por objeto la modificación del Derecho originario o derivado, o la creación *ex novo* de normas dentro de estos ámbitos. Así, sirva de ejemplo como durante la reunificación alemana posibilitó la ignorancia de los mecanismos establecidos para la adhesión de un Estado a la Unión, usurpando así las funciones en dicho ámbito de las instituciones comunitarias y transgrediendo el Derecho originario. O como, para permitir que Dinamarca introdujese ciertas cláusulas de *opt-out* y ciertas excepciones que le permitiesen la ratificación del Tratado a la segunda, modificó el Tratado de Maastricht antes de su entrada en vigor, obviando completamente una vez más el procedimiento de reforma de estos. Fórmula que se utilizaría nuevamente para lograr la ratificación del Tratado de Lisboa por parte de Irlanda años más tarde.

Respecto a las fórmulas jurídicas diseñadas *ad hoc* para no perturbar el *status* estructural de órgano político y metajurídico y contribuir así a un propósito concreto, sirva como referencia la regulación que el Tratado de Maastricht introducía en los arts. 109 J y K. En el mismo, se encargaba al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno —no al Consejo Europeo—, la llave para determinar quién podía acceder a la tercera fase de la UEM, y para suprimir las excepciones a las que se hubiese acogido un Estado miembro una vez que cumpliese las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única. Dicha regulación demuestra que las intromisiones en

el ámbito formal del Derecho comunitario pretendían mantener al Consejo Europeo regulado en el artículo D del TUE (actual artículo 4) formalmente al margen de un control político y jurídico constitucionalizado.

Segunda: su elevación al rango formal de institución refuerza los rasgos intergubernamentales del sistema, pero no cambia el hecho de que se pueda seguir calificando al Consejo Europeo como la máxima autoridad política de la Unión cuyas funciones van mucho más allá de una mera labor de orientación y de impulso político.

El Tratado de Lisboa, como ya hacía el fallido Tratado constitucional, cambia parcialmente la pauta histórica respecto al Consejo Europeo. Por un lado, introduce por primera vez al Consejo Europeo dentro del sistema institucional de la UE; por otro, le otorga competencias para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes como tal institución. No obstante, muchos de los cambios introducidos respondían a la necesidad de adaptar los Tratados a lo que era el funcionamiento en la realidad práctica de la institución y no cambian el hecho de que el Consejo Europeo siga siendo la suprema autoridad política de la Unión.

Asimismo, la configuración actual de la institución, tal y como se ha examinado en el Punto IIII y destaca la doctrina, implica un refuerzo de la dimensión intergubernamental del gobierno de la Unión. Esto no solo amenaza el principio de equilibrio institucional, pues la legitimidad intergubernamental pasa a estar representada en dos instituciones, sino que también consolida un sistema institucional alejado de la naturaleza propia de un régimen constitucional y establece condicionantes que imposibilitan que ese sistema, como aspiración, se alcance en un horizonte cercano —salvo que se cambiase completamente el modelo—.

En concreto, no se consolida ni se posibilita avanzar hacia un sistema parlamentario, pues el Consejo Europeo condiciona las funciones que le son naturales al Parlamento Europeo dentro del ámbito legislativo y dentro del poder constituyente y de reforma.

Por lo que respecta al poder legislativo, es posible observar como de manera regular el Consejo Europeo ordena la conclusión de un Reglamento, Directiva u otro acuerdo, imponiendo en numerosas ocasiones un plazo o un borrador preciso. Y en más de una ocasión también ha tomado la iniciativa en asuntos que ha considerado claves y ha preparado todo el proceso decisorio. Esta forma de actuar ha quedado reflejada en distintos momentos del proceso de integración, en los que tal y como se ha examinado en el punto cuarto es posible observar como el Consejo Europeo ha actuado de la forma señalada y se ha situado en el origen y desarrollo de las reformas importantes.

La realidad práctica muestra como el papel del Consejo Europeo va más allá de una mera labor de orientación y de impulso político. Ello se ve claramente reflejado, por ejemplo, en las funciones que ejerce en materia de política económica y monetaria, a través de las cuales el Consejo Europeo se

ha convertido en el principal actor de la gobernanza económica de la Unión. Interviene de manera regular, da instrucciones y supervisa el trabajo de Consejo y Comisión, y se reserva a menudo la finalización de las decisiones. Es el Consejo Europeo el que tiene el papel fundamental en esta materia, papel que tras la crisis económica de 2008 se ha visto aún más reforzado, habiéndose situado el Consejo Europeo en el origen de todas las reformas de la actual gobernanza económica de la Unión.

De esta forma, aunque el actual artículo 15 del TUE establezca que el Consejo Europeo no podrá ejercer funciones legislativas, en la práctica no le es necesario, pues con su forma de actuar ha establecido otro método adicional para la adopción de decisiones, creando —como ya bien destacara Werts hace tiempo— dos fases en el procedimiento decisorio: la política, en su propio seno, y la legal, en el seno del resto de instituciones.

En relación con el poder constituyente y de reforma, la suerte de toda revisión siempre ha estado en sus manos. Aunque el procedimiento del antiguo art. 48 TUE no lo mencionaba, la mayoría de las revisiones significativas de los Tratados se habían llevado a cabo por su iniciativa y era quien, de hecho, había acordado el texto de revisión. Tras la reforma de Lisboa se pasa a admitir expresamente la participación del Consejo Europeo en la reforma de los Tratados, adaptándose así al proceder en la práctica, por lo que el Consejo Europeo será el encargado de adoptar una decisión favorable al examen de las modificaciones de los Tratados que se propongan, de convocar la Convención y de otorgarle su mandato. Además, previa aprobación por el Parlamento Europeo podrá decidir por mayoría simple no Convocar la Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique, y así definir directamente el mandato de la CIG. La revisión continuará estando protagonizada por una CIG y, por tanto, todo seguirá quedando en última instancia en mano de los Gobiernos de los Estados miembros. De esta forma, el Consejo Europeo se ha apropiado prácticamente del poder constituyente y ha pasado a ejercer un poder de iniciativa y de control - tanto en el proceso de la CIG como de revisión - que va mucho más allá del papel de impulso y orientación que se prevé para el mismo. Poder que la reforma de Lisboa no ha hecho sino reforzar.

Por lo tanto, actualmente el Consejo Europeo es titular de toda una serie de poderes que lo convierten en el responsable no solo de las grandes decisiones institucionales, sino también de aquéllas políticamente más sensibles para el funcionamiento de la Unión. De esta forma, ha consolidado un espacio decisorio propio, que va mucho más allá de un mero papel de orientación y de impulso político. El Consejo Europeo ejerce, además, un liderazgo político que sirve de guía para el trabajo de los niveles inferiores del Consejo, invitando a la Comisión a que desarrolle iniciativas políticas en determinadas áreas y vigilando las políticas domésticas de los Estados miembros. Además, no puede obviarse que es un importante foro para el intercambio de puntos de vista y para discusiones informales entre los líderes de los Estados miem-

bros. Su posición de supremacía con respecto del resto de las instituciones, como venimos reiterando, no puede negarse.

Tercera: el Consejo Europeo se ha mantenido históricamente al margen todo tipo de control a nivel de la Unión, tanto político, pues los mecanismos previstos por los Tratados son claramente insuficientes, como jurídico, pues el TJUE no ha querido nunca enjuiciar la validez y legalidad de sus actos políticos.

Pese a la importancia y al papel central del Consejo Europeo, históricamente se ha mantenido al margen de los mecanismos de control político y de cualquier vía de control jurídico a nivel de la Unión. Muestra de esta carencia o falta es la ausencia de un mecanismo de control adecuado formalizado en el Derecho originario, en la ausencia de identificación de la responsabilidad derivada de los actos y en la bajísima repercusión de los mecanismos de control desarrollados en sede parlamentaria.

Por lo que respecta al control político, el TUE simplemente prevé que los miembros del Consejo Europeo «*serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos*». Según esta previsión, nos encontraríamos ante el primer sistema constitucional en el cual un poder constituido no responde ante el Parlamento constituido en el mismo sino en otro. La fuerte vinculación entre el control y la responsabilidad democrática, que no puede olvidarse al analizar el sistema político de la UE, deja sin fundamento «constitucional» habilitante a los posibles intentos del Parlamento Europeo por encontrar vías de control no formalizadas, así como a los únicos mecanismos formalizados de control político del sistema respecto del Consejo Europeo: el informe que el Presidente del Consejo Europeo ha de presentar al Parlamento Europeo al final de cada una de sus reuniones y el informe anual escrito relativo a los progresos de la Unión. En efecto, aunque en el último párrafo del artículo 4 del TUE se establezca que el Presidente del Consejo Europeo ha de presentar dichos informes, se trata de una obligación con pocos efectos prácticos que posibilitan que la institución pueda cumplir con dicha obligación con una mera información básica al Parlamento. Información que realmente no posibilita a este realizar ningún tipo de control efectivo.

Respecto a la ausencia de sometimiento al control judicial, exceptuando los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros —que si pueden ser objeto de control a través del recurso de anulación—, pese a la reforma de Lisboa se ha mantenido intacta la negativa sistemática del Tribunal de Justicia a enjuiciar la validez y legalidad de los actos políticos emanados de la institución. Ya en los asuntos *Bonnamy* y *Roujansky* el Tribunal de Justicia se limitó a señalar que los recursos de anulación contra los actos del Consejo Europeo no podían ser recibidos, excluyendo así el control jurisdiccional de la legalidad de estos. Y en su jurisprudencia más reciente (asuntos *NF*, *NG* y *NM c. Consejo Europeo*) el Tribunal ha vuelto a considerar que no tiene jurisdicción al respecto, al considerar que la Decla-

ración UE-Turquía adoptada por el Consejo Europeo en marzo de 2016 no era un acto del Consejo Europeo sino un acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros obviando, una vez más, que en la práctica todos los pasos y acuerdos políticos que llevaron a la adopción de esa declaración, así como la forma en la que se presentó la misma, se dieron como acuerdos políticos del Consejo Europeo.

No se tiene en cuenta, una vez más, la práctica habitual a la que acude el Consejo Europeo cuando busca salirse del derecho europeo y de sus procedimientos y, sobre todo, evitar el debate y el control sobre sus decisiones políticas[963]. Sigue de esta forma ignorando el Tribunal la forma en la que el Consejo Europeo adopta sus acuerdos, la forma en la que redacta sus Conclusiones (utilizando un lenguaje imperativo, delimitando de forma precisa el alcance de los actos e, incluso, estableciendo un plazo para que las instituciones realicen la tarea encomendada). Es decir, acuerdos que innegablemente despliegan efectos jurídicos, aunque en muchas ocasiones pueda argumentarse que dichos efectos no se provocan directamente por la decisión del Consejo Europeo, sino por una decisión formal de otra institución.

Esta persistencia a evitar el control de los actos de la institución y a no pronunciarse sobre su naturaleza jurídica choca, como se ha examinado en el punto III, con la jurisprudencia previa del propio Tribunal, en particular con aquella en la que de forma reiterada ha sostenido que lo más importante para el control de un acto es su contenido y alcance en el caso concreto, no su concreta denominación, debiendo estar abierto el recurso de anulación a toda disposición que adopten las instituciones de la unión que persiga la producción de efectos jurídicos, y sea cual sea su naturaleza y su forma. Criterios a los que claramente se ajustan numerosas de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de las que venimos hablando.

Cuarta: el Consejo Europeo ha tenido un papel fundamental en el proceso de construcción europeo, moldeando lo que es la actual Unión Europea, especialmente durante los momentos de crisis, en los que ha ejercido su función de liderazgo e impulso político para alcanzar los acuerdos necesarios.

La configuración del Consejo Europeo como máxima autoridad política de la Unión y la forma de alcanzar acuerdos políticos le han permitido desarrollar este papel. Al examinar la historia del proceso de integración, muchos de los avances fundamentales han coincidido con distintos momentos de crisis, en los que solo el Consejo Europeo, integrado por los máximos responsables políticos de los distintos Estados miembros, era capaz de ejercer la función de liderazgo e impulso político necesaria para avanzar en dicho proceso.

Pueden destacarse así diferentes momentos a lo largo del proceso de construcción europeo en los que el Consejo Europeo ha asumido este papel

963 De la que se proporcionan múltiples ejemplos a lo largo del punto IV del presente trabajo.

decisivo. Bien porque ha desbloqueado negociaciones en aspectos controvertidos, ha fijado orientaciones políticas determinantes para la adopción de posteriores normas jurídicas esenciales, o impulsado nuevos avances.

Es el Consejo Europeo quien dio forma a las primeras Comunidades en unos años en los que su puesta en marcha no solo chocaba con las diferencias existentes entre los Estados miembros fundadores, sino con las dificultades políticas y económicas que se estaban presentando tanto a nivel interno como internacional. En efecto, los problemas que planteaban la ralentización del crecimiento económico, las nuevas solicitudes de adhesión y la situación geopolítica internacional solo se podían abordar al nivel de los máximos responsables políticos de los Estados miembros. Así, en la cumbre de La Haya de 1969 se sentarían las bases que posibilitarían desarrollos posteriores fundamentales como el paso a un sistema de recursos propios o la adhesión del Reino Unido.

Los trabajos realizados durante sus primeras cumbres mostraron tempranamente la importancia de la composición de la institución y del liderazgo de los Jefes de Estado y/o de Gobierno para lograr avances. Precisamente, fue el liderazgo de Pompidou y Brandt en la década de los setenta el que posibilitó el relanzamiento del proceso de integración, logrando avances que no habían sido posibles mientras el general De Gaulle se mantuvo en la presidencia francesa.

Con su consagración formal, a partir de la cumbre de 1974, el Consejo Europeo pasó a convertirse en el cuerpo decisorio al más alto nivel y en el motor político esencial del proceso de integración que ha estado en el origen de todos los avances y reformas importantes que se han llevado a cabo a lo largo de los años. Y ya desde estos primeros años el Consejo Europeo pasó a mostrar su capacidad de dirección institucional más allá de la fijación de unas meras orientaciones políticas generales. Así, por ejemplo, en la cumbre de 1974 se reforzaba políticamente el papel del COREPER, concediendo mayor libertad de actuación a los representantes permanentes para que en el Consejo se debatieran solo los asuntos políticos más importantes, inmiscuyéndose así en la capacidad de autoorganización de otra institución y de su proceso decisorio interno.

Durante los años ochenta el Consejo Europeo consolida de su papel de liderazgo, logrando resolver problemas diversos importantes para la evolución del proceso de integración: la cuestión de la contribución británica, las dificultades económicas, la ampliación a España y Portugal, y las reformas institucionales necesarias para la consecución del mercado interior a finales de 1992. Ante los bloqueos que se presentaron en distintos ámbitos, el Consejo Europeo pasó a asumir un papel más directo, logrando a través de los acuerdos políticos alcanzados en sucesivas cumbres desbloquear los problemas señalados. Las cumbres de Fontainebleau de 1984 y Milán de 1985 fueron especialmente relevantes, permitiendo la primera alcanzar un

acuerdo político sobre la cuestión presupuestaria y la segunda convocar la CIG que conduciría a la primera gran reforma de los Tratados constitutivos: el Acta Única Europea.

Puede aquí ya identificarse también el papel de liderazgo que el Consejo Europeo ha seguido, desde entonces, en todas las reformas posteriores de los Tratados (hasta los cambios operados por Lisboa) y la práctica aplicada al respecto: identificación de la necesidad de la reforma en una o sucesivas cumbres —en las que se encarga a comités de expertos o grupos de trabajo la presentación de estudios y/o propuestas—, convocatoria de la CIG para la presentación de propuestas de reforma, resolución final a través de una nueva cumbre de los desacuerdos políticos pendientes y la aprobación del compromiso final. Todo ello antes de la activación del procedimiento de reforma previsto en los Tratados, firma y ulterior ratificación.

El Consejo Europeo también se encuentra en el origen de las profundas transformaciones que la Unión Europea sufrió en la década de los noventa. Década en la que la institución impulsó no solo una de las reformas más importantes hasta la fecha, el Tratado de Maastricht de 1992 —con el que finalmente se lograría la Unión política y se pondría en marcha la actual Unión Europea—, sino que resolvería el problema de la reunificación de Alemania, prepararía a la Unión para la ampliación a los PECOs y redefiniría su estrategia económica para lograr la economía más competitiva del mundo para 2010.

No obstante, pese a la importancia de los avances logrados en esta década, de nuevo nos encontramos como el Consejo Europeo llega a acuerdos políticos que circunvalan la entrada en juego de las disposiciones de los Tratados e inciden en las competencias que el resto de las instituciones tienen atribuidas. Así, fue un acuerdo político del Consejo Europeo el que permitió la integración de la RDA en la Comunidad, transgrediendo como señalamos el derecho originario, pues no solo no se aplicó el procedimiento de adhesión previsto en los Tratados, sino que se reconoció que su integración en la Comunidad, en la práctica, tendría lugar incluso antes de la unificación formal de las dos Alemanias.

También, una vez más, puede verse la importante función de dirección política del Consejo Europeo en el proceso de reforma que llevaría al Tratado de Maastricht de 1992, pese a que en estos momentos los Tratados seguían sin hacer referencia a este dentro de dicho proceso. Fue el Consejo Europeo quien acordó abrir las CIG sobre la UEM y la Unión Política, así como las fechas para los inicios de sus trabajos y para su conclusión y ratificación, marcando asimismo los temas a abordar por ambas conferencias. Y también fue el Consejo Europeo quien adoptó una solución para posibilitar la ratificación del Tratado de Maastricht por parte de Dinamarca, debido al resultado negativo del primer referéndum celebrado. En concreto, se acudió a una fórmula que evitaba tener que reabrir las negociaciones o repetir las ratificaciones en los Estados miembros que ya lo habían hecho: la adop-

ción de una decisión y una serie de Declaraciones que daban respuesta a los problemas planteados por Dinamarca con respecto al Tratado. Fórmula mediante la que se posibilitaba introducir una serie de cláusulas *opt-out* para el país (como, por ejemplo, el no tener que participar en la tercera fase de la UEM), pero que una vez más esquivaba el procedimiento previsto en estos y era un parche externo temporal, adoptado como un acuerdo internacional paralelo de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros que tuvo que ser incorporado posteriormente en la siguiente reforma con el Tratado de Ámsterdam.

El Consejo Europeo se ha situado también en el origen de todas las ampliaciones de la Unión. Ya desde la primera ampliación de las Comunidades originarias, fue el Consejo Europeo quien desbloqueó la posibilidad de adhesión del Reino Unido a estas —que había paralizado también la incorporación de los otros dos países candidatos—, y quien logró los acuerdos en materia presupuestaria y de políticas comunes necesarios para la ampliación a España y Portugal. La gran ampliación a los PECOs planteaba mayores retos, por lo que en la cumbre de Copenhague de junio de 1993 el Consejo Europeo adoptaría los conocidos como criterios de Copenhague. Criterios que, a partir de ese momento, todo Estado que desee incorporarse a la Unión debe cumplir.

Quinta: A partir de la década de los noventa el Consejo Europeo ya no es solo un foro donde se desbloquean situaciones de crisis, sino que pasa a configurarse como la institución que marca claramente la dirección política y las transformaciones esenciales del proceso de integración.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la Unión Europea entraba en una nueva fase en la que se tenía que construir la UEM, preparar a esta para la gran ampliación y adaptarla a los nuevos retos del siglo XXI.

El Consejo Europeo, una vez más, se situó en el origen de las decisiones esenciales en el proceso de construcción de la UEM. En concreto, debe destacarse la adopción por parte del Consejo Europeo del PEC a través de una Resolución, acto que la institución ha utilizado en diversas ocasiones para descender a cuestiones precisas de regulación para que posteriormente el Consejo les de base legal. Regulaba así, una vez más, ámbitos que en los Tratados están reservados al Consejo, lo que es una práctica totalmente contraria al equilibrio institucional. A partir de este momento, puede decirse que el Consejo Europeo se convierte en el principal actor en materia de política económica, dando instrucciones y supervisando el trabajo del resto de instituciones, y reservándose a menudo la finalización de las decisiones. Pasando, además, con la adopción del PEC a intervenir en un ámbito fundamental para los Estados miembros. Papel que, a raíz de la crisis económica de 2008, se ha visto todavía más reforzado.

También se sitúa el Consejo Europeo a la cabeza de las reformas que se introducirían en la siguiente modificación con el Tratado de Ámsterdam, reproduciendo la dinámica que ya venía utilizando desde la reforma del

AUE, delimitando los aspectos a abordar por la CIG y perfilando sus trabajos. Reformas que a partir de esta década se suceden con menor intervalo de tiempo en comparación con la primera gran reforma, pues ha de tenerse en cuenta que muchos de los aspectos que se fueron introduciendo en ellas venían siendo discutidos y analizados desde décadas atrás y se disponía de informes preparados por comités y grupos *ad hoc* encargados no solo por el Consejo Europeo, sino también de informes por parte de otras instituciones como el Parlamento Europeo.

El Consejo Europeo disponía, por tanto, de un número considerable de trabajos previos de cara a la reforma de Niza, en la que finalmente se cerraron las cuestiones institucionales no resueltas en Ámsterdam. Ahora bien, si bien se conseguían cerrar las reformas necesarias de cara a la futura gran ampliación, no se consiguieron resolver todos los problemas que planteaba una Unión más amplia y completa, por lo que quedaba ya recogido en la Declaración n.º 23 anexa al Tratado de Niza la necesidad de abrir un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea que debería culminar en una nueva CIG y otra futura reforma.

No obstante, de cara a la siguiente reforma el Consejo Europeo acordaba cambiar el método utilizado hasta la fecha y en la Declaración acordada en su reunión en Laeken en diciembre de 2001 decidía convocar una Convención con una composición más amplia (no solo integrada por representantes de los gobiernos de los Estados miembros) que se encargaría de preparar el proyecto de Tratado de Reforma que sería discutido posteriormente por la CIG. Se buscaba un nuevo procedimiento de revisión de los tratados más transparente, amplio y democrático, que permitiese la participación de todas las instituciones nacionales y europeas. Se hacía eco, de esta forma, a las críticas relativas al déficit democrático del proceso europeo y su alejamiento de los ciudadanos. Ahora bien, este procedimiento tampoco estaba previsto por los Tratados, sino que nuevamente fue la capacidad de decisión y de liderazgo político del Consejo Europeo la que le permitió modificar el método a través del cual se llevan a cabo las mismas. Este método, adoptado a nivel político al margen de lo dispuesto en los Tratados, solo se incorporaría posteriormente a estos tras la reforma de Lisboa, siguiendo lo que ha sido una práctica constante en la evolución de la institución que venimos examinando.

Pese a este nuevo método, como es sabido, el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa no llegó a entrar en vigor, debido al resultado negativo de los referéndums celebrados en Francia y Países Bajos. Una vez más, el Consejo Europeo tuvo que asumir su función de dirección política y demostrar su capacidad para sacar adelante un nuevo paso en el proceso de integración que había quedado bloqueado. Así, el Consejo Europeo decidió volver al método tradicional de reforma, la CIG, dando un mandato detallado a esta mediante el que se acordaba introducir todos los cambios ya acordados en la CIG de 2004, de forma que no se tuvieran que reabrir cuestiones ya cerradas y negociadas.

Finalmente, los trabajos llevarían a la última reforma hasta la fecha, el Tratado de Lisboa que, no obstante, enfrentó también problemas en su ratificación debido al referéndum negativo por parte de Irlanda. Una vez más, el Consejo Europeo tuvo que acordar una serie de garantías para permitir que este Estado miembro repitiese el referéndum y acudió a la fórmula ya empleada en 1992 con Dinamarca para no tener que reabrir las negociaciones, recogiendo una serie de garantías en una Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo cuyas disposiciones se acordaba incluir en un protocolo que se anexaría a los Tratados.

Sexta: Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo pasa a convertirse en una institución más encuadrada en el marco institucional de la Unión y se termina por fin de recoger completamente la realidad de su funcionamiento en la práctica en las disposiciones de los Tratados. Desde entonces, el Consejo Europeo ha seguido ejerciendo su papel de liderazgo en los distintos momentos de crisis que ha tenido que afrontar la Unión.

Aunque desde Lisboa no se ha producido ninguna nueva reforma de los Tratados, la Unión Europea se ha tenido que enfrentar nuevamente a diversas crisis importantes que han afectado al proceso de integración y en las que el Consejo Europeo ha tenido que ejercer su función de liderazgo e impulso político para dar solución a las mismas.

Apenas firmado el Tratado de Lisboa, y antes de su entrada en vigor en 2009, la crisis económica de 2008 invertiría los avances logrados en la Unión Europea desde el año 2000 y pondría de relieve los problemas de tener una UEM inacabada. Una vez más, el Consejo Europeo se situó a la cabeza de las medidas que se fueron adoptando para reformar las reglas y funcionamiento de la UEM y establecer la nueva gobernanza económica europea. Para ello, de nuevo, el Consejo Europeo tomó la iniciativa en las cuestiones clave, preparando todo el proceso decisorio, danto instrucciones precisas, estableciendo plazos, y creando nuevos mecanismos de trabajo que afectan a las competencias de las otras instituciones —especialmente Comisión y Consejo—. Ello se ve claramente con la creación del grupo especial de trabajo presidido por Van Rompuy, al que se encargó en un primer momento presentar las medidas necesarias para alcanzar un marco mejorado de resolución de crisis y una mejor disciplina presupuestaria y sobre la base de cuyas recomendaciones se adoptaría el *six-pack* (columna vertebral del Semestre Europeo).

Ahora bien, pese a que ya desde la reforma de Lisboa el Consejo Europeo queda reconocido como la máxima autoridad política de la Unión con capacidad para ejercer la función de liderazgo e impulso político, la crisis económica de 2008 demostró que no todos los cambios necesarios para la reforma de la UEM se pudieron lograr desde los mecanismos previstos por los Tratados. Por ello, el Consejo Europeo no tuvo problemas en acudir a lo que se ha

venido analizando ha sido su práctica consolidada desde sus orígenes: cerrar acuerdos políticos al margen de los Tratados, algunos de los cuales se incorporan posteriormente, otros no. En efecto, ante la falta de acuerdo de los Estados miembros, la adopción de algunas medidas como el MEDE, el TECG o el Pacto por el Euro Plus se tuvieron que realizar esquivando lo previsto en los Tratados y acudiendo a acuerdos intergubernamentales, coincidiendo con Martínez Sierra en como de esta forma se escapa a los requisitos que el derecho europeo establece y a las posibilidades de control.

En definitiva, el Consejo Europeo adopta el papel de liderazgo en la reconfiguración de las reglas de gobernanza económica de la Unión y aunque su actuación se basa en las competencias que tiene reconocidas expresamente por los Tratados, dentro de su función de liderazgo e impulso político, el análisis de las conclusiones de las distintas cumbres de este período permite una vez más observar cómo las orientaciones dadas van más allá de unas meras orientaciones generales. Son orientaciones precisas a las demás instituciones europeas, a las que insta a adoptar decisiones e impone plazos. Además, como ya es su práctica habitual, presenta sus decisiones como acuerdos políticos para que posteriormente el Consejo y las demás instituciones les den cobertura legal, lo que reiteramos ocurre normalmente con apenas ligeros cambios.

Desde entonces, la Unión Europea y, a la razón, el Consejo Europeo han tenido que ir dando respuesta a otra serie de crisis que se han ido presentando y que en algunos casos han vuelto a poner a prueba la solidaridad y los valores sobre los que se fundamenta la Unión. El Consejo Europeo se ha situado nuevamente en el centro de la respuesta política de la Unión a las diversas crisis migratorias, la salida del Reino Unido, la pandemia del coronavirus, las consecuencias de la guerra de Ucrania, la crisis energética y las nuevas exigencias en materia de seguridad. Ahora bien, el papel que ha desempeñado presenta algunas diferencias según la crisis enfrentada.

En materia migratoria la adopción de decisiones ha sido siempre problemática y los límites a la solidaridad entre los Estados miembros han quedado siempre patentes, principalmente por el impacto negativo que las decisiones que se adoptan a este nivel pueden tener. Ya en su reunión extraordinaria de abril de 2015 el Consejo Europeo acordaba movilizar todos sus esfuerzos para abordar las causas de la inmigración y dar respuesta a diferentes problemas, como la lucha contra el tráfico de personas o la prevención de los flujos de migración ilegal, entre otros. La respuesta dada por parte del Consejo Europeo en las diversas reuniones celebradas desde entonces muestra como se ha optado por priorizar la respuesta intergubernamental, optando por la conclusión de acuerdos internacionales con terceros Estados como Turquía para que retengan a los migrantes irregulares y reciban a los que sean retornados desde territorios de la Unión. Acuerdos adoptados fuera de lo dispuesto en los Tratados para evitar la aplicación de las disposiciones de estos relativas a la negociación de acuerdos internacionales y del método comunitario de

adopción de decisiones. Pese a que ante los ciudadanos y la prensa las acciones se han presentado como acciones de la Unión y como pilares esenciales de la política migratoria, el Consejo Europeo ha vuelto a recurrir a la tradicional fórmula de acuerdos adoptados por los Jefes de Estado o de Gobierno en representación de sus respectivos Estados miembros, no como miembros del Consejo Europeo, para evitar así, como señalamos, los procedimientos previstos en los Tratados y, sobre todo, la posibilidad de control.

Distinta ha sido la respuesta a la crisis que presentó la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Principalmente porque, a este respecto, el artículo 50 del TUE viene a recoger el procedimiento a seguir y el papel en el mismo que corresponde al Consejo Europeo. No obstante, en un primer momento se trató de utilizar una salida al conflicto similar a la ya aplicada en ocasiones anteriores ante los problemas planteados por diversos Estados miembros para la ratificación de algunos Tratados, como el ya comentado caso de Dinamarca y el Tratado de Maastricht de 1992. De esta forma, el Consejo Europeo en su reunión de febrero de 2016 alcanzó un acuerdo por el que se reforzaba la situación especial del Reino Unido en la UE, mediante una serie de Declaraciones y Decisiones que serían efectivas el día que el gobierno británico informase de la permanencia en el país de la Unión. Decisiones que se acordaron a nivel político y que habrían requerido su posterior incorporación en los Tratados. El triunfo del *leave* impidió totalmente esta primera opción, por lo que el Consejo Europeo siguió ya escrupulosamente el procedimiento previsto en el artículo 50 TUE y fijó las orientaciones para las negociaciones. Tanto el Consejo Europeo como las demás instituciones actuaron, a partir de ese momento, de forma unida y consiguieron que el proceso se llevase a cabo de forma transparente y ordenada.

Durante la crisis del coronavirus el Consejo Europeo volvió a ejercer su función de liderazgo político y logró establecer poderosos instrumentos de financiación, si bien la respuesta dada logró una mayor solidaridad que la adoptada en la crisis económica de 2008. Ahora bien, hay que tener en cuenta que era necesaria una respuesta inmediata, coordinada y solidaria a la crisis, así como que no se requerían cambios normativos mayores ni reformas estructurales de los Tratados. Es por ello por lo que el Consejo Europeo no necesitó crear grupos de trabajo *ad hoc* o especiales y delegó en la Comisión y el Eurogrupo para la presentación de propuestas. En la práctica, fue el trabajo técnico realizado por la Comisión el que verdaderamente estuvo detrás del diseño de instrumentos fundamentales como el NGEU, ya que la orientación dada por el Consejo Europeo fue algo vaga.

En cuanto a la respuesta dada a las distintas crisis derivadas de la guerra de Ucrania, que han exigido responder no solo a la invasión rusa sino también a la crisis energética y los desafíos en materia de seguridad y de defensa, el Consejo Europeo no ha hecho sino ejercer las competencias que tiene atribuidas en el marco de los Tratados en la materia, determinando los intereses estratégicos de la Unión, fijando los objetivos y definiendo las orientaciones

generales. A través de función de liderazgo, por lo tanto, ha determinado una vez más en gran medida el marco político dentro del cual el resto de las instituciones han tenido que ejercer sus competencias.

Por lo tanto, a partir de su institucionalización el Consejo Europeo ha pasado a actuar más en el marco del papel que tiene encomendado en los Tratados, ejerciendo su función de liderazgo e impulso político, con ligeras diferencias en función de las crisis. Mientras que en aquellas que han demandado cambios normativos o estructurales relevantes, como la económica de 2008, el Consejo Europeo ha creado grupos *ad hoc* y marcado detalladamente todos los pasos a seguir y reformas necesarias, en otros como la pandemia del coronavirus se ha apoyado en la Comisión y el resto de las instituciones europeas para la presentación de las propuestas y medidas necesarias, confiando en su trabajo técnico. En todo caso, ha demostrado que puede seguir acudiendo a prácticas ya empeladas con anterioridad para esquivar los procedimientos previstos en los Tratados.

Séptima: Lo que es hoy en día la Unión Europea no puede entenderse sin el papel que en su construcción ha desarrollado el Consejo Europeo, como tampoco se puede alcanzar a comprender como funciona verdaderamente el proceso de adopción de decisiones de la Unión sin tener un conocimiento de esta institución. Nos encontramos ante un nuevo intergubernamentalismo y un nuevo liderazgo.

El Consejo Europeo es, como se viene reiterando, la máxima autoridad política de la Unión y el papel que desempeña no puede ser minusvalorado. Aunque una lectura simple de la letra de los Tratados pueda dar a entender que se centra en una mera función de orientación y de impulso político nada más lejos de la realidad. Todas las decisiones importantes a lo largo del proceso de construcción europeo han partido de esta institución.

Nos encontramos, por tanto, con una forma de adoptar numerosas decisiones que tiene una incidencia nada desdeñable en la configuración de la gobernanza de la Unión. Compartimos con autores como Yesil, Schramm, Wessels y Martínez Sierra que nos encontramos ante un nuevo intergubermentalismo que elude los marcos supranacionales. Intergubermentalismo en el que el Consejo Europeo ha tomado el papel de liderazgo y en el que, a través de reuniones informales, llega a acuerdos, dejando de lado los procedimientos de adopción de decisiones previstos por los Tratados para evitar el debate y el control por parte del TJUE. La forma en la que se adoptaron por ejemplo el MEDE, el TECG y el Pacto por el Euro Plus, o la Declaración UE-Turquía para resolver la crisis migratoria en el mediterráneo, son clara muestra de esta forma de proceder.

A través de sus orientaciones políticas, a menudo detalladas y precisas, el Consejo Europeo fija los parámetros en los que se deben mover el resto de las instituciones a la hora de traducir dichas orientaciones en normas jurídicas,

lo que demuestra que la institución puede producir efectos profundamente transformadores de la estructura de la Unión y su marco normativo sin necesidad de ejercer directamente funciones legislativas. Las propias instituciones son conscientes de esta forma de funcionamiento y, en la práctica, se han sabido adaptar también a esta realidad. Por todo ello, no puede sino reconocerse su papel esencial en la construcción de los que hoy es la Unión Europea y en la forma en la que las decisiones se adoptan en este nivel.

BIBLIOGRAFÍA

Adam, R.: «La Riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?». En: Tufano, M.L. (dir.). *Cantiere Europa: Le riforme istituzionali dell'Unione*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2004, pp. 55-80.

Aguado Mendoza, R.M.: «Permanencias y cambios en el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión a la luz del Proyecto de Tratado Constitucional. Sus luces y sombras». En: Gómez Corona, E., Gutiérrez Vega, P. y Leñero Bohórquez, R. (coords.). *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa: Estudios sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2004, pp. 231-249.

Aguilar, D.: El reparto de las competencias entre la Unión Europea y los Estados (comentario del tratado de Lisboa, 4). *Eurogersinformacion* [en línea]. 22 de mayo de 2008 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.eurogersinfo.com/espagne/actes808.htm>.

Aldecoa Luzárraga, F. y **Guinea Llorente, M.:** *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

Allué Buiza, A.: «Algunas mutaciones del derecho originario en el proceso de integración europea». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2012, n.º 23, pp. 45-58.

Alonso García, R. y **Sarmiento, D.:** *La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones. Thomson-Civitas, 2005*.

Alonso García, R.: *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. 2.ª ed. Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2010.

Álvarez Pablos, A.M.: «La Elaboración de la Carta Europea de Derechos Fundamentales». *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 6-7, 2000-2001, pp. 359-376.

Andrés Sáenz de Santa María, P.: «El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?». En: Albertí Rovira, E. (dir.) y Roig Molés, E. (coord.). *El Proyecto de nueva Constitución Europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 131-201.

Andrés Sáenz de Santa María, P.: «El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio». En Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coordinador) *El tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Iustel. Madrid, 2008. Pp. 205-225.

Anton, F.: «Article 4 (ex - article D)». En: Léger, Ph. (dir.). *Commentaire article par article des traités UE et CE.* Paris: Dalloz, 2000, pp. 16-21.

Aragón Reyes, M.: *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos, 1989.

Arango, J. [*et al.*]: «El año de los refugiados». *Anuario CIDOB de la inmigración nueva época*, 2015-2016, pp. 12-25.

Archive Of European Integration: *The Community and German Unification. Communication from the Commission to the special session of the European Council Dublin, 28 April 1990. Based on SEC (90) 751, 20 April 1990*. Reproduced from the Bulletin of the European Community Supplement No. 4/90 Pages 9-16. Disponible en https://aei.pitt.edu/2931/1/2931.pdf

Archive Of European Integration: *Maastricht European Council.* Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 12/1991.

Balaguer Callejón, F.: «La Constitución Europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* [en línea], 2007, año 4, n.º 8, pp. 11-42.

Balaguer Callejón, F.: «La contribución de Peter Häberle a la construcción del Derecho constitucional Europeo». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2010, año 7, n.º 13, pp. 189-208.

Baratta, R.: «Le principali novità del Trattato di Lisbona». *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, vol. XIII, pp. 21-70.

Barroso Márquez, J.F. y **Moreno González, G.:** «Tema 12: La década perdida: crisis económica y brexit (2009-2019)». En: Bermejo Batanero, F. (dir.). *Historia Jurídica de la integración Europea*. Madrid: Dykinson, 2021, pp. 193-212.

Beach, D. and Smeets, S.: «New Institutionalist Leadership — how the new European Council-dominated crisis governance paradoxically strengthened the role of EU institutions». *Journal of European Integration* vol. 42, no. 6, 2020, pp. 837-854.

Becerril Atienza, B.: «El Consejo Europeo». En: Méndez de Vigo, I. (dir.). ¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro. Ed. Planeta. Madrid, 2007, pp. 95-104.

Bickerton, Ch J., **Hodson, D.** y **Puetter, U.:** «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era». *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n.º 4, 2015, pp. 703-722.

Birchen, M.: *The European Parliament and German Unification*. Brussels: European Parliament, Archive and Documentation Centre (CARDOC), 2009.

Bitsch, M.-T.: «Jean Monnet et la création du Conseil Européen». En: Bossuat, G. y Wilkens, A. (dirs.). *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 399-410.

Blavoukos, S., **Bourantonis, D.** y **Pagoulatos, G.:** «A President for the European Union: a new actor in town?». *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, n.º 2, pp. 231-252.

Blumann, C. y **Dubois, L.:** *Droit Institutionnel de l'Union européenne*. 2.ª ed. Paris: Litec, 2005.

Blumann, C.: «Article 2». En: Constantinesco, V., Jacqué, J.P., Kovar, R. y Simon, D., *Traité Instituant la CEE: Commentaire article par article*. Paris: Economica, 1992, pp. 1605-1610.

Blumann, C.: «Le Conseil Européen». *Revue trimestrielle de droit européen*, 12 année, n.º 1, Janvier-Mars 1976, pp. 1-20.

Bo Bramsen, **Ch.**: «Le Conseil Européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981». *Revue du Marché Commun*, 1982, n.º 258, pp. 624-642.

Bomberg, E.; **Peterson, J.**; **Stubb, A.:** *The European Union: how does it work?,* Second edition, Oxford University Press, 2008.

Bonete Perales, R.: *Condicionamientos internos y externos de la PAC: elección, mantenimiento y abandono de la protección vía precios*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1994.

Boulois, J.: *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*. 6.ª ed. Paris: Dalloz, 1997 (Colección Domat, Droit Public).

Bulmer, S. y **Wessels, W.:** *The European Council: Decision-Making in European Politics*. London: Macmillan, 1987.

Calatrava, O.: «El papel del Consejo Europeo en la construcción europea y en la actualidad». *Revista de las Cortes Generales*, 2014, n.º 92-93, pp. 107-142.

Capotorti, F.: «Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique». En: Capotorti, F. [*et al.*]. *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, pp. 79-96.

Carchidi, C.R.: *Il Consiglio Europeo: Evoluzione, competenze e prassi*. Milano: Giuffrè, 2007.

Cavallaro, M.E.: «Entre la cumbre de La Haya y la de Maastricht (1969-1992): apuestas y desafíos de la integración europea». *Rúbrica Contemporánea*, 2024, vol. XIII, n.º 26, pp. 9-22.

Cervera Vallterra, M.: «Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional Europeo». En: Bou Franch, V. y Cervera Vallterra, M. (coords.). *Estudios sobre la Constitución Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pp. 273-302.

Chalmers, D. [*et al.*]: *European Union Law: Text and materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Chauchat, M.: *Le contrôle politique du Parlement Européen sur les exécutifs communautaires*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989.

Closa, C.: «Institutional Innovation in the EU: the 'Permanent' Persidency of the European Council». En Laursen, F., *The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, England, 2012, pp. 119-140.

Cloos, J. [*et al.*]: *Le Traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*. Bruxelles: Bruylant, 1993.

Consejo De La Unión Europea: *El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea a través del tiempo. Toma de decisiones y elaboración de legislación en la integración europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016.

Consejo Europeo: *El Consejo Europeo. Cincuenta años de conferencias en la cumbre*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

Constantinesco, V.; **Kovar, R.**; **Simon, D.:** *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992) Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995.

Craig, P. y **De Búrca, G.:** *EU Law: Text, cases and materials*. 4.ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Craig, P.: «The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance». *European Law Review*, 2008, vol. 33, n.º 2, pp. 137-166.

Cristóbal Roncero, R.: «Políticas de empleo en la Unión Europea». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, n.º 33, pp. 33-60.

Crum, B.: «Accountability and Personalisation of the European Council Presidency». *European Integration*, vol. 31, n.º 6, 2009, pp. 685-701.

Dashwood, A.: «Decision making at the Summit». *The Cambridge yearbook of European legal studies*. Volume 3, 2000, pp. 79-105.

Dashwood, A.: «A «legally binding and irreversible» agreement on the reform of the EU», *Henderson Chambers*, 20 February 2016.

Dastis, A.: «La Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo conforme al Tratado de Lisboa: el desafío de la coordinación». En: Aldecoa Luzárraga, F., González Alonso, L.N. y Guzmán Zapater, M. (coords.). *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*. Madrid: Marcial Pons, 2009, pp. 57-70.

De Cabo Martín, C.: «Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2009, año 6, n.º 11, pp. 17-48.

De La Rocha Vázquez, M.: «El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?». *Fundación Alternativas* [en línea], 2010 (Documento de Trabajo OPEX, n.º 54) [consulta: 25 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.falternativas.org/>.

Dewost, J.L.: *Le Conseil européen*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1993.

Didier, B.: *L'Union Européenne. Aspects Institutionnels et politiques*, Ellipses, Paris, 2006.

Dinan, D.: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. 3.ª ed. London: Palgrave Macmillan, 2005.

Dondelinger, J.: *Le Conseil Européen*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1975.

Douglas-Scott, S.: *Constitutional Law of the European Union*. London: Longman, 2002.

Doutriaux, Y. y **Lequesne, Ch.**: *Les institutions de l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*. Paris: La Documentation Française, 2010.

Dubouis, L.: *L'Union Européenne*. Paris: La Documentation Française, 2004 (Colección Les notices).

Duff, A.: «One is enough: the case for a single presidency of the European Union». *Friends of Europe: Insights* [en línea]. 9 de mayo de 2021 [consulta: 24 de agosto de 2026]. Disponible en: https://www.friendsofeurope.org/insights/one-is-enough-the-case-for-a-single-presidency-of-the-european-union/.

Dutheil De La Rochère, J. y **Chaltiel, F.:** «Le Traité de Lisbonne: quel contenu?». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 513, 2007, pp. 617-620.

Fabbrini, F.: «Next Generation EU: legal structure and constitutional consequences». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, vol. 24, pp. 45-66.

Fernández Liesa, C.R.: «Visibilidad de la acción exterior europea en el nuevo Tratado de Lisboa». En: Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.). *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, 2008, pp. 395-410.

Fernández Sola, N. y **Sorroza Blanco, A.:** «La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010». *Real Instituto Elcano, ARI 82/2010* [en línea]. 6 de mayo de 2010 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

Fernández Macías, E.: «La política laboral española en el seno de la UE. ¿Una integración sin competencias?». *Revista Sistema*, 2012, n.º 225-226, pp. 49-64.

Ferrer Martín De Vidales, C.: «La ampliación de las comunidades y el espacio democrático europeo (1970-1979)». En: Bermejo Batanero, F. (dir.). *Historia Jurídica de la integración Europea*. Madrid: Dykinson, 2021, pp. 119-133.

Fontaine, P.: «Le rôle de Jean Monnet dans la genèse du Conseil Européen». *Revue du Marché Commun*, n.º 229, 1979, pp. 357-365.

García-Valdecasas, I.: «El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo [en línea]». *Real Instituto Elcano*, 27 de diciembre de 2005 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

Girón Larrucea, J.A.: *El sistema jurídico de la Unión Europea: La reforma realizada en el Tratado de Lisboa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

Glaesner, H.J.: «The European Council». En: Curtin, D. y Heukels, T. (eds.). *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers. Volume II.* Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 101-115.

Goebel, R.J.: «The European Council after the Treaty of Lisbon». *Fordham International Law Journal*, 2011, vol. 34, n.º 5, pp. 1251-1268.

González Alonso, L.N.: «¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa». En: Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.). *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, 2008, pp. 393-403.

González Sánchez, E.: «Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas: Septiembre 1980-Diciembre 1981». *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 9, n.º 1, Enero-Abril 1982, pp. 87-102.

Grill, J.H.: «European Economic Community Adopts the Single European Act» [en línea]. EBSCO, 28 de febrero de 1986. Disponible en <https://www.ebsco.com/research-starters/economics/european-economic-community-adopts-single-european-act>

Gutiérrez Espada, C. y **Cervell Hortal, M.J.:** «El Tratado de Lisboa y las instituciones (no jurisdiccionales) de la Unión». En: Fernández Liesa, C.R. y Díaz Barrado, C.M. (dirs.). *El Tratado de Lisboa: análisis y perspectivas*. Madrid: Dykinson, 2008, pp. 165-190.

Gutiérrez Espada, C. y **Cervell Hortal, M.J.:** «Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa», Documento de trabajo OPEX, 2009. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>.

Gutiérrez Espada, C. y **Cervell Hortal, M.J.:** *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y su personalidad jurídica*, Ed. Comares, Granada, 2010.

Gutiérrez Espada, C.: *El sistema institucional de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 1993.

Gutiérrez Espada, C.: «Una reforma «difícil pero productiva»: la revisión institucional en el Tratado de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, año 5, n.º 9, pp. 27-76.

Hayes-Renshaw, F. y **Wallace, H.:** *The Council of Ministers*. New York: St. Martin's Press, 1997.

Hayes-Renshaw, F. y **Wallace, H.:** *The Council of Ministers*. Second edition. London: Palgrave Macmillan, 2006.

Hayes-Renshaw, F.: «The European Council and the Council of Ministers». En: **Cram, L.**, **Dinan, D.** y **Nugent, N.** (eds.). *Developments in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999, pp. 23-43.

Hazra, S. And Kumar, P.: «Navigating Ener vigating Energy Transition: EU' ansition: EU's Lessons in the W s Lessons in the Wake of the e of the Russia-Ukraine Conflict». *Journal of Strategic Security* vol. 18 number 4, 2025, pp. 146-160.

Hernández de Cos, P.: *La respuesta europea frente a la crisis del Covid-19* [en línea]. Discurso de inauguración de las Jornadas de la Fundación Internacional Olof Palme. Banco de España, 13 de noviembre de 2020 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <https://www.bde.es/>.

Hix, S.: *The Political System of the European Union*. 2.ª ed. London: Palgrave Macmillan, 2005.

Häberle, P.: «El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* [en línea], 2008, año 5, n.º 9 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce>.

Isaac, G. y **Blanquet, M.:** *Droit général de l'Union européenne*. 9.ª ed. Paris: Dalloz, 2006.

Jacqué, J.P. [*et al.*]: *Commentaire J. Mégret: Le Droit de la CE et de l'Union Européenne. Vol. 9*. 2.ª ed. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Jacqué, J.P.: *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Paris: Dalloz, 2006.

Juillet, L.: «El Presidente del Consejo Europeo: evolución política y jurídica desde 1974 a 2010». *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, n.º 8, 2010, pp. 39-61.

Kaczorowska, A.: *European Union Law*. London-New York: Routledge-Cavendish, 2009.

Kaiser, W.: *Shaping European Union: The European Parliament and Institutional Reform*. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2018 (PE 630.271).

Kassim, H.: «The European Commission and the COVID-19 pandemic: a pluri-institutional approach». *Journal of European Public Policy*, vol. 30, n.º 4, 2023, pp. 612-634.

Labouz, M.F.: *Droit Communautaire Européen Général*. Bruxelles: Bruylant, 2003.

Lamoureux, F.: «La Constitution «Pénélope»: Une refondation para en finir avec les replâtrages». *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2003, n.º 1, pp. 13-37.

Lassalle, D. y **Levrat, N.:** «Un Triangle à Quatre Côtés: L'Equilibre Institutionnel et le Conseil Européen». *European Integration*, 2004, vol. 26, n.º 4, pp. 431-450.

Lauwaars, R. H.: «The European Council». *Common Market Law Review*, vol. 14, 1977, pp. 25-44.

Lianos, I., «Article 13». En **Constantinesco, V.**; **Gautier, Y.**; **Simon, D.**, *Traités d'Amsterdam et de Nice: commentaire article par article,* Economica, Paris, 2007, pp. 59-77.

Linde Paniagua, E. y **Mellado Prado, P.:** *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*. 4.ª ed. Madrid: Colex, 2008.

Liñán Nogueras, D. J.: «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria». *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, n.º 2, 1984, pp. 417-444.

Louis, J.V.: «Bilan d'une réforme: de l'Acte Unique Européen à la CIG 2007». *Cahiers de droit Européen*, 2007, vol. 43, n.º 5-6, pp. 559-571.

López Garrido, D.: *El Tratado de Maastricht*. Madrid: [s.n.], 1992.

López Garrido, D.: «Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley». *Pensamiento crítico* [en línea]. 20 de abril de 2016 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/>.

Mangas Martín, A. y **Liñán Nogueras, D.J.:** *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 5.ª ed. Madrid: Tecnos, 2006.

Mangas Martín, A.: «El escoramiento intergubernamental de la Unión». En: **Martín y Pérez de Nanclares, J.** (coord.). *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, 2008, pp. 231-250.

Mangas Martín, A.: *La Constitución Europea*. Madrid: Iustel, 2005.

Mangas Martín, A.: «Retirada de un Estado de una organización internacional: los procesos del Brexit». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 94, 2017, pp. 291-314.

Martín y Pérez de Nanclares, J.: *El Espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: CEU, Instituto de Estudios Universitarios, 2007.

Martín y Pérez de Nanclares, J.: *Estudio Preliminar al Tratado de Lisboa* [en línea]. *Real Instituto Elcano*, 2007 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

Martínez Cuevas, M.D.: «El Consejo Europeo, su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 3, Enero-Junio 2005, pp. 87-102.

Martínez Sierra, J.M. y **Díaz Martín, J.M.:** *Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea*. Revista Universitaria Europea, n.º 3, 2002, pp. 129-164.

Martínez Sierra, J.M.: *El Sistema Institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid (UCM), 2000.

Martínez Sierra, J.M.: «The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?» *Zentrum für Europäische Integrationsforshung. Discussion Paper C 112,* 2002, pp. 1-70.

Martínez Sierra, J.M.: «El Poder constituyente europeo». En Estudios en Homenaje al Profesor Pérez Voituiriez. Ed. Universidad de la Laguna, 2002, pp. 1-70.

Martínez Sierra, J.M.: «La Constitución Europea. ¿Qué papel cumple en este momento? Una lectura crítica» Documentación Social n.º 134, 2004, pp. 43-61.

Martínez Sierra, J.M.: *La (Des)constitucionalización en la Unión Europea*. Ed. Dilex, 2008.

Martínez Sierra, J.M.: *The European Council against EU Law*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

Mattera, A. (dir.): *«Pénélope» Projet de Constitution de l'Union Européenne*. Paris: Clément Juglar, 2003.

Mccormick, J.: *The European Union: Politics and Policies*. 4.ª ed. Boulder (Colorado): Westview Press, 2008.

Murua Astorquiza, O.: «La controvertida reforma del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE): un análisis jurídico-constitucional». *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 93, Enero-Marzo 2025, pp. 79-123.

Odriozola, I.: «El lado oculto del acuerdo Unión Europea-Turquía. Una mirada crítica desde la perspectiva del derecho internacional de los refugiados». *Perspectivas: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 2, Julio-Diciembre 2016, pp. 96-111.

Olesti Rayo, A.: *Los principios del Tratado de la Unión Europea: Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

Orrù, R.: «Prospettive di «parlamentarizzazione» dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea». *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.º IV, 2003, pp. 1753-1762.

Pallares, M.: «Le Traité Réformateur. Les changements par rapport au Traité Constitutionnel», *Notre Europe*. Visions d´Europe. Quelles institutions pour l´Union ? Novembre 2007, p. 3. Disponible en: http://www.notre-europe.eu.

Palomares Herrera, M.: «Reacción jurídico-política de la Unión Europea ante la invasión de Ucrania: Un análisis desde la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)», *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD) 15(3), setembro-dezembro 2023, pp. 355-370.

Pascouau, Y.: «La Declaración de Malta: resultados engañosos». *Institut Jacques Delors: Notre Europe* [blog en línea]. 6 de febrero de 2020 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.notre-europe.eu>.

Peers, S.: «The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect». *EU Law Analysis* [blog en línea]. 21 de febrero de 2016 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/>.

Peñas, E.: «La gripe española, un misterio vírico sin resolver». *Ethic* [en línea]. 28 de abril de 2020 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <https://ethic.es/>.

Pingel-Lenuzza, I.: «Article 11 (ex - article 5ª)». En: Léger, Ph. (dir.). *Commentaire article par article des traités UE et CE.* Paris: Dalloz, 2000, pp. 193-203.

Piris, J.C.: «Section II: Constitutional pathways: which institutional and constitutional adjustments for the United Kingdom?». En: De Witte, B., Grant, Ch. y Piris, J.C. (eds.). *United Kingdom's Renegotiation of its Constitutional Relationship with the EU: Agenda, Priorities and Risks.* Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' rights and Constitutional Affairs. PE 536.489.

Pisarello, G.: «¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin constitucionalismo? Elementos para una lectura de la Constitución Europea en clave post-estatal». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, Enero-Junio 2006, pp. 245-278.

Ponzano, P.: *Le nouveau Traité de réforme: Narrative text du nouveau traité de réforme, souhaité por el groupe des professeurs Jean Monnet*. Ponencia presentada en la Conférence de Professeurs Jean Monnet, 20-21 de septiembre de 2007 [en línea]. [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.notre-europe.eu>.

Poptcheva, E.M. y **Eatock, D.:** *The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and referendum*. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), 2016 (PE 577.983).

Puetter, U.: «Organising the EU's responses to the global economic and financial crisis — the role of the European Council and the Council». Ponencia presentada en la *12th Biennial Conference of the European Studies Association (EUSA)*. Boston, 3-5 de marzo de 2011.

Puetter, U.: «Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and the European Council in EU economic governance», *Journal of European Public Policy*, Volume 19, Number 2, 2012, pp. 161-178.

Pérez Bustamante, R. y **Palacios, A.:** *Los Consejos Europeos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1998.

Pérez Bustamante, R.: *Instituciones de la Unión Europea (1951-2007)*. Madrid: Edisofer, 2007.

Pérez Bustamante, R.: «A trompicones en el Consejo Europeo». *Diariocritico.com* [en línea]. 15 de diciembre de 2012 [consulta: 21 de agosto de 2026]. Disponible en: <http://www.diariocritico.com/>.

Picod, F.: «Le Role du Conseil Européen dans le processus de décision», *Revue du Droit Public N° 4*, Juillet-Août 2002, pp. 1187-1203.

Rideau, J.: *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*. 5.ª ed. Paris: LGDJ, 2006.

Rodríguez Ortiz, F.: «Crisis de la deuda y nueva gobernanza económica: una alternativa conservadora al gobierno económico europeo». Comunicación presentada en el *V Premio José Luis Sampedro*, 2012.

Rodríguez-Izquierdo Serrano, M.: «La reforma de los Tratados europeos: ¿es posible otra lectura constitucional?». En: Carrillo, M. y López Bofill, H. (coords.). *La Constitución Europea: Actas del III Congreso Nacional de la Asociación de constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pp. 883-903.

Roig Molés, E.: «Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados». En Albertí Rovira, E. (Dir.), Roig Molés, E. (Coord.) *El Proyecto de nueva Constitución Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 17-130.

Ruiz Rodríguez, I.: «Tema 6: La crisis de las comunidades (1963-1970)». En: Bermejo Batanero, F. (dir.). *Historia Jurídica de la integración Europea*. Madrid: Dykinson, 2021, pp. 101-117.

Salinas Alcega, S.: *El Consejo Europeo: Un análisis jurídico-internacional desde la perspectiva de la integración*. Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, 1994.

Sauron, J.L.: *Cours d'institutions européennes. Le puzzle européen.* 3e édition. Gualino éditeur. Paris, 2008.

Schmitter, C.: «Fouchet (Plan-)». En: Barav, A. y Philip, Ch. (dirs.). *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1993, p. 551.

Schramm, L. y **Wessels, W.:** «The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic». *Journal of European Integration*, vol. 45, n.º 2, 2023, pp. 257-273.

Simon, D.: «Article D». En: Constantinesco, V., Kovar, R. y Simon, D. *Traité sur l'Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992): commentaire article par article*. Paris: Economica, 1995, pp. 75-78.

Soldatos, P.: «Le Conseil européen et la Conférence intergouvernementale: une déviation par rapport à la méthode communautaire de révision des traités». En: *Les procédures de révision des traités communautaires: du droit international au droit constitutionnel*. Bruxelles: Bruylant, 2001, pp. 60-75.

Sánchez Aranda, A. y **Orza Linares, R.M.:** «Tema 5: De los Tratados de Roma a la Europa de las patrias (1954-1963)». En: Bermejo Batanero, F. (dir.). *Historia Jurídica de la integración Europea*. Madrid: Dykinson, 2021, pp. 85-100.

Sánchez Navarro, A.: «El Consejo Europeo». En: Álvarez Conde, E. y Garrido Mayol, V. (dirs.) y García Couso, S. (coord.). *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 825-849.

Subdirección General de Economía Internacional: «El Six Pack de la reforma del Gobierno Económico en la Unión Europea», *Boletín Económico de ICE* n.º 3022, del 1 al 31 de enero de 2012.

Taulègne, B.: «Conseil Européen». En: Barav, A. y Philip, Ch. (dirs.). *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1993, pp. 282-289.

Taulègne, B.: *Le Conseil Européen*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

Teasdale, A. y **Bainbridge, T.:** *The Penguin Companion to European Union*. London: Penguin Books, 2012.

Terebus, S.: «Article 17». En: **Constantinesco, V., Gautier, Y.** y **Simon, D.** *Traités d'Amsterdam et de Nice: commentaire article par article*. Paris: Economica, 2007, pp. 94-104.

Torrelli, M.: «Le Conseil européen: utile ou néfaste?». *Revue Politique et Parlementaire*, 88e année, n.º 926, Novembre-Décembre 1986, pp. 6-12.

Urbasos Arbeloa, I.: «España durante la crisis: cuatro lecciones para la arquitectura de seguridad energética de la UE», *Real Instituto Elcano*, 10/12/2023.

Uruburu Colsa, J.M.: *Historia del Consejo Europeo*. Sevilla: Universidad de Sevilla - Junta de Andalucía, 2009.

Vallés Liberal, J. y **Monzó Torrecillas, J.:** «El refuerzo del gobierno económico europeo». *Presupuesto y Gasto Público*, 2011, n.º 63, pp. 63-76.

Valls, R.: «Stages along the Communities' path towards political union». CVCE, 10.8.2016 (last uptated) . Disponible en www.cvce.eu

Van Raepenbusch, S.: «La reforme institutionnelle du Traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union Européenne», *Cahiers de droit Européen*, Vol. 43, Nº 5-6, 2007, pp. 573-621.

Van Rompuy, H.: *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* [en línea]. Informe del Presidente del Consejo Europeo, 5 de diciembre de 2012 [consulta: 23 de agosto de 2026]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/>.

Von Bogdandy, A. y **Bast, J.** (eds.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford-Portland (Oregon): Hart Publishing, 2006.

Villalba Clemente, F.G. y **Camisón Yagüe, J.A.:** «El fin de la división europea y el Tratado de la Unión Europea (1986-1992)». En: Bermejo Batanero, F. (dir.). *Historia Jurídica de la integración Europea*. Madrid: Dykinson, 2021, pp. 147-163.

Warlouzet, L.: *Completing the Single Market: The European Parliament and Economic Integration, 1979-1989*. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), April 2020 (PE 646.120).

Watts, D.: *The European Union*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.

Weinstock, U.: «Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté? Observations sur le rapport des «Trois Sages»». *Revue du Marché Commun*, n.º 236, Avril 1980, pp. 174-187.

Werner, P.: «Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté», DOCE C 136 de 11.11.1970.

Werts, J.: *The European Council*. London: John Harper Publishing, 2008.

Werts, J.: «The unstoppable advance of the European Council». En: Curtin, D., Kellermann, A.E. y Blockmans, S. (eds.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?*. The Hague: Asser Press, 2005, pp. 297-307.

Westlake, M. y **Galloway, D.:** *The Council of the European Union*. 3.ª ed. London: John Harper Publishing, 2006.

Yesil, H.: «The Role of the European Council in the EU-Turkey Statement: Driven by Interests». *CYELP: Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 19, 2023, pp. 333-360.

Ziller, J.: «Le Statut constitutionnel des régions ultrapériphériques: bien plus qu'une curiosité, un cas exemplaire». En: Álvarez Conde, E. y Garrido Mayol, V. (dirs.). *Comentarios a la Constitución Europea. Libro III. Políticas comunitarias. Las finanzas de la Unión*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 1251-1270.

COLEX

LA EDITORIAL JURÍDICA DE REFERENCIA PARA LOS PROFESIONALES DEL DERECHO **DESDE 1981**



Paso a paso | Códigos comentados | Vademecum







Formularios | Flashes formativos | Colecciones científicas

DESCUBRA NUESTRAS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

EL CONSEJO EUROPEO: CONSTRUYENDO LA UNIÓN EUROPEA

El Consejo Europeo es la máxima autoridad política de la Unión Europea, piedra angular de su sistema político. Gracias a su función de liderazgo e impulso político ha moldeado lo que actualmente es la Unión Europea, especialmente durante los distintos momentos de crisis por los que esta ha atravesado. A través de sus orientaciones políticas, a menudo detalladas y precisas, fija los parámetros en que se deben mover el resto de las instituciones a la hora de traducirlas en normas jurídicas. Puede, de esta forma, producir efectos profundamente transformadores de la estructura de la Unión y de su marco normativo, sin necesidad de ejercer directamente funciones legislativas. Esta forma de adoptar decisiones tiene una incidencia nada desdeñable en la configuración de la gobernanza de la Unión y ha llevado ante un nuevo intergubernamentalismo en el que el Consejo Europeo ha consolidado un espacio decisorio propio. No obstante, pese a la importancia de este papel, nos encontramos ante una institución que se mantiene al margen de los controles del sistema, tanto políticos (pues los mecanismos existentes son claramente insuficientes) como jurídicos (pues el TJUE no ha querido nunca enjuiciar la validez y legalidad de sus actos políticos). Falta de control que choca con la realización del principio democrático que, desde la perspectiva constitucional, ha de ser la piedra angular de todo sistema. Ni la Unión Europea ni su proceso decisorio pueden entenderse sin esta institución.



COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES

Covadonga Ferrer Martín de Vidales es ***Licenciada en Derecho*** (segundo premio nacional fin de carrera 2005) por la UCM, y ***Doctora en Derecho-Doctora Europeus*** por la citada Universidad (Premio extraordinario curso 2009-2010). Es Profesora Contratada Doctora del Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UCM. Actualmente es ***Subdirectora de docencia del Instituto de Derecho Parlamentario, Coordinadora del Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos*** de dicha facultad y del Máster en Derecho de las Nuevas Tecnologías de la EPJ. Sus líneas de investigación principales son Derecho Parlamentario y Derecho Constitucional de la Unión Europea.

ISBN: 979-13-7065-021-6