

Araceli MANGAS MARTÍN
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO:

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN: DE CONFERENCIA INTERNACIONAL A INSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
2. EFECTOS DE LA FORMALIZACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN DE LA UE
3. MARCO NORMATIVO. COMPOSICIÓN Y FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD
4. ATRIBUCIONES
 - 4.1. Atribuciones en materia de nombramientos y organización de otras instituciones
 - 4.2. Atribuciones de carácter político y de impulso
 - 4.3. Atribuciones como instancia de arbitraje político en materias concretas
 - 4.4. Adopción de desarrollos institucionales y revisiones simplificadas de los Tratados
5. RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA Y JUDICIAL DEL CONSEJO EUROPEO
6. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO
 - 6.1. Candidatos y forma de designación
 - 6.2. Funciones de la presidencia estable. El perfil de la presidencia
 - 6.3. La representación exterior
7. LA INFRAESTRUCTURA DEL CONSEJO EUROPEO
8. BIBLIOGRAFÍA

1.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN: DE CONFERENCIA INTERNACIONAL A INSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta el año 2009 el Consejo Europeo no ha sido formalmente una Institución de la Unión Europea (en adelante, UE). Sin embargo, desde los años sesenta del pasado siglo, ha gestionado y decidido políticamente el proceso de la integración alcanzando una autoridad política por encima de cualquier otra Institución.

El origen del Consejo Europeo está en las «cumbres» que, desde 1961 hasta 1974, esporádicamente reunían a los Jefes de Estado o de Gobierno de las, entonces, denominadas Comunidades Europeas en reuniones informales, a instancia del Presidente de la República Francesa. El motivo era tratar asuntos generales relativos a la marcha de la integración y aspectos de cooperación política en asuntos exteriores de gran relevancia, o en situaciones graves para Europa o para el mundo.

El Consejo Europeo no estaba, pues, en el diseño institucional de los padres fundadores en 1950 (Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi) y debe su existencia a un desarrollo de la práctica político-diplomática de los primeros ministros y del Jefe del Estado de Francia. En especial este último, a quien la Constitución francesa reconoce importantes poderes en materia de relaciones exteriores y defensa, pero el sistema institucional fundacional europeo solo preveía la asistencia de los ministros en el Consejo y dejaba fuera al Jefe de Estado de Francia o a los presidentes de gobierno de los restantes Estados. Nada impedía al Jefe del Estado de Francia convocar informalmente («en torno a la chimenea» en sus inicios) a los primeros ministros de los entonces cinco Estado miembros.

En aquel período apenas hubo siete «cumbres». Si bien a partir de 1969, con la Cumbre o Conferencia de La Haya, o la de París en 1972, o la de Copenhague en 1973, fueron adquiriendo un carácter más solemne, espectacular, periódico y regular, adoptándose grandes decisiones políticas. En esas últimas cumbres mencionadas se inició una orientación global, detallada y continuada por parte de los Jefes de Gobierno y del Jefe del Estado francés hacia los problemas internos y externos de la integración.

Fue a partir de una nueva Cumbre en París, de 10 de diciembre de 1974, cuando se estimó necesario dar una periodicidad regular a esas cumbres o conferencias políticas, no distintas en su naturaleza diplomática de los llamados «G7», «G8», «G10» o el «G20» o reuniones de *grandes* Estados.

Los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en esa cumbre, decidieron auto-denominar a sus reuniones «Consejo Europeo» y su comunicado final fue el documento de «constitución» informal del Consejo Europeo: «*Los Jefes de Gobierno han*

decidido reunirse, acompañados de los ministros de asuntos exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario en Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación política». El comunicado de prensa fue todo su marco de referencia desde 1974 a 1983. Seguía siendo una Conferencia informal, sin formar parte de la estructura institucional formal de la integración europea, aunque se establecía ese cordón umbilical con el Consejo gracias a la presencia de los ministros de asuntos exteriores.

Bastante tiempo después, en la «*Declaración solemne sobre la Unión Europea*», adoptada en el Consejo Europeo de Stuttgart el 19 de enero de 1983, enunciaron y sistematizaron sus funciones, si bien ese texto no revistió carácter de acto jurídico-convencional al ser un acuerdo no normativo o político. Al Consejo Europeo se le asignaron precisas funciones, que permanecen en la práctica aún pasado mucho tiempo de aquella Declaración Solemne de 1983. Se decía que

- debe dar a la construcción europea un impulso político general;
- definir las orientaciones que favorezcan la construcción europea y establecer las líneas directrices de orden político general;
- deliberar sobre los asuntos que dependen de la UE en sus diferentes aspectos velando por su coherencia;
- abrir a la cooperación nuevos sectores de actividad,
- y expresar de forma solemne la postura común en los asuntos de relaciones exteriores.

Fue el Acta Única Europea de 1986 el primer tratado que reconoció su existencia como conferencia política. Para establecer un engarce con el Consejo (de ministros) como sistema comunitario y evitar entonces la creencia de que era una nueva institución nacida de forma irregular, el art. 2 del Acta Única ampliaba la composición del CE, basada en los Jefes de Estado o de Gobierno, al incluir al Presidente de la Comisión, al tiempo que seguirían estando acompañados de los Ministros de Asuntos Exteriores. Pero seguía fuera del sistema institucional en sentido estricto.

Un cambio relevante se produjo con la reforma del Tratado de Maastricht en 1992. Este Tratado es el que introdujo la triple estructura, basada en un pilar comunitario y los dos pilares intergubernamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC) y la cooperación judicial y policial (estructura que el Tratado de Lisboa suprimió). No había cambios aparentemente importantes respecto al Acta Única en dicho precepto. La clave del cambio estaba que llamaban expresa y formalmente a decidir al Consejo «*en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno*». No formalmente al Consejo Europeo conferencia política, sino al Consejo —de ministros— en su más alto nivel de los primeros ministros, cuya composición personal es la misma que la del Consejo Europeo... Un cierto embrollo. Seguía siendo conferencia internacional, como los grupos «G» (8, 20...), pero para adoptar limitados actos de efecto jurídico se le engazaba con el Consejo (de ministros) en calidad de «primeros» entre los ministros.

En efecto, el Tratado de la UE, en su versión inicial adoptada en Maastricht, preveía que el Consejo se reuniese en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y adoptase actos jurídicos de efectos obligatorios en materia muy delimitadas

y trascendentes: sanciones a Estados miembros que violen derechos humanos y *en materia de Unión Económica y Monetaria*. El Consejo así compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno era propiamente la institución comunitaria y, desde luego, solo formalmente distinto del Consejo Europeo-conferencia política (eran las mismas personas...). Luego, el Consejo Europeo se mantenía fuera de las formales instituciones de la UE. No era una institución en el sentido formal de los Tratados y seguía sesionando como una conferencia internacional, salvo en casos tasados en los que asumía competencias en calidad del Consejo en su formación de Jefes de Estado. Demasiado complejo y artificioso para la ciudadanía.

Tras el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, se procedió a una mejora de la organización de sus trabajos en el marco general de la mejora del Consejo (de ministros) de la Unión. Se confirmó la práctica de cuatro reuniones anuales u ordinarias (que se mantienen); y podrían convocarse cuantas reuniones extraordinarias fueran precisas.

Por el contrario, desde la reforma del Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007 —*en vigor desde 1 de diciembre de 2009*—, pasa a ser una Institución en sentido técnico-jurídico. A partir de un ente político ya existente como conferencia internacional, con escaso perfil jurídico, el nuevo Consejo Europeo que se regula en el Tratado de la UE reformado en Lisboa, es uno de los más notables desarrollos institucionales. Se ponía fin a un formalismo escasamente justificado y nada compatible con la realidad social, que veía en el Consejo Europeo una verdadera «institución» al margen de las disquisiciones formales sobre su naturaleza puramente política. Se ha ganado en claridad, transparencia y visibilidad.

El Tratado de la UE reformado mantiene la función estratégica del Consejo Europeo como impulsor de la Unión Europea, especialmente en el campo de la actuación exterior. Lo que añade es una definición más precisa del papel y las funciones del CE como organizador del sistema con una añadida capacidad para adoptar actos jurídicos por sí mismo.

No modificó su composición casi tradicional desde 1974 (Jefes de Estado o de Gobierno), pero le añadía un figura nueva y original, la de un Presidente propio y distinto a los miembros del Consejo Europeo.

2. EFECTOS DE LA FORMALIZACIÓN DE CONSEJO EUROPEO COMO INSTITUCIÓN DE LA UE

El afán plausible por la transparencia y visibilidad llevó a los Estados a normalizar el sitio del Consejo Europeo entre las Instituciones y abandonar la ambigüedad de la conferencia internacional. Esto ha tenido consecuencias importantes.

Su inclusión entre las Instituciones significa, de entrada, un refuerzo del elemento intergubernamental en el sistema institucional. De las siete instituciones básicas, solo dos defienden legítimamente intereses nacionales, que son el Consejo Europeo, desde de la reforma de Lisboa, y el Consejo (de ministros). Las otras cinco instituciones representan intereses generales —la Comisión—, o intereses de la ciudadanía —Parlamento Europeo—, o el interés social en el respeto del Derecho —el Tribunal de Justicia de la

UE—. O la defensa de la estabilidad del euro por el Banco Central Europeo, o la legalidad y regularidad de ingresos y gastos por el Tribunal de Cuentas.

El segundo efecto es que, como una institución más, queda sometida a los principios jurídicos propios del sistema institucional, tales como el de cooperación leal entre las Instituciones, atribución de competencias, respeto al equilibrio institucional y el de sumisión al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Igualmente, el Consejo Europeo no puede actuar si no hay un precepto que le faculte a ello; necesita que cada acto jurídico tenga base jurídica o fundamento en los Tratados y señalar el artículo y Tratado que le habilita a decidir en el primer renglón del acto que adopte («*visto el art. X del Tratado...*»). Tiene que haber precepto concreto que le faculte para actuar y está obligado a motivar jurídicamente sus actos. Y publicar sus actos en el Diario Oficial de la UE.

3.**MARCO NORMATIVO. COMPOSICIÓN Y FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD**

Al ser una institución, el Consejo Europeo figura mencionado en el art. 13 del Tratado de la UE (en adelante, TUE) en el que se enumeran las siete instituciones fundamentales de la UE. Y siguiendo la tradición de los Tratados se le asigna un precepto de cabecera (art. 15 TUE) en el que se establecen las bases de su regulación. El Consejo Europeo ocupa el segundo lugar del protocolo institucional —aunque sean primeros ministros y algún Jefe de Estado— tras el Parlamento europeo —(art. 14) que representa a la ciudadanía misma—. Su actividad se regula con más detalle en el Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE), en sus arts. 235-236, y en la Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno (*Diario Oficial* L 315 de 2 de diciembre de 2009).

Su composición esencial siguen siendo los Jefes de Estado o de Gobierno y ellos son los únicos con derecho a voto. Asiste uno u otro pero no los dos cargos, con la excepción de Francia cuando hay gobiernos de cohabitación (Jefe del Estado de diferente partido al del Jefe del Gobierno y su mayoría parlamentaria). Así pues, salvo por Francia, asisten los presidentes de Gobierno. Ya se ha mencionado que esa disyuntiva (Jefes de Estado o de Gobierno) permite respetar las normas constitucionales de cada Estado miembro sobre las funciones y poderes de los Jefes de Estado (sistemas presidencialistas, como el francés) y las democracias parlamentarias que ven en el Jefe del Estado una figura simbólica y, por el contrario, los poderes ejecutivos residen en los Jefes de Gobierno (España y casi todos los Estados de la UE).

La regulación desde la reforma de Lisboa incluye en sus reuniones al Presidente del Consejo Europeo —persona distinta a los Jefes de Estado o de Gobierno; ver apartado 6— y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Ambos carecen de derecho a voto pero tienen derecho a estar en sus reuniones para que el Consejo Europeo esté regularmente constituido. Mantiene la presencia del Presidente de la Comisión, como ya es habitual desde 1974 (siempre sin derecho a voto); la razón de su presencia es el derecho de la Comisión a estar presente en toda instancia de la UE donde se puedan debatir sus propuestas y por su responsabilidad general como motor y gestora del sistema de integración.

El Consejo Europeo puede permitir, y lo hace habitualmente, la asistencia a una parte de sus deliberaciones de los ministros de asuntos exteriores —o de economía y finanzas, según se delibere sobre tales asuntos— y de un Comisario en función de los temas. El Tratado también recoge la práctica desde hace bastantes años de invitar al Presidente del Parlamento Europeo a comparecer *en el inicio* de su reunión, si bien tras un breve diálogo se retira de la sesión del Consejo Europeo.

Así pues, en la práctica hay dos niveles de composición del Consejo Europeo:

- por un lado, una composición mínima imprescindible con los Jefes de Estado o de Gobierno, los Presidentes del Consejo Europeo mismo y de la Comisión, y la presencia del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común. En definitiva, los Presidentes del Consejo Europeo, de la Comisión y el/la Alta Representante, forman parte del Consejo Europeo, pero no son su *núcleo duro*. Estos tienen voz, pero nunca voto;
- por otro, una composición opcional de un Consejo Europeo, casi multitudinario, con la presencia, además, de los ministros de asuntos exteriores —eventualmente, según los temas del orden del día, los de economía— y un comisario. Siempre está el Secretario General del Consejo, que asiste técnicamente al Consejo Europeo para cuanto se refiere a actas, asesoramiento jurídico, intérpretes, traductores, etc..

En la práctica, además, están casi siempre los «Anticci», un alto funcionario de cada Representación Permanente en Bruselas que asiste *silenciosamente* a todas las reuniones del Comité de Representantes Permanentes, del Consejo (de Ministros) y del Consejo Europeo. Se puede decir que tiene «todo en su cabeza» a fin de facilitar la coherencia de los trabajos en esos niveles de representación y poder. Una suerte de conciencia de la posición nacional mantenida en todos los niveles. Las delegaciones de cada Estado tienen un máximo de veinte personas (Embajador Representante del Estado ante la UE, Secretario de Estado para la Unión Europea, jefes de gabinete, asesores, etc.), al margen de personas de seguridad y logística.

Se prevén varias formas para expresar la voluntad del Consejo Europeo:

- por consenso —en el que no caben las abstenciones—. Se transige, todos aceptan sin necesidad de votar. Es la fórmula *general* (la tradicional y única antes de la reforma de Lisboa) para todos los casos. Mientras en un precepto concreto del Tratado no se refiera a un concreto modo de votación, se utiliza el consenso; por el contrario en determinados preceptos se prevén específicamente otros modos; así,
- la unanimidad —que admite abstenciones— se requiere en determinados casos;
- la mayoría cualificada —55 % de los Estados que representen al menos 15 Estados y el 65 % de la población— se prevé en varios preceptos;

- y la mayoría simple que es el modo de votación para decisiones de procedimiento y adopción de su Reglamento interno.

Desde que es una institución más de la UE, su Reglamento interno prevé un procedimiento para adoptar decisiones urgentes fuera de las sesiones trimestrales o de las extraordinarias del CE. Cuando deba adoptar éstas, su Presidente puede utilizar el denominado «*procedimiento escrito*»: se envía por medios oficiales el proyecto de decisión a los gabinetes de todos los Jefes de Estado o de Gobierno, se da un plazo para la oposición al procedimiento mismo (su uso requiere unanimidad) y se notifica la posición nacional sobre el fondo. El Presidente del Consejo Europeo comprueba que llegan los votos favorables requeridos en cada caso para el contenido o fondo del acto.

El Consejo Europeo representa la igualdad soberana de los Estados, todos los Estados conforman su composición. Cuando forma su voluntad por consenso o por unanimidad, se respeta esa igualdad formal de los Estados, grandes, medios o pequeños, más o menos poderosos. Ahora bien, el principio de igualdad no puede mantenerse en los casos en que el CE decide mediante votación por mayoría cualificada o por mayoría simple. Lo que se adopta por mayoría cualificada o por mayoría simple obliga a todos los Estados, cualquiera que fuera su posición.

4. ATRIBUCIONES

La Declaración de Stuttgart de 1983 sigue siendo la mejor definición de las funciones que asume el Consejo Europeo (enunciadas en el apartado 1). El art. 15 del TUE las condensa en el impulso político, así como la orientación y definición de prioridades políticas generales. Esta función de anticipación ha sido y es importantísima para el proceso de la integración. Pero no son las únicas y se observa que se le confieren nuevas atribuciones reguladoras muy concretas de decisión con efectos jurídicos por su propia voluntad.

Es importante señalar que ese precepto, a renglón seguido de lo anterior, advierte que «*No ejercerá ninguna función legislativa*». Es decir, a pesar de que está formado por Jefes de Estado o de Gobierno, no tiene capacidad alguna para adoptar normas de alcance general que contengan principios generales, ni normas esenciales que establezcan el régimen jurídico sobre sectores materiales concretos. No tiene capacidad legislativa de alcance general en ninguna de las materias atribuidas a la UE. Esa capacidad legislativa está atribuida al Parlamento Europeo y al Consejo y mediante el procedimiento legislativo. Es claro que el Consejo Europeo no puede adoptar actos legislativos. Se delimita claramente la especificidad del Consejo Europeo como Institución de decisión política del más alto nivel con capacidad reguladora, pero sin capacidad para adoptar normas generales de carácter sustantivo.

El Tratado limita el tipo normativo al que puede recurrir el Consejo Europeo: la decisión. No puede adoptar ni directivas ni reglamentos —con la excepción del reglamento interno, que es un acto peculiar—.

Las atribuciones del Consejo Europeo de carácter jurídico se limitan a actos normativos de carácter organizativo, decisiones como instancia de arbitraje

político, de carácter político, de desarrollo institucional y de impulso de reforma de los Tratados.

4.1. ATRIBUCIONES EN MATERIA DE NOMBRAMIENTOS Y ORGANIZACIÓN DE OTRAS INSTITUCIONES

En relación con la organización de la Comisión europea, el Consejo Europeo dispone de varias atribuciones; así, por mayoría cualificada, propone al Parlamento Europeo (en adelante, PE), tras las elecciones europeas, el candidato a Presidente de la Comisión, si bien deberá tener en cuenta los resultados electorales europeos. Algunos partidos y grupos sociales presionan para que proponga al candidato de la lista más votada en las elecciones europeas, pero no tiene tal obligación jurídica.

En el caso de que se redujera en el futuro el número de Comisarios —hoy, uno por Estado— adoptaría por unanimidad la Decisión sobre el sistema de rotación entre los nacionales de los Estados, asegurando la igualdad de todos los Estados, su diversidad demográfica y geográfica.

También nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante para Asuntos Exteriores y lo podrá cesar con el mismo procedimiento.

En relación con la composición del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo adopta por unanimidad la Decisión sobre el reparto del número de escaños entre los Estados miembros para las elecciones al PE; la iniciativa normativa y su primera adopción se hace en el PE, y lo reenvía al Consejo Europeo para la aprobación por éste. Si hubiera desacuerdos negocian hasta llegar al común acuerdo.

En relación con el Consejo, acuerda por mayoría cualificada la lista de las formaciones del Consejo; las «formaciones del Consejo» es lo que los medios de comunicación nos transmiten como «Consejo de Agricultura», «Consejo Ecofin»... El Consejo es una institución única que, en función del orden del día, adopta esas denominaciones; hay diez formaciones. También adopta por mayoría cualificada la Decisión sobre la rotación de los Estados en la presidencia semestral del Consejo (ministerial), a excepción de la formación del Consejo de Asuntos Exteriores que lo preside el/la Alta Representante y el del Eurogrupo (ministros de Economía de Estados que tienen el euro como moneda) que tiene presidencia electiva.

En relación con el Banco Central Europeo, nombra por mayoría cualificada al presidente, vicepresidente y miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

4.2. ATRIBUCIONES DE CARÁCTER POLÍTICO Y DE IMPULSO

Se le faculta, de forma conjunta con el Parlamento Europeo, para constatar por unanimidad si un Estado miembro viola de forma grave y persistente los valores de la Unión tales como la democracia y los derechos humanos. Después, el Consejo (de ministros) decidirá si se le sanciona, incluso si se le suspende al Estado infractor su derecho de voto. Nunca ha sido utilizado este mecanismo pero el precedente

para incluir la previsión de la sanción estuvo en Austria, cuando en los años noventa hubo un Gobierno de coalición con un partido considerado neonazi.

En materia de política exterior, goza de facultades generales de apreciación de las situaciones que conciernen a la UE o que son de interés internacional. Evalúa de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la UE y determina los intereses y objetivos estratégicos en materia de PESC y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. También se le encarga la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común. Establece las líneas estratégicas ante un acontecimiento internacional concreto.

En materia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el Consejo Europeo debe definir las orientaciones estratégicas. En materias económicas, transmite su análisis de la situación económico-financiera, sus recomendaciones genéricas y establece también las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la propia Unión, así como define las orientaciones generales en materia de empleo.

En ámbitos generales de gran trascendencia, el Consejo Europeo adopta los criterios para la adhesión de nuevos miembros de la Unión (por ejemplo, los denominados criterios de Copenhague que precisan las condiciones jurídico-económicas de los candidatos a la adhesión). A su vez, concreta las orientaciones para negociar la retirada de un Estado miembro en caso de que se plantee una posible retirada, lo que nunca ha sucedido (art. 50 TUE).

4.3. ATRIBUCIONES COMO INSTANCIA DE ARBITRAJE POLÍTICO EN MATERIAS CONCRETAS

En líneas generales, cuando un miembro del Consejo (de ministros) estime que una propuesta legislativa perjudica aspectos importantes de su sistema nacional, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Se suspende, pues, el debate en el Consejo —nivel ministerial— y éste acuerda apelar al más alto nivel de los presidentes de Gobierno. El Consejo Europeo delibera en un plazo máximo de unos cuatro meses y devolverá la propuesta con sus indicaciones, si las hubiere, para que prosiga su debate y decida el acto legislativo el Consejo.

Este sistema de evocación ante el Consejo Europeo se prevé en materia de seguridad social (art. 48 TFUE), en materias que afectan al sistema de justicia penal como la admisibilidad de pruebas, derechos de las personas y de las víctimas, definición de las infracciones penales y de las sanciones (art. 82.3 y 83.2 TFUE); igualmente si hubiera divergencias en materia de cooperación policial (art. 87.3 TFUE).

También en el caso de que se decida la creación de una Fiscalía Europea y posible ampliación de sus competencias, si hubiera disensos importantes en el Consejo se podría llevar la propuesta al Consejo Europeo. A falta de unanimidad en el Consejo, en este caso al menos nueve miembros del Consejo podrán solicitar que se remita el proyecto al Consejo Europeo. En 2014 todavía no se ha creado esa Fiscalía Europea.

4.4. ADOPCIÓN DE DESARROLLOS INSTITUCIONALES Y REVISIONES SIMPLIFICADAS DE LOS TRATADOS

El Consejo Europeo tiene la iniciativa por unanimidad en solitario para iniciar dos concretos procedimientos de revisión simplificada para hacer limitadas revisiones de los tratados para cuestiones muy concretas y tasadas. Así, en concretas materias, puede autorizar que para tomar decisiones se abandone el procedimiento legislativo especial —en el que suele preponderar el Consejo— y se siga un procedimiento legislativo ordinario —en el que hay absoluta paridad entre el Parlamento Europeo y el Consejo—. Ahora bien, no es la única institución que decide tales revisiones limitadas y se requiere en este procedimiento también la aprobación del Parlamento Europeo y la no oposición de los Parlamentos nacionales en un plazo de seis meses.

Con el mismo procedimiento de votación y las salvaguardias de la participación del PE y Parlamentos nacionales, puede autorizar que se deje de votar por unanimidad —abandono del voto por unanimidad— con el consiguiente paso a la mayoría cualificada en determinadas materias (art. 48.7 TUE y 353 TFUE).

También por unanimidad, puede decidir la modificación de las disposiciones de la Parte III del Tratado (Políticas y acciones internas). Ahora bien, esta iniciativa la comparte con el PE, gobiernos nacionales y Comisión. Debe consultar previamente al PE, a la Comisión y, en función de la materia, al Banco Central Europeo (art. 48.6 TUE). Además, deberá contar con la aprobación expresa de todos los Parlamentos nacionales. Esta revisión simplificada no podrá aumentar las competencias de la UE.

Ya hay un precedente de utilización de esta vía de revisión simplificada de la Parte II mediante la Decisión 2011/199 del Consejo Europeo, de 25 de Marzo de 2011, por la que se añadió al art. 136 TFUE un apartado tercero que faculta para la creación de un mecanismo de estabilidad económica (que fue la base del Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad de 2012, denominado MEDE).

5. RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA Y JUDICIAL DEL CONSEJO EUROPEO

A pesar de que asume importantes y trascendentales funciones políticas, el Consejo Europeo no puede asumir responsabilidad política colectiva ante el Parlamento Europeo debido al origen de su cualidad porque está integrado por Jefes de Estado o de Gobierno. No cabe, por razones obvias, censura o reprobación parlamentaria sobre ellos, ni individual ni colectiva, en el marco europeo. Pero no significa que, mediante su Presidente, no deba rendir cuentas de sus actuaciones. En efecto, su Presidente presentará un informe tras cada reunión ante el Parlamento Europeo, práctica política ya tradicional a la que sucede un debate. Pero sin otras consecuencias por razones obvias pues la responsabilidad política de los Jefes de Gobierno la tienen únicamente ante sus Parlamentos nacionales.

El Tratado de la UE dio un paso importante al prever al menos que asuman *responsabilidad judicial* por sus actos jurídicos. Es una consecuencia jurídica de su

formalización como Institución, al estar facultada para adoptar actos con efectos jurídicos y ser la UE una organización sometida al imperio del Derecho.

Sus decisiones, aunque no tengan carácter de actos legislativos, son de gran importancia reguladora organizativa y jurídica y no pueden quedar fuera del control judicial. A pesar del más alto rango político de sus miembros, deben respetar las normas de la UE. Si se les hubiera excluido del respeto del Derecho, semejante exclusión hubiera generado tensión y desconfianza hacia un poder sin contrapeso democrático y sin sumisión al Estado de Derecho. Una doble laguna, democrática y procesal, que hubiera producido un desequilibrio institucional y en el valor Estado de Derecho en el que se fundamenta la UE (art. 2 TUE). En la UE, las Instituciones decisorias siempre han estado sometidas a controles parlamentarios y judiciales.

En los art. 263, 265, 267 y 269 TFUE, se reconoce competencia al Tribunal de Justicia para controlar los actos jurídicos del Consejo Europeo (o sus abstenciones en caso de tener obligación de actuar). Se restablecen los equilibrios institucionales en este punto y la sumisión de todas las Instituciones al principio del Estado de Derecho. En la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 27 de noviembre de 2012 —asunto *Pringle*, C-370/11— se controló por vez primera un acto del Consejo Europeo por el que se revisaba de forma simplificada el art. 136.3 TFUE, comprobando el Tribunal que el Mecanismo de Estabilidad Económica respetaba el procedimiento y normas sustantivas de los Tratados.

6. LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO

La Presidencia permanente del Consejo Europeo ha sido posiblemente una de las mayores novedades institucionales, junto al Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Se introduce un actor político autónomo en el más alto nivel de visibilidad política interna y externa.

Cuando se creó el Consejo Europeo en 1974, en la Cumbre de París, entonces asignaron la preparación y dirección de las reuniones al Estado miembro que ejercía de forma rotatoria semestral la Presidencia del Consejo y de sus órganos auxiliares y comités. Durante el semestre de presidencia del Consejo, el Presidente del Gobierno que ejercía la presidencia semestral se sumaba también a la dirección de las orientaciones políticas, la anticipación y búsqueda de compromisos y asumía la representación interna —hacia el interior del sistema—, presentando el programa de su semestre ante el Parlamento Europeo y otros órganos, además de la representación internacional en reuniones al más alto nivel.

Tenía las ventajas de las presidencias de turno; sin duda, la rotación da lugar a una obligación de balance, lo que constituye una presión dinámica muy positiva para el avance de los asuntos, moviliza las energías de todos, aproxima la UE y sus asuntos a la ciudadanía y garantiza coherencia en los trabajos gracias a la unicidad del control político del conjunto de la maquinaria comunitaria.

Pero también la rotación tenía desventajas, entre las que está la falta de continuidad en el tiempo y visibilidad suficiente, confusión entre la ciudadanía y frente al mundo al diluirse la imagen exterior y con ello resentirse su autoridad, eficacia y

celeridad. Además, seis meses es un mandato muy corto comparado con el período de balance de cinco años del PE y de la Comisión. Otros aspectos negativos de la rotación son que cada presidencia establece sus propias prioridades, hay excesiva dramatización y presión respecto de los resultados, perjudicando la calidad. Por ello, fue calando la conveniencia de tener una presidencia electa y estable por períodos de tiempo amplios. Es la opción del art. 15.5 y 6 TUE.

La Presidencia del Consejo Europeo es ahora una figura estable e individualizada, distinta de la de los miembros del Consejo y, por tanto, no identificada con ningún presidente de Gobierno en activo; elegida por mayoría cualificada por un período de dos años y medio, renovable una sola vez (mandato máximo de cinco años). La presidencia estable del Consejo Europeo no hace sino añadir fortaleza y visibilidad a la institución intergubernamental encargada de llevar el timón de la Unión.

Interesa recordar que el Presidente, si bien forma parte del Consejo Europeo (art. 15.2 TUE), no concurre en la formación de la voluntad del Consejo Europeo. No tiene derecho de voto en la institución que preside. Aparentemente, el Presidente del Consejo Europeo no tiene poderes efectivos y concretos. El hecho de que no pueda votar y que no tenga poderes efectivos concretos no debe verse como una acusada debilidad de esta figura. Es una figura muy ambigua, difícil de definir su rol sobre modelos propios de los sistemas políticos nacionales. Sin embargo, aún cuando no tiene derecho de voto, su influencia sobre quiénes votan en el Consejo Europeo y en la conciliación de intereses diversos puede ser tan importante que haga irrelevante esa carencia de voto singular. Pesa muchísimo más su influencia que su voto.

No cabría descartar fricciones de la presidencia del Consejo Europeo —las ha habido ya— en la preparación de las sesiones del Consejo Europeo en las que debe colaborar con la presidencia rotatoria estatal del Consejo (de ministros). La presidencia rotatoria del Consejo debe colaborar con el Presidente del Consejo Europeo para la preparación de sus reuniones y la ejecución y seguimiento de sus acuerdos. Esa concreta preparación compete al Estado que preside semestralmente el Consejo —de ministros— en su formación de Asuntos Generales. Es el trampolín que le queda al Estado que ejerce la presidencia semestral del Consejo para disputar terreno e influencia a la presidencia estable del Consejo Europeo.

El Presidente del Gobierno del Estado que ejerce la presidencia semestral del Consejo ha perdido casi toda su relevancia y ha quedado relegado a un informe de síntesis de los trabajos del Consejo durante su semestre y al inicio de la sesión formal del Consejo Europeo. Ha habido en estos años ligeras tensiones entre ambas presidencias, la estable del Consejo Europeo y la rotatoria del Consejo —de ministros—, y cabe preguntarse si las tres grandes potencias europeas se resignarán a un papel testimonial o marginal durante sus presidencias semestrales del Consejo.

6.1. CANDIDATOS Y FORMA DE DESIGNACIÓN

El Presidente del Consejo Europeo se elige por sus miembros —los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros— por mayoría cualificada sin exigir expresamente requisito alguno personal o institucional. Se establece una única

incompatibilidad relativa a la imposibilidad de ejercer mandato nacional una vez nombrado (art. 15.5 y 6 TUE). No se exige expresamente independencia o incompatibilidad económico-profesional, por ejemplo, el ejercicio de una actividad profesional. Pero su imparcialidad y dedicación exclusiva es imprescindible de hecho.

Hay dos requisitos, uno implícito, ser nacional de un Estado miembro, otro explícito, que no podrá ejercer mandato nacional alguno simultáneo a la presidencia del Consejo Europeo. Por tanto, si el candidato era presidente del gobierno, ministro, diputado, etc. tiene que renunciar a todo cargo nacional. Pero no se requiere haber sido previamente un alto cargo nacional ni europeo. Deja un amplio margen de apreciación a los Jefes de Estado o de Gobierno a la hora de elegir a quien les va a presidir, sin excluir *a priori* a personalidades que no hayan sido previamente miembros del Consejo Europeo. Se abre así el abanico de posibles candidatos a personalidades europeas distintas del reducido club de los primeros ministros.

Luego, el Consejo Europeo tiene las manos libres y no tiene que dar cuenta o explicación al PE del nombramiento. Ni requiere la aprobación parlamentaria: la Presidencia del Consejo Europeo carece, pues, de legitimidad democrática directa o de origen pues será elegido por los miembros del Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno. Ellos mismos le pueden cesar. Es bien claro que no tiene legitimidad democrática ni asume responsabilidad política ante el PE. La única legitimidad de que goza es indirecta y le viene de su elección por el Consejo Europeo mismo, dotado éste de la máxima legitimidad.

Esta flexibilidad sobre la figura de la presidencia fue deliberada. Estuvo motivada para dejar abierta la opción, en un futuro, y sin necesidad de revisión del Tratado, de fusionar la figura del presidente permanente del Consejo Europeo con la del presidente de la Comisión. Así se revestiría de la legitimidad democrática directa de haberse presentado a las elecciones al Parlamento Europeo y obtener su confianza mayoritaria después. En todo caso, los Tratados en vigor no impiden al Presidente del Consejo Europeo ejercer un mandato europeo, incluso un mandato regional o local.

Esta posibilidad no rompe equilibrios ni es tan novedosa, pues el cargo de Alto Representante hoy ya se acumula con el de Comisario, vicepreside la Comisión y preside, por mandato expreso del Tratado, el Consejo de Asuntos Exteriores... Está en la Comisión y en el Consejo. No hay justificación para prohibir la unificación personal de las funciones de la presidencia misma de la Comisión y del Consejo Europeo. Esa presidencia bicéfala se beneficiaría de la doble legitimación democrática e intergubernamental. Hasta ahora (2014) no se ha unificado.

Nada se regula en los Tratados sobre el momento político de elección del Presidente del Consejo Europeo. Podría generar cierta inestabilidad y falta de coherencia sino se sincroniza —aunque su mandato sea sólo de dos años y medio— con la elección del Presidente de la Comisión y el mandato parlamentario. Aunque no nace ni se legitima en el PE, el primer período de dos años y medio se acomoda, mediante una práctica política no escrita, en torno al inicio de las tareas del mandato parlamentario —en junio de los años terminados en 4 y en 9— y de la nueva Comisión —en noviembre de esos mismos años—. Al hacerse casi simultáneos todos los nombramientos de los cargos institucionales de la UE, como son las presidencias del PE, Comisión y Consejo Europeo, más el Alto Representante, se pueden combinar

los candidatos para respetar equilibrios entre grupos de Estados (del norte y del sur, grandes, medianos y pequeños, fundadores y nuevos miembros, centro-derecha, centro-izquierda, mujeres y hombres) que estos nombramientos concitan.

6.2. FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA ESTABLE. EL PERFIL DE LA PRESIDENCIA

Se debatió mucho el perfil genérico de quien presidirá a varias decenas de Jefes de Estado o de Gobierno. ¿Debería asumir un liderazgo en los asuntos cotidianos o debería garantizar esencialmente la continuidad de la dirección estratégica? ¿Un *chairman* o un *president*?

El presidente asume las tareas de dirección de las sesiones del Consejo Europeo, preside sus sesiones e impulsa sus trabajos y se ocupa del seguimiento posterior. Se concentra en la facilitación de la cohesión y el consenso. Junto a esas tareas que asume en solitario, se le confían otras en estrecha relación con la presidencia de la Comisión y la presidencia de turno del Consejo de Asuntos Generales, como es la de preparar las sesiones del Consejo Europeo y dar continuidad o hacer el seguimiento de sus acuerdos. El Reglamento interno del Consejo Europeo le faculta para que por su sola voluntad pueda poner a votación un proyecto de decisión. En materia de revisión ordinaria de los Tratados, se le encarga al Presidente del Consejo Europeo la convocatoria de una Convención para revisar a fondo los Tratados, compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales y del PE, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y de la Comisión, si el Consejo Europeo estima que la entidad de la reforma así lo aconseja (art. 48.3 TUE).

También se le encargan a la Presidencia del Consejo las relaciones con el Parlamento europeo, debiendo presentar un informe tras cada sesión del Consejo Europeo. No asume poderes o atribuciones concretas sino tareas o misiones generales de relativa amplitud. El PE desea aumentar su nivel de control y relación con el Consejo Europeo. Mantiene su reivindicación a favor de su Presidente para que pueda estar presente durante la totalidad de la reunión del Consejo Europeo y no unas meras palabras de inicio con abandono de la sesión.

De la presidencia estable se espera que sea una buena organizadora y que más que liderazgo impulse los acuerdos. A nadie se le oculta que inevitablemente será sensible a los tres grandes Estados (Francia, Alemania y Reino Unido), pero cuidar cierto equilibrio e imparcialidad del conjunto será vital para que adquiera autoridad sobre todos los Estados. En fin, es sobre todo un *chairman*.

El presidente del Consejo Europeo lo es de un órgano ejecutivo intergubernamental que en modo alguno tiene iniciativa legislativa ni asume función legislativa. Lo que importa no son poderes ejecutivos singulares. Lo que pesará es si ejerce con dinamismo funciones de intérprete de intereses comunes, si sabe transmitir con prudencia y sagacidad la necesidad de alcanzar los objetivos comunes. Se le valorará si acierta a coordinar y conciliar los intereses nacionales ayudando a la formación diligente de consensos o amplias mayorías. Poco importará que no pueda votar si logra que el Consejo Europeo sea ágil y eficaz. No tendrá poderes, no tendrá atribuciones concretas, ahora bien asume responsabilidades difusas de extraordinaria

importancia en el éxito de las numerosas atribuciones políticas y ejecutivas que tiene encomendadas el Consejo Europeo.

6.3. LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR

El encargo a la Presidencia del Consejo Europeo de asumir la representación exterior de la Unión es difuso y polémico, en especial debido a la salvedad expresa en el Tratado advirtiendo que el Presidente estable del Consejo Europeo no afecte (no perturbe) las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. También se limita su representación a asuntos propios de la PESC sin entrar en las relaciones económico-comerciales. El Presidente del Consejo Europeo puede asumir la *representación* «en su cargo y condición» en materia PESC pero no las funciones ejecutivas y atribuciones del Alto Representante ni del propio Presidente de la Comisión.

La representación «general» de la UE en el exterior —y en lo que no sea PESC— corresponde al Presidente de la Comisión. Lo que sucede es que no siempre estará tan clara la distinción «europea» de las materias PESC y de acción exterior económica, comercial, social, etc.

A su vez, el Reglamento interno del Consejo Europeo limita su proyección y protagonismo en el exterior. Con carácter general solo se reunirá con representantes de terceros Estados cuando el propio Consejo Europeo esté reunido. Al margen de tales reuniones, solo podrá reunirse con representantes de terceros Estados o de organizaciones internacionales con la autorización del Consejo Europeo. Así se elimina todo riesgo de fricción con el/la Alta Representante y con la Presidencia de la Comisión y, sobre todo, la confusión sobre las responsabilidades de cara a terceros Estados. En materia exterior, solo hay dos responsables en la UE. Además, los presidentes de las tres grandes potencias se aseguran que nunca emule sus funciones o les reste protagonismo en la arena internacional.

Por otra parte, se prevé 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 (art. 26.1 TUE).

La presidencia estable le da aún más autoridad, si cabe, al Consejo Europeo ante el resto de Instituciones. Esa impronta de autoridad era lo que buscaban los Estados grandes y lo que han temido los Estados pequeños y la Comisión misma.

Frente a las especulaciones sobre el enfrentamiento entre Presidentes, se ha constatado la maniobra sutil del buen entendimiento entre los dos Presidentes. El Presidente de la Comisión se ha reforzado internamente al buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para reforzar su autoridad en el colegio de la Comisión. Es la opción que acarician los grandes Estados, un buen entendimiento directo entre ambas figuras, un tándem que sea el bimotor de la UE y que sobrevuele sobre los obstáculos singulares o técnicos en las grandes estrategias y sin abrir debates engorrosos, ni verse condicionados por posiciones colegiadas. La concertación entre ambos permite una decisión ejecutiva rápida tal como se espera de la UE en los foros

internacionales. Más allá de la disyuntiva o incluso de una conjunción equilibrada de elementos de coordinación y liderazgo en la presidencia del Consejo Europeo, estamos asistiendo a una nueva dinámica institucional, a una nueva forma de gobierno europeo basada en el tándem de las dos presidencias de los dos ejecutivos de la UE, el ejecutivo comunitario y el intergubernamental, las dos legitimidades.

La presidencia estable del Consejo Europeo tiene también una lectura positiva: revela una mayor y constante implicación del Consejo Europeo en los asuntos europeos desde una perspectiva más «europea» y menos nacional. Las decisiones del Consejo Europeo y sus sesiones se prepararán en el día a día por su presidencia —también, pero en escasa medida, por el Consejo de Asuntos Generales y la Comisión— lo que significa, en expresiones de J. P., JACQUÉ, una «bruselización» de la institución en detrimento de los «sherpas» nacionales y, por tanto, situará los trabajos del Consejo Europeo en una óptica «comunitaria» (2008, p. 456).

Se percibe, en fin, un Consejo Europeo fuerte, más influencia e implicación intergubernamental y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo que, con anterioridad al Tratado de Lisboa, estaba básica y exclusivamente encarnado por la Comisión. Al igual que el poder legislativo comunitario es dual desde el Tratado de Maastricht, con un legislador territorial o intergubernamental —el Consejo— y un legislador europeo o comunitario —el PE—, ahora el ejecutivo de la UE es doble, intergubernamental —el Consejo Europeo— y comunitario —la Comisión— que responde a la doble lógica y legitimidad del sistema de integración: lo intergubernamental y lo europeo.

7. LA INFRAESTRUCTURA DEL CONSEJO EUROPEO

Preocupaba que un Consejo Europeo proclamado como Institución y con una presidencia estable generara una nueva burocracia. Por ello, la solución dada ha sido razonable: la presidencia estable está asistida por el Secretario General del Consejo (ministerial) y su personal. El Consejo Europeo y su presidente no tienen una infraestructura propia (ni edificios, ni personal) (art. 235.4 TFUE). De este modo, cual vasos comunicantes, el Consejo Europeo y el Consejo comparten la misma infraestructura.

Esta nueva tarea de la Secretaría General del Consejo revaloriza extraordinariamente el puesto o cargo unipersonal así como la infraestructura de la que se hará cargo; hasta ahora ha tenido un sesgo meramente técnico-administrativo como preparar los órdenes del día, levantar actas, asesoría jurídica, organizar reuniones, etc... Ahora deberá acometer otras funciones más avanzadas de análisis y prospectiva.

8. BIBLIOGRAFÍA

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. 232 ss.

CHARLÉTY, V., MANGENOT, M. (dirs.), *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne*, Ecole nationale d'administration, Estrasburgo, 2012.

- DELORS, J., «Le Président stable du Conseil européen: oui à un chairman, non à un exécutive president», *Revue de Droit de l'UE*, 2009, n.º 3, pp. 381-384.
- El Consejo Europeo: cincuenta años de conferencias en la cumbre*, EUR-OP, Secretaría General del Consejo, Luxemburgo, 2012; <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:QC3111406:ES:HTML>
- JACQUÉ, J. P., «Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2008, vol. 44, n.º 3, pp. 439-483
- JESIEN, L., *The European Union presidency: institutionalized procedure of political leadership*, Peter Lang, Berna, 2013.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «El Consejo Europeo», en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 8.ª edición revisada y actualizada, 2014, pp. 185 ss.
- MANGAS MARTÍN, A., «Introducción al sistema institucional» en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Aranzadi y Thomson Reuters, Madrid, 2012, Tomo III, pp. 31-68.
- MANGAS MARTÍN, A., «Post-Lisboa: A propósito del Reglamento interno del Consejo Europeo», *Revista General de Derecho Europeo (www.iustel.com)*, vol. 20, 2010.
- PUETTER, U., «Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance», *Journal of European Public Policy* 2012, vol. 19, n.º 2, pp. 161-178.