

# EL CONSEJO EUROPEO: UNA INSTITUCIÓN ATÍPICA DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

*Ronan Ciréfica*

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema institucional de la UE constituye un fiel representante de los grandes cambios que el proceso de construcción europeo ha vivido desde su creación. Mientras el conjunto del edificio comunitario iba desarrollándose a través de, entre otros, una continua ampliación de competencias a favor de este ente (Molina Del Pozo & Bergamaschine Mata Diz, 2013) y a la progresiva adhesión de nuevos miembros, el sistema institucional iba reformándose, de cara a perfeccionar los mecanismos decisorios y evitar así a toda costa cualquier tipo de bloqueo en una Europa ampliada que habría podido convertirse rápidamente en totalmente ingobernable. Sin duda alguna, dicha realidad es la que ha permitido a la UE convertirse con el paso del tiempo en un ente *sui generis* (Molina Del Pozo, 2015a, p. 65), cuya principal fuerza radica precisamente en la superioridad de sus actos, adoptados en el marco de un complejo sistema de toma de decisiones en el que los principales intereses estén representados (UE-Estados-ciudadanos), sobre cualquier normativa nacional.

Claramente, la UE nunca habría podido llegar a lo que conocemos en la actualidad sin un fuerte compromiso por parte de los principales interesados: los Estados miembros. En efecto, no debemos olvidar que desde los inicios de la extraordinaria aventura europea, son los propios Estados los que han aceptado, de manera

voluntaria, ir cediendo determinadas partes de sus soberanías nacionales a favor de la UE. Gracias a ello, podemos afirmar que hoy en día, la UE *“constituye una forma de organización supranacional que presenta como elemento caracterizador el de ser una ‘unión de derecho’* (Molina Del Pozo, 2015a, p. 65), que se plasma mediante el progresivo desarrollo de un *“orden jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone tanto a sus jurisdicciones como a sus ciudadanos, como, finalmente, a los propios Estados”* (Molina Del Pozo, 2015a, p. 65).

Frente a este panorama casi idílico, resulta sin embargo necesario ir matizando, especialmente en lo que se refiere a las voluntades estatales dentro de este proceso de integración regional. En efecto, si bien son los Estados los que han permitido la construcción de la UE, son también ellos los que, en reiteradas oportunidades, no han dudado en utilizar toda clase de maniobra de cara a salvaguardar sus intereses estrictamente nacionales, en detrimento del interés superior europeo. Particularmente llamativo es, sobre este punto, la creación, totalmente informal, del Consejo Europeo<sup>1</sup>, y su posterior institucionalización después de más de 40 años de actuación en la sombra por el Tratado de Lisboa<sup>2</sup>.

Como tendremos la oportunidad de analizar en las próximas páginas, podemos considerar a esta “nueva” institución, convertida desde el Tratado de Maastricht en el “máximo órgano político de la UE”<sup>3</sup>, como atípica (Taulègne, 1993, pp. 91 y ss.) en la historia

---

1 El Consejo Europeo no debe confundirse con el Consejo (o Consejo de la UE o Consejo de Ministros), otra institución de la UE (colegislador junto con el Parlamento Europeo) y conformado por los ministros correspondientes de los Estados miembros en función de las temáticas tratadas. Véase acerca de las diferencias entre los dos: Blázquez Peinado (2008).

2 El Tratado de Lisboa fue firmado el 13 de diciembre de 2007. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Constituye la última reforma hasta la fecha de los Tratados.

3 El Tratado de Maastricht fue firmado el 7 de febrero de 1992. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Tal como lo veremos en el siguiente

de la -también atípica<sup>4</sup>- UE. En efecto, su tradicional falta de transparencia en consecuencia de la deliberada ausencia de regulación clara de sus funciones y poderes en el cuerpo de los Tratados hasta la última reforma de los Tratados ha permitido indudablemente a los Estados conservar todo su peso sobre el conjunto del sistema europeo, otorgándose a veces incluso competencias que corresponden en principio a otras instituciones de la UE (sección 2). Si bien es cierto que el Tratado de Lisboa intenta remediar esta situación, clarificando, aunque de manera insuficiente, sus competencias, el mismo texto decide, una vez más para satisfacer a las exigencias estatales, añadir una nueva figura al frente de la recién creada institución bajo el supuesto pretexto de dar mayor visibilidad a la acción de la UE tanto interna como internacionalmente: el discutible cargo de presidente permanente del Consejo Europeo (sección 3). Tal como lo veremos, varios de los cambios institucionales introducidos resultan ser extremadamente peligrosos para el futuro de la UE. Sobre todo, además de añadir más complejidad a un sistema ya de por sí difícil de entender, los Estados no dudan en actuar hasta “de mala fe”, utilizando la supuesta aclaración de las competencias del Consejo Europeo con el fin de obtener unos resultados incluso contrarios al espíritu de la construcción europea (sección 4).

## 2. EL CONSEJO EUROPEO: DE SU ACTUACIÓN INFORMAL A SU INSTITUCIONALIZACIÓN COMO ÓRGANO POLÍTICO AL SUPUESTO SERVICIO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Como bien es sabido, la construcción europea constituye un proceso de integración regional totalmente revolucionario, en el cual sus Estados miembros han decidido ceder paulatinamente

---

apartado, el texto menciona el Consejo Europeo, sin incluirlo sin embargo dentro de las instituciones de la UE.

- 4 Siguiendo a Molina Del Pozo (2015a), refiriéndose a la naturaleza jurídica de la UE: “*puede afirmarse que la tendencia es hacia la instauración de un modelo inscrito en la órbita federal, pero federal europea, atípica, sui generis, propia y exclusiva de la Unión Europea*” (p. 65).

parte de su soberanía a favor de un ente superior: la UE. De esta situación deriva, por consiguiente, la articulación institucional que conocemos en la actualidad, en la cual los intereses de las principales partes involucradas en la unión del continente se encuentran representados: los ciudadanos, base del proyecto europeo, a través del Parlamento Europeo; y los Estados, a través del Consejo de la UE, este último representando, recordamos, las soberanías nacionales. Sin duda alguna, podemos afirmar que ambas instituciones constituyen el corazón del proyecto europeo en cuanto los Tratados les han configurado como colegisladores de la UE. Junto con ellas, la Comisión Europea, poder ejecutivo de la UE, y el Tribunal de Justicia de la UE, poder judicial del proceso, deben velar por el interés general de la UE y promover la correcta aplicación de los Tratados.

Esta configuración<sup>5</sup>, acorde con las ambiciones de la aventura europea, de carácter eminentemente supranacional y con un enfoque inicialmente económico<sup>6</sup>, empezó sin embargo a mostrar

---

5 El Tratado de París, que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (firmado el 18 de abril de 1951), estableció cuatro instituciones: la Alta Autoridad; el Consejo Especial de Ministros; una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia. Por su parte, los Tratados de Roma, que crean, por una parte, la Comunidad Económica Europea y, por otra parte, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (firmados el 25 de marzo de 1957), creaban las siguientes instituciones: el Consejo, la Comisión, la Asamblea y el Tribunal de Justicia.

Un primer acercamiento institucional a las tres Comunidades Europeas tendrá lugar en 1957, mediante el Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas (anexo al Tratado de Roma), y según el cual se establece una única Asamblea y un único Tribunal.

El 8 de abril de 1965, el Tratado de Bruselas, relativo a la fusión de los ejecutivos, instituirá un Consejo y una Comisión únicos para las tres Comunidades.

6 Véase la Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950: *“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”*.

algunas señales de reticencias ya a partir de los años sesenta. Muestra de ello es la invitación por parte del entonces presidente de la República francesa, el General De Gaulle, a la celebración de una reunión<sup>7</sup> entre los seis Estados miembros de las Comunidades Europeas (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) acerca de la “*necesidad de establecer una cooperación política sana*”<sup>8</sup>. En esta óptica, podemos decir que esta primera cumbre, al margen de los Tratados fundacionales, constituye la voluntad de los Estados -a través de sus Jefes de Estado y de Gobierno- de reapropiarse el hecho comunitario.

Tras catorce años de reuniones informales<sup>9</sup>, y en plena reflexión acerca del futuro de la construcción europea, resultado entre otros de la grave crisis económica que golpeaba el continente, se decide dar un nuevo impulso a la UE, reformando especialmente su sistema institucional (Papí Boucher, 2017, pp. 39 y ss)<sup>10</sup>. En este

- 
- 7 Reunión que se llevará a cabo los días 10 y 11 de febrero de 1961 en París.
- 8 El General de Gaulle era fundamentalmente en contra de la idea del carácter supranacional de la UE. En esta óptica, presentó su idea de la “Europa de los Estados”, así como una “Declaración de la Europa de las Patrias”. Véase Ramiro Troitiño *et al.* (2018).
- 9 Entre las cumbres celebradas durante estos años, podemos mencionar, entre otros, la Cumbre de Bonn (18 de julio de 1961) en la que los Estados miembros expresaron su deseo de crear una unión política; la Cumbre de La Haya (1-2 de diciembre de 1969), en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su deseo de seguir avanzando hacia una auténtica unión económica y monetaria y hacia la estrecha equiparación de las políticas sociales que ello implica; y la Cumbre de París (19-21 de octubre de 1972), en la que se fijaron nuevos campos de acción para la Comunidad (política regional, medioambiental, social, energética e industrial) y se confirmó que la Unión Económica y Monetaria (UEM) entrará en funcionamiento en 1980.
- 10 Entre los factores que influyeron a la creación del Consejo Europeo, podemos citar la crisis de la “silla vacía”, es decir el rechazo de Francia a aceptar las reglas de voto mayoritario en el seno de la Comisión (resuelto mediante el Compromiso de Luxemburgo de 1966), así como “*el cambio en el escenario político internacional producto de la desaparición del sistema de*

sentido, la declaración general publicada en relación con la Cumbre de París, celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1974 (acto fundacional del Consejo Europeo), va a dar un importante cambio a la integración europea<sup>11</sup>, afirmando en particular que “*los jefes de gobierno decidieron (...) 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*” (punto 3 de la declaración).

El Consejo Europeo así establecido se reunirá por primera vez en Dublín los días 10 y 11 de marzo de 1975. El 29 de diciembre de 1975, el Informe Tindemans sobre la Unión Europea, redactado por el entonces Primer Ministro de Bélgica, por encargo del Consejo Europeo de diciembre de 1974, va a dar nuevas ideas sobre, entre otros, cómo las instituciones deberían reformarse de cara a mejorar el funcionamiento de la futura UE, y en particular el recién creado Consejo Europeo. En concreto, propone definir su papel, dejado de manera deliberada muy ambigüo (Pérez Bustamante & Palacio, 1998, p. 97): orientación general y coherente de la UE, impulsar la construcción europea, buscar acuerdos políticos para seguir progresando de manera dinámica. Asimismo, propone determinar cuáles deberían ser las modalidades de su acción (pp. 31 y 32 del Informe).

Finalmente, será el Acta Única Europea firmado los días 17 y 28 de febrero de 1986 el que inscribirá formalmente el Consejo Europeo en el cuerpo de los Tratados, declarando -escasamente- en su artículo 2 que “*el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el*

---

*Bretton Woods y de la primera crisis del petróleo de 1973, donde Europa no desempeñó ningún liderazgo*” (Papí Boucher, 2017, pp. 39-40).

11 En efecto, según Jongen (1985), citado por Papí Boucher (2017), la creación del Consejo Europeo constituye “*el intento de sustituir el enfoque supranacional de la construcción europea por un enfoque intergubernamental dentro de un contexto de crisis económica*” (p. 41).

*presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá, al menos, dos veces al año”.*

Sin embargo, será necesario esperar hasta el Tratado de Maastricht de 1992 para tener más elementos acerca de sus funciones y competencias, hasta la fecha inscritas en textos dispares sin mucho valor jurídico<sup>12</sup>. Por tanto, y a partir de ahora, el Consejo Europeo, cuya mención figura insertada dentro de las disposiciones comunes del Tratado (Título I) en cuanto cúspide política de la UE (pero todavía sin mencionarlo como institución de la UE), deberá dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales (art. D, primer párrafo). Por otra parte, si bien la primera parte del segundo párrafo del mismo artículo deja intacto su composición ya determinada por el Tratado anterior, la última parte del párrafo añade que deberá ser presidido por el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo. Asimismo, el Tratado decide confirmar su relativa democratización, ya iniciada desde la Declaración Solemne de Stuttgart de 1983, reiterando ahora formalmente la obligación de presentar al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la UE.

---

12 En particular, véanse las conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 29 y 30 de junio de 1977 y la Declaración Solemne sobre la UE de Stuttgart del 19 de junio de 1983. Según se desprende de dichos textos, al Consejo Europeo le corresponde, de manera general: dar a la construcción europea un impulso político general; definir las orientaciones que favorecen la construcción europea y establecer las líneas directrices de orden político general para la UE y la cooperación política europea; 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; expresar de forma solemne la postura común en los asuntos de relaciones exteriores.

Junto con lo anterior, cabe apuntar que el mismo Tratado viene también a añadir una dificultad adicional, resultado directo de la deliberada ambigüedad institucional en la que se encontraba el Consejo Europeo: la aparición del Consejo *en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno* (y, por tanto, como institución de la UE), al lado del Consejo Europeo (en cuanto órgano político fuera del sistema institucional). Así, según se desprende del artículo 109.J.2 TCE, “*el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de la recomendación de la Comisión, evaluará si se cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única y recomendará sus conclusiones al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno*”. Innovación institucional de dudoso alcance jurídico (Constantinesco, Gautier & Simon, 2007, p. 78)<sup>13</sup>, lo cierto es que en la práctica, el Consejo Europeo ha ido actuando de manera indistinta bien como órgano de cooperación política, bien como Consejo en su composición de Jefes de Estado y de Gobierno cuando iba examinando materias que dependían de las entonces Comunidades Europeas<sup>14</sup>.

Los dos Tratados siguientes, el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, poco cambiarán la situación anteriormente descrita (De Aireilza, 1998, p. 244)<sup>15</sup>. En cambio, el Tratado de Lisboa va a

---

13 Según los autores, una de las razones de esta creación era la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno de reservarse la decisión del pase a la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria.

14 Tal como lo resalta Molina Del Pozo (2015a): “*Con respecto a este último punto ha surgido una problemática específica ya que a parte de las atribuciones propias del Consejo Europeo tal y como figuraban en el Tratado (...), se le añadían competencias ‘cuasi’ legislativas ya que excedían del carácter de ‘orientación general’*” (p. 106).

15 El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, mantiene intacto el artículo D del TUE. Únicamente amplía las competencias del Consejo Europeo a la política exterior y de seguridad común (PESC), encargándole principalmente de definir sus principios y sus orientaciones generales, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (art. J.3.1).

introducir importantes novedades, entre las que debemos destacar la institucionalización del Consejo Europeo como nueva institución de la UE, junto con el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo (art. 13.1 TUE, segundo párrafo). Consecuencia directa: le corresponde ahora promover los valores de la UE, perseguir los objetivos de la integración europea, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones (art. 13.1 TUE, primer párrafo). Además, y según se desprende del artículo 263 del TFUE, debe someterse a las disposiciones institucionales del Derecho de la UE, especialmente en lo que se refiere al acceso a los documentos y al control de legalidad que ejerce el TJUE sobre los actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

En cuanto a su actual composición y organización, quedan reflejadas en el artículo 15 TUE, así como en los artículos 235 y 236 del TFUE. En particular, y según el artículo 15.2 del TUE, el Con-

---

Así, en materia de política exterior y de seguridad común, el artículo 26 TUE otorga al Consejo Europeo la misión de determinar los intereses estratégicos de la UE, la de fijar los objetivos y la de definir las orientaciones generales de dicha política, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. A tal efecto, podrá adoptar las decisiones que le aparece necesarias.

En materia de seguridad y defensa, el artículo 42.2 TUE permite al Consejo Europeo acordar por unanimidad la definición progresiva de una política común. Si tal es el caso, la institución podrá recomendar a los Estados miembros la adopción de una decisión al respecto, siempre respetando sus propias normas constitucionales. En este sentido, cabe resaltar que el Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de diciembre de 2013 abordó, por primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, dicho tema, definiendo una serie de acciones prioritarias, que giran hacia tres ejes fundamentales: incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la política de defensa; mejorar el desarrollo de las capacidades; y fortalecer el sector industrial europeo de la defensa.

sejo Europeo se compone de la siguiente manera: los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros; la nueva figura del presidente permanente del Consejo Europeo; y el presidente de la Comisión Europea. Asimismo, también participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>16</sup>. Como lo podemos observar, si bien ha sido mantenida la composición originalmente diseñada de la institución, una importante novedad hizo su aparición: el presidente permanente del Consejo Europeo. Si bien es cierto que la figura del presidente del Consejo Europeo ya existía (recordamos hasta la fecha lo ejercía el Jefe de Estado o de Gobierno que ejercía la presidencia rotatoria del Consejo), el carácter ahora permanente del cargo constituye, tal como lo analizaremos en la sección siguiente, un cambio organizativo que merece ser resaltado.

Al ser una institución de índole principalmente intergubernamental, las decisiones deben ser tomadas por consenso<sup>17</sup>, salvo excepciones (art. 15.4 del TUE). Como excepciones destacables, podemos mencionar la elección de los puestos clave de la UE, elegidos o propuestos por mayoría cualificada del Consejo Europeo (presidente del Consejo Europeo -art. 15.5 TUE; presidente de la Comisión -art. 17.7 TUE, presidente del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo -art. 283.2 TFUE, Alto Representante de la UE -art. 18.1 TUE). En caso de votación, el artículo 235.1 del TFUE precisa que ni el presidente del Consejo Europeo ni el presidente de la Comisión podrán participar en las votaciones. En cambio, se permite que cada miembro del Consejo Europeo actúe en representación de uno de los demás miembros. En los casos previstos

---

16 El artículo 15.3 del TFUE prevé, además, que cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo puedan ser asistidos, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del presidente de la Comisión, con la de un Comisario.

17 Según Papí Boucher (2017), esta situación “no es más que una manifestación más de la informalidad de esta nueva institución” (p. 375).

de utilización de la mayoría cualificada, se aplicarán las reglas del artículo 16.4 TUE y del artículo 238.2 del TFUE, que operan en el marco del Consejo de la UE (mínimo del 55% de los miembros que incluya al menos a 16 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión).

En cuanto a su funcionamiento interno, el Tratado de Lisboa confirma la ampliación del número mínimo de reuniones anuales, pasando de tres veces al año (definidas inicialmente) a dos veces por semestre (cuatro al año) por convocatoria de su presidente (art. 15.3 TUE).

Cuando la situación lo exige, el Consejo Europeo también puede reunirse de manera extraordinaria. Es poco decir que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las distintas crisis que han golpeado a la UE han exigido con frecuencia convocar reuniones excepcionales del Consejo Europeo (crisis financiera, crisis de la zona euro, seguridad internacional, crisis de los migrantes, etc.). La última a la fecha es la que tuvo lugar los pasados días 30 de junio, 1 y 2 de julio de 2019, relativa a la designación de los altos cargos de la UE tras las elecciones al Parlamento Europeo.

En este mismo orden de ideas, desde el referéndum en Reino Unido sobre el *Brexit*, celebrado en junio de 2016, los jefes de Estado y de Gobierno también van reuniéndose sin el Estado interesado, es decir a 27. Esas reuniones fueron en un primer momento informales. Sin embargo, la situación tomó un nuevo giro cuando el Consejo Europeo recibió, el 29 de marzo de 2017, la notificación formal de Reino Unido de su voluntad de retirarse de la UE<sup>18</sup>. Des-

---

18 Véase el art. 50 TUE, introducido por el Tratado de Lisboa. Dicho precepto involucra directamente al Consejo Europeo, permitiendo, por primera vez, la posibilidad de que un Estado miembro se retire de la UE si tal es su decisión y conforme con sus normas constitucionales. Si nadie había pensado en el momento de su redacción que algún día esta posibilidad iba a ser utilizada por un miembro, era sin contar con el Reino Unido. El país deci-

de esta fecha, se van celebrando reuniones periódicas del Consejo Europeo sin este Estado <sup>19</sup> en paralelo a las reuniones ordinarias, y siempre que lo exija la situación. La última se celebró de manera urgente el pasado 17 de octubre de 2019 para refrendar la última versión revisada del acuerdo sobre la retirada del Reino Unido.

Sin duda alguna, una de las mayores dificultades que encontramos a la hora de analizar el Consejo Europeo es, tal como lo hemos resaltado en varias ocasiones, la deliberada voluntad de los Estados de dejar una importante ambigüedad en cuanto a sus atribuciones para lograr una amplia flexibilidad a la hora de adoptar todo tipo de decisiones en función de las supuestas necesidades de la construcción europea. Dicha complejidad se refleja a la perfección cuando estudiamos el valor de dichas decisiones. Así, y siguiendo a Papi Boucher (2017), podemos decir lo siguiente:

“de la lectura del Tratado de Lisboa es posible deducir varias conclusiones en cuanto a las Decisiones que el Consejo Europeo puede adoptar: a) las Decisiones del Consejo Europeo pueden producir efectos jurídicos y ser vinculantes, b) las De-

---

dió activar el artículo 50 TUE el 29 de marzo de 2017, notificando así su intención de abandonar la UE al Consejo Europeo conforme a la primera frase del apartado 2. Y conforme a la segunda frase del mismo apartado, dicha institución emitió una serie de “orientaciones” de cara a la negociación y celebración del futuro acuerdo de retirada del país el 29 de abril de 2017, el 15 de diciembre de 2017 y el 23 de marzo de 2018. En ausencia de acuerdo por parte del Parlamento británico en cuanto al acuerdo negociado de retirada a la fecha prevista para la retirada efectiva del país de la UE, también se hizo uso hasta la fecha tres veces del apartado 3 del artículo 50, el cual permite al Consejo Europeo decidir por unanimidad prorrogar el plazo para la retirada del país inicialmente fijado para el 30 de marzo de 2019. Véase, para un interesante análisis del tema, BARCENÁ (2014), en particular las págs. 221 y ss.

- 19 Las reuniones del Consejo Europeo a raíz de la solicitud de retirada del Reino Unido de la UE (es decir las reuniones del Consejo Europeo que se llevan a cabo sin el Reino Unido) se conocen como “Consejo Europeo (artículo 50)”.

cisiones del Consejo Europeo no pueden ser actos legislativos, c) las Decisiones del Consejo Europeo se someterán al control del Tribunal de Justicia, d) las Decisiones del Consejo Europeo forman parte del acervo de la Unión y e) las Decisiones del Consejo Europeo relativas a la PESC no tienen cabida dentro de la categoría de normas jurídicas de la Unión” (p. 376).

Un buen ejemplo de esta dificultad lo constituye las facultades que el Consejo Europeo ha venido atribuyéndose en materia económica y monetaria, especialmente a raíz de la crisis de la deuda soberana en varios Estados miembros a partir del año 2008. Sobre este punto, el artículo 121.2 TFUE precisa que el Consejo Europeo debatirá, 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. Sin embargo, cabe resaltar que *“desde el comienzo de la crisis la iniciativa política frente a la misma, es decir, la necesidad de encontrar respuestas europeas al tsunami económico-financiero que se estaba produciendo colocó al Consejo Europeo al frente del triángulo institucional comunitario”* (Chaves Giraldo, 2017, p. 106). En este sentido, podemos afirmar que, a través de las Cumbres del Euro<sup>20</sup>, el Consejo Europeo se ha convertido en un actor fundamental de la política económica de la UE, reforzando una vez más el carácter intergubernamental de la materia así como su capacidad de decisión, en detrimento de la Comisión Europea relegado como mero *“secretariado político”* del Consejo Europeo (Chaves Giraldo, 2017, p. 106), especialmente desde la situación griega, que desembocó en un importante programa de ayuda financiera para dicho país y en un control reforzado de las economías de los demás Estados.

---

20 La primera reunión tuvo lugar el 12 de octubre de 2008, por iniciativa del entonces Presidente de Francia Nicolas Sarkozy. Posteriormente, dicho formato fue ratificado mediante el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 Estados miembros, en vigor desde el 1 de enero de 2013.

Entre las medidas adoptadas por el Consejo Europeo en este marco, podemos citar (Calatrava Lesmes, 2018): el Pacto por el Crecimiento y el Empleo; la Unión bancaria con el Mecanismo Único de Supervisión, el Mecanismo Único de resolución y el Sistema de Garantía de Depósito; la posibilidad de que el Mecanismo Europeo de Estabilidad pueda recapitalizar directamente a los bancos, profundizar en el mercado único interior a través de un mercado único digital y la unión de mercado de capitales; la creación de un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas; así como la adopción de un conjunto de medidas para facilitar la financiación de las Pymes y la Iniciativa de Empleo Juvenil (p. 93).

En este mismo orden de ideas, el Consejo Europeo participa activamente, desde el año 2011, en el “asesoramiento” económico a los Estados a través del denominado Semestre Europeo, ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE creado con el fin de evitar nuevas crisis de la zona euro<sup>21</sup>. Por ejemplo, durante la fase preparatoria de análisis de la situación actual y seguimiento del año anterior, debe formular orientaciones políticas (las cuales se basan sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y en los trabajos del Consejo de la UE), que deben ser tomadas en cuenta por los Estados en el momento de la preparación de sus programas nacionales de estabilidad o convergencia y sus programas nacionales de reformas. Durante la segunda fase del semestre (planes, políticas y objetivos específicos por país), debe refrendar las recomendaciones definitivas del Consejo de la UE realizadas por cada país.

De todo lo anterior podemos concluir que, si bien el Tratado de Lisboa ha aportado importantes avances democráticos con la institucionalización del Consejo Europeo, especialmente obligándole ahora a respetar un cierto formalismo a la hora de la adopción

---

21 Véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/> (fecha de la última consulta: 15 de noviembre de 2019).

de decisiones, hemos asistido al mismo tiempo a un importante desplazamiento institucional (Chaves Giraldo, 2017, p. 108), en detrimento de las tradicionales instituciones supranacionales europeas (Comisión Europea y Parlamento)<sup>22</sup> convertidas en cierta medida en meros ejecutores de la voluntad consensuada del Consejo Europeo. Esta situación perjudica, sin duda alguna, al buen funcionamiento de la UE en su conjunto, agravando además un poco más aún el problema del déficit democrático que sufre la construcción europea y la sensación que tienen -con razón- los ciudadanos de la UE de que se está adoptando medidas fundamentales sin consultarles.

### 3. LA ATÍPICA FIGURA DEL PRESIDENTE PERMANENTE DEL CONSEJO EUROPEO

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el pasado 1 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo debe elegir a su presidente por mayoría cualificada (art. 15.5 TUE). Esta elección responde, en parte, a la gran preocupación de la UE acerca de su carácter poco entendible tanto por los propios ciudadanos como por los Estados terceros, especialmente en un contexto de globalización acelerada, lo que ha ido con el paso del tiempo restando visibilidad a su actuación a nivel mundial (Molina Del Pozo, 2015a, p. 103). Por tanto, y para intentar contrarrestar con esta situación, se ha introducido este nuevo cargo, ejercido en la actualidad por Charles Michel (desde el 1 de diciembre de 2019), antiguo primer ministro de Bélgica.

El mandato del presidente es de dos años y medio, con posibilidad de renovación una sola vez (art. 15.5 del TUE). En total, un

---

22 En efecto, tal como resalta Castillo de la Torre (2015), citado por Chaves Giraldo (2017): *“La Comisión rinde cuentas ante el Parlamento, pero la Comisión no controla necesariamente las grandes orientaciones políticas del Consejo Europeo. Es por ello que el Parlamento no puede, por lo tanto, más que controlar una parte del poder ejecutivo”* (p. 108).

presidente puede ejercer su cargo máximo durante cinco años, lo que equivale a una legislatura del Parlamento Europeo y al periodo de una Comisión. Desde su creación, y hasta la fecha, los dos presidentes han sido renovados (tanto el belga Herman Van Rompuy como el polaco Donald Tusk). Por otra parte, el mismo artículo 15.5 del TUE prevé que en caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá por mayoría cualificada poner fin a dicho mandato.

Si bien el Consejo Europeo es, como hemos dicho, atípico en la historia de la UE, el cargo de presidente del Consejo Europeo lo es aún más. Tal como se refleja en el apartado 6 del artículo 15 del TUE, deberá: presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo; velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; presentar, al término de cada reunión del Consejo Europeo, un informe al Parlamento Europeo. A esas funciones estrictamente internas el mismo apartado 6 le añade la tarea de asumir, en su rango y condición, la representación exterior de la UE en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio, sin embargo, de las atribuciones del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Además, el presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno (art. 15.6 del TUE).

Dicho de otra manera, y siguiendo a Van Rompuy, primer presidente permanente del Consejo Europeo:

Por un lado, algunos consideran la Presidencia del Consejo Europeo como una especie de presidente al estilo de un Jefe de Estado ejecutivo como, por ejemplo, el de Francia. Por otro lado, también hay quien la percibe como la mera presidencia de la reunión de los Jefes de Gobierno. En realidad, no es ni una

cosa ni la otra. Es verdad que no se trata de un presidente y que carece de poderes ejecutivos por derecho propio. El titular del cargo debe expresar los puntos de vista del conjunto de Jefes de Estados o de Gobierno. Por otra parte, su papel no consiste únicamente en ser un presidente que concede la palabra a uno u otro miembro del Consejo Europeo durante sus reuniones (...) El papel del presidente permanente consiste en mejorar un sentido compartido de la dirección que se sigue: ni más ni menos. ¿Adonde vamos? ¿Cómo debemos tratar con nuestros vecinos? ¿Quiénes son nuestros principales socios estratégicos en el mundo? ¿Dónde queremos estar dentro de 10 o 20 años? Estas son cuestiones de vital importancia” (citado por Papí Boucher, 2017, pp. 384-385).

De lo anterior se desprende dos funciones esenciales al cargo: en su vertiente interior, el presidente del Consejo Europeo ejerce esencialmente funciones administrativas y de mediación entre los Estados (A); por su parte, en su vertiente exterior, su papel se transforma radicalmente en cuanto constituye el representante oficial de la UE en el extranjero (B).

### **A. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO: MEDIADOR EN CASO DE CRISIS INTERNA EN LA UE**

Una de las principales tareas del presidente del Consejo Europeo es la de mediar en caso de crisis en la UE. En efecto, tal como queda reflejado en el art. 15.6 TUE, deberá “*esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo*”. En otras palabras, su misión es fundamental para la buena marcha política de la UE (Parlamento Europeo, 2009, punto 17). En efecto, en caso de conflicto interno con uno o varios Estados miembros, la UE podría verse rápidamente afectada por un bloqueo que impida un avance sereno en el proceso de integración. Para evitar este tipo de inconveniente, deberá ir buscando soluciones junto con los

Estados afectados, en pro de una armonía entre el conjunto de los miembros.

Un ejemplo de esta delicada función es el desempeño llevado a cabo por el entonces presidente Donald Tusk (segundo presidente del Consejo Europeo, dos periodos, del 1 de diciembre de 2014 al 31 de noviembre de 2019) durante las complicadas negociaciones de salida del Reino Unido. Desde el primer momento, el presidente Tusk actuó como mediador entre el Reino Unido y los 27 Estados miembros, lo que en gran medida ha permitido tranquilizar algunos ánimos hostiles y, sobre todo, dejar más tiempo tanto a la entonces primera ministra Theresa May como al actual mandatario Boris Johnson para intentar negociar internamente una salida ordenada del país de la UE.

Aunque cabe apuntar que su actuación fue reprochable a los inicios de la crisis, antes del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016. En efecto, debemos recordar que a los pocos meses del inicio del mandato de Donald Tusk, el entonces primer ministro del Reino Unido David Cameron informó a sus socios europeos de su voluntad de celebrar un referéndum sobre la permanencia de su país de la UE<sup>23</sup>. En un intento de mejorar la situación del Reino Unido dentro de la UE, decidió enviar una carta a Tusk<sup>24</sup>, con el fin de iniciar unas negociaciones específicas acerca de cuatro temas especialmente preocupantes para el Estado: la protección de los derechos de los países de la UE que no forman parte de la zona euro; la voluntad del país de quedarse fuera de los siguientes pasos para lograr una mayor integración europea; potenciar la competitividad

---

23 Consejo Europeo, 25 y 26 de junio de 2015. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

24 Carta del 10 de noviembre de 2015. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

del mercado único; y permitir al país poner límites a los inmigrantes europeos y a las ayudas sociales que reciben.

Una de las principales críticas que podemos hacer al entonces recién nombrado presidente del Consejo Europeo con respecto a esta negociación previa fue la inusual “sencillez” con la que consiguió encontrar un acuerdo formal entre los Estados de cara a otorgar al Reino Unido un nuevo régimen jurídico en el seno de la UE, ya de por sí muy favorable desde su ingreso en el club europeo (Bar Cendón, 2017, p. 142)<sup>25</sup>. Así, en un Proyecto de Decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo encaje del Reino Unido en la UE<sup>26</sup>, “*jurídicamente vinculante e irreversible*” según los términos de Donald Tusk, y ratificado posteriormente por los dirigentes de la UE<sup>27</sup>, se otorgó a Reino Unido todo lo solicitado, incluso las aberrantes limitaciones a la libre circulación de los ciudadanos de la UE hacia el país, a pesar de constituir el motor fundamental de la UE.

Debemos entenderlo, el criticable papel del presidente del Consejo Europeo en ese momento era conseguir un acuerdo a toda costa. La pregunta que, sin embargo, debemos hacernos es si tales acuerdos ¿pueden ir en contra del espíritu del propio proceso europeo, la integración entre sus miembros? Parece que para Donald Tusk, opinión a su vez compartida por los propios miembros del Consejo Europeo, el objetivo claro era “*conseguir un acuerdo de los 28 (...). Para conseguirlo todos deberemos ceder algo*”<sup>28</sup>.

---

25 Recordamos que Reino Unido no participa, entre otros, en la zona euro y en el Espacio Schengen.

26 2 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/02/letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

27 Consejo Europeo, 18 y 19 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

28 Véase Carta del presidente Donald Tusk a los miembros del Consejo Eu-

Afortunadamente para el futuro de la UE, el acuerdo negociado fue automáticamente abandonado tras el resultado negativo del referéndum. Y Donald Tusk recapacitó en cierta medida acerca de sus precedentes declaraciones, afirmando finalmente que *“los mandatarios de la UE han dejado meridianamente claro que el acceso al mercado único exige la aceptación de cada una de las cuatro libertades, incluida la de libre circulación de personas. No habrá un mercado único a la carta”*<sup>29</sup>.

El ejemplo analizado no es anodino dado la peligrosidad del asunto para la UE y merece retener toda nuestra atención. En efecto, bajo el supuesto mandato de conciliador que los Tratados le otorga, un presidente del Consejo Europeo podría -a sabiendas o no- dañar de manera irreversible todo el edificio comunitario, sin que una marcha atrás fuera posible. En el caso que nos interesa, si el Reino Unido finalmente había aceptado el nuevo régimen jurídico que la UE le estaba proponiendo, esta situación habría podido convertirse en un precedente, que cualquier otro Estado, especialmente los cada vez más numerosos Estados menos proclive a la integración del continente, hubiera podido utilizar en el futuro de cara a ver su participación reevaluada, bajo la fórmula del chantaje institucional.

Otra de la actual problemática relativa a la salida del Reino Unido es la concesión, por parte de la UE, de reiteradas prórrogas al

---

ropeo sobre su propuesta de un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, de 2 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/02/letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

29 Observaciones del presidente Donald Tusk tras la reunión informal de 27 jefes de Estado o de Gobierno de la UE (29 de junio de 2016). Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/29/tusk-remarks-informal-meeting-27/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

Estado<sup>30</sup>. En este orden de ideas, si bien es cierto que ningún Estado quiere convertirse en el culpable de la precipitación de la salida del país de la UE, el proceso de integración regional se ha quedado casi paralizado desde el inicio de las negociaciones formales de salida. Sobre todo, tras haber inicialmente anunciado la negativa rotunda de la UE de renegociar el Acuerdo de Retirada negociado en 2018<sup>31</sup>, el presidente Tusk afirmó el pasado 17 de octubre de 2019, sobre el Acuerdo de Retirada finalmente revisado, lo siguiente: *“tenemos un acuerdo, y eso nos permite evitar el caos y un clima de conflicto entre la UE27 y el Reino Unido (...). Ahora todos esperamos la votación en los dos Parlamentos”*<sup>32</sup>.

La excesiva voluntad de conciliar por parte del presidente del Consejo Europeo es, en esta óptica, sin duda alguna hoy en día contraproducente para el proceso europeo. Por una parte, los Tratados le encarga, es cierto, de *“esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso”* de los Estados miembros. Sin embargo, estos esfuerzos no deberían de ninguna manera convertirse en una debilidad para el conjunto del sistema europeo.

## **B. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO: ¿MÁS QUE UN MERO REPRESENTANTE DE LA UE?**

Uno de los puntos más discutidos en el momento de la ratifi-

---

30 A la fecha, tres prorrogas ya fueron acordadas: el 12 de abril de 2019, el 31 de octubre de 2019 y el 31 de enero de 2020. En la actualidad, nada garantiza que no habrá nuevas prórrogas, dada la complicada situación interna vivida en el Reino Unido, especialmente en vista de la confrontación entre el Primer Ministro y el Parlamento Británico.

31 Véase las Conclusiones del Consejo Europeo (art. 50), de 13 de diciembre de 2018. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/12/13/art50/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

32 Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2019/10/17/art50/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

cación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa<sup>33</sup> era acerca de la naturaleza de la UE. En efecto, el propio nombre del texto, asociado a sus preceptos internos, especialmente los relativos a los valores y símbolos de la UE, llamaba a hacerse una pregunta decisiva: ¿la UE se estaba convirtiendo en algo más de lo que era (un ente supranacionalidad *sui generis*)? La respuesta supuestamente afirmativa a esta pregunta hizo que el 29 de mayo de 2005, el 54,68% de los franceses rechazaron el texto por referéndum, seguidos unos días más tarde (el 1 de junio de 2005) por los neerlandeses, lo que puso un punto final a su proceso de ratificación y, por la misma ocasión, marcó el abandono del texto.

Entre los puntos más controvertidos del proyecto, cabe recordar que encontrábamos en su seno las distintas referencias a lo que se podría aparentar a un Estado europeo<sup>34</sup> (partes 1 y 2 del proyecto): los símbolos identificadores de un Estado (himno, bandera, moneda, divisa, día de Europa, personalidad jurídica, primacía del Derecho de la UE, valores de la UE); la fijación de los derechos fundamentales mediante una Carta de Derechos Fundamentales (con fuerza vinculante) y el establecimiento de una ciudadanía común a todos; el reparto de competencias entre los distintos niveles (UE-Estados miembros); la fijación de un marco institucional claro, mediante un reparto entre la función ejecutiva, legislativa y judicial; la adopción de actos legislativos (leyes, leyes marco y reglamentos); la elaboración de una política exterior y de seguridad común, de seguridad y defensa y de un espacio de libertad, seguridad y justicia; la inserción de una cláusula de asistencia mutua; y la elaboración de un presupuesto europeo. Sin olvidar, por supuesto, la creación de un “gobierno central” (Molina Del Pozo, 2015a, p. 56) mediante la formación de un Consejo de Ministros, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores y la elección, aunque indirecta, de un presidente (del Consejo Europeo).

---

33 Tratado firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

34 Véase, para un análisis detallado del Tratado, Molina Del Pozo (2015b).

Si bien es cierto que, tal como lo hemos apuntado anteriormente, el proyecto nunca llegó a entrar en vigor, el Tratado de Lisboa, adoptado para reemplazarlo, sigue la misma dinámica que el Tratado-constitucional y, salvo escuetas excepciones, mantiene sus principales novedades, en particular en lo que se refiere a lo que nos interesa, la organización de los poderes en el seno de la UE<sup>35</sup>. Y sobre este punto, la “naturaleza jurídica ambigua de la Unión Europea” (Molina Del Pozo, 2015a, p. 64) muestra la importante dificultad a la que nos enfrentamos: la existencia de un poder legislativo (en parte representando por el Parlamento Europeo), que debe elegir al poder ejecutivo (el presidente de la Comisión Europea), mientras que los Estados miembros deben elegir al presidente del Consejo Europeo, el cual dispone de competencias internas de conciliación (lo estudiado en el punto anterior del presente trabajo) y algunas competencias externas taxativamente regladas, tal como la representación exterior del Estado<sup>36</sup>. Sin duda alguna, la organización así expuesta nos hará recordar a algún modelo organizativo conocido.

Pues bien, es en el marco de sus competencias externas que el presidente del Consejo Europeo participa, junto con los demás miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Asamblea General, pronunciando anualmente un discurso en representación directa de la UE (y en su nombre)<sup>37</sup>. También hemos

---

35 Véase Petschen (2007) para una dura crítica acerca del mandato para el Tratado de Lisboa.

36 Art. 15.6 TUE: “El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

37 Véase el último discurso por Donald Tusk, pronunciado durante la 74ª Asamblea General de la ONU. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/09/26/address-by-president-donald-tusk-to-the-74th-united-nations-general-assembly/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019). “Permítanme que, en mi discurso de hoy (el último que aquí he de pronunciar), en lugar de extenderme pormenorizadamente sobre los desafíos que afrontamos, comience con una reflexión

podido apreciar cómo ha podido tomar incluso posición frente a unos desafíos globales durante los diferentes encuentros entre los principales dirigentes mundiales, tales como el G7 o el G20<sup>38</sup>. En materia comercial, competencia exclusiva de la UE, no ha dudado en desafiar directamente al presidente de Estados Unidos Donald Trump, afirmando, entre otros, que “*protegeré el vino francés con determinación genuina por muchas razones. Si Estados Unidos impone aranceles a Francia, la UE responderá del mismo modo*”<sup>39</sup>.

En lo que se refiere a la polémica cuestión de la posible ampliación de la UE hacia los Balcanes occidentales<sup>40</sup>, el presidente

---

*de índole más general, inspirada por las palabras que fueron pronunciadas aquí mismo, hace dos días, y que daban a entender un conflicto inminente entre patriotismo y mundialismo. Discrepo de esa opinión: es errónea y peligrosa, aun cuando cuente con muchos seguidores y con poderosos propagadores. El concepto mismo de las Naciones Unidas, al igual que el de la Unión Europea, es de hecho un intento heroico de superar esa forma de pensar. El patriotismo del siglo XXI debe tener una dimensión mundial para no convertirse, como ha sucedido muchas veces, en mero egoísmo nacional. La historia de nuestras naciones muestra cuán fácil es transformar el amor de la patria propia en odio hacia los vecinos; cuán fácil es transformar el orgullo de la propia cultura en desprecio de la cultura ajena; cuán fácil es utilizar los eslóganes de la propia soberanía contra la soberanía de los demás (...)*”.

38 Por ejemplo, durante la última cumbre del G7, celebrada en Biarritz (Francia), declaró: “Por supuesto respaldamos el acuerdo entre la UE y el Mercosur (...) pero es difícil imaginar un proceso de ratificación mientras el gobierno brasileño permita la destrucción de la Amazonia”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/08/24/donald-tusk-presidente-del-consejo-europeo-dijo-que-es-dificil-de-imaginar-un-acuerdo-entre-la-union-europea-y-el-mercosur-cuando-el-amazonas-arde/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

39 Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/internacional/La-Union-Europea-preparada-para-guerra-comercial-con-EEUU-si-Trump-impone-aranceles-20190824-0431.html> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

40 Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo.

del Consejo Europeo decidió dar un mayor impulso al proceso de adhesión, hasta con desafiar a varios de los Estados miembros<sup>41</sup>, reprochándoles en este sentido que “*no hayan logrado que Macedonia del Norte y Albania fueran invitadas a negociaciones de ingreso*” durante la última cumbre celebrada en Sofía (Bulgaria) en 2018<sup>42</sup>.

Que nos guste o no, el cargo analizado refleja a la perfección el carácter atípico del Consejo Europeo como institución de la UE. Sin duda alguna, son las personalidades nombradas las que van desdibujando sus funciones y lo harán evolucionar. En este sentido, si la experiencia no fue del todo concluyente con el belga Herman Van Rompuy, en gran parte por su falta de carisma<sup>43</sup>, hemos podido apreciar como Donald Tusk, europeísta convencido, ha ido apropiándose poco a poco su papel, hasta convertir su mandato en un elemento clave del sistema institucional europeo, a pesar de los errores cometidos. El nuevo presidente, el antiguo primer ministro belga Charles Michel, conocido por sus talentos de negociador, debería seguir en la línea de Tusk<sup>44</sup>.

En todo caso, cabe apuntar que, en nuestra opinión, si bien el cambio introducido por el Tratado de Lisboa es globalmente positivo para la UE (dado la hasta ahora opaca actuación del Consejo

---

41 En particular, Francia, Países Bajos y Dinamarca estiman que dichos países no han puesto en marcha las reformas necesarias para formar parte de la UE.

42 Véase la página oficial de la cumbre. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2018/05/17/> (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

43 Véase el artículo de María Ramírez en vísperas de la posesión del belga. Recuperado de: [https://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/19/union\\_europea/1258628192.html](https://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/19/union_europea/1258628192.html) (fecha de la última consulta: 6 de noviembre de 2019).

44 Véanse sus declaraciones al ser nombrado nuevo presidente. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/politica/presidente-Consejo-Europeo-diversidad-solidaridad\\_0\\_916209360.html](https://www.eldiario.es/politica/presidente-Consejo-Europeo-diversidad-solidaridad_0_916209360.html) (fecha de la última consulta: 6 de noviembre de 2019).

Europeo), el mayor riesgo para el futuro del proceso de integración sigue siendo la posible designación de un mandatario con una falta de visión europeísta, que respondería a puras aspiraciones políticas ajenas a la construcción europea. En este sentido, una pregunta de máxima importancia surge a raíz de esta dificultad: ¿podría corresponder a un supuesto de “falta grave”, que legitimaría poner fin a su mandato por mayoría cualificada de los Jefes de Estado y de Gobierno conforme al artículo 15.5 TUE? La respuesta no aparece claramente a la luz de la lectura de los Tratados, lo que confiere sin duda alguna al presidente del Consejo Europeo un papel preponderante dentro del sistema institucional europeo (Papí Boucher, 2017, pp. 385-386).

#### 4. EL CONSEJO EUROPEO FRENTE A SUS DEMONIOS: INTERESES NACIONALES VS. INTEGRACIÓN EUROPEA

Tal como lo hemos resaltado, el Consejo Europeo tiene una función eminentemente política. Representa, en cierta medida, la voluntad de los dirigentes de ir avanzando hacia una integración mucho más política del continente, que todavía no se ha podido lograr plenamente. La tarea es ardua en esta materia, tal como bien lo podemos observar en función del surgimiento de nuevos problemas a medida que va pasando las distintas crisis. Si bien hasta la fecha, algunas dificultades pudieron existir en determinados momentos de la historia europea a la hora de llegar a un consenso entre sus miembros, lo cierto es que siempre el Consejo Europeo consiguió mantener una relativa armonía entre todos.

Sin embargo, constituye una realidad de la institución que cada vez con más frecuencia, especialmente desde la entrada en el club de los países del Este de Europa, las posiciones de cada uno van cerrándose por bloques, lo que empieza a complicar considerablemente la adopción de decisiones consensuadas en su seno o, peor aún, puede conllevar a impedir del todo una toma de decisión ajustada a las necesidades de la construcción europea (A).

Otra problemática que surge del carácter atípico de la institución es su gran celo para intentar mantenerse dueña de los avances del proceso europeo, sin que los demás actores del juego puedan imponer su ritmo o su visión. Por tanto, no es de extrañar que asistimos a choques entre las instituciones, especialmente con el Parlamento Europeo, representante directo de los ciudadanos de la UE y -hasta la fecha- gran europeísta que lucha de manera continua a favor de una integración más profunda entre los pueblos, acerca de la designación del presidente de la Comisión Europea (B).

### **A. LA DIFÍCIL TOMA DE DECISIONES EN EL SENO DEL CONSEJO EUROPEO: EL CASO DE LA VIOLACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO**

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, queda plasmado que el Consejo Europeo no ejerce ninguna función legislativa. En cambio, se deduce de los Tratados que puede tomar decisiones, así como formular declaraciones, conclusiones y comunicados en el marco de su principal función de dar los impulsos necesarios para el desarrollo de la UE, y enviarlos a los colegisladores de la UE (Consejo y Parlamento Europeo) para su posible adopción posterior en el marco de un acto legislativo formal.

Su principal atribución es, tal como lo hemos indicado, el de impulsar políticamente a la UE (art. 15.1 TUE)<sup>45</sup>. Únicamente tomará

---

45 Para ello, adopta unas orientaciones generales para la acción de la UE. Las últimas -tituladas “Una nueva agenda estratégica para 2019-2024”- fueron acordadas el pasado durante el Consejo Europeo del 20 de junio de 2019 y fijan cuatro prioridades principales: proteger a los ciudadanos y las libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y promover los intereses y valores europeos en la escena mundial. De la misma manera, y conforme al encargo del art. 68 TFUE, el Consejo Europeo debe definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En junio de 2014, la institución publicó dicha estrategia, la cual fue revisada en 2017. En la actualidad se

decisiones jurídicas en casos estrictamente tasados (y especialmente en materia de política exterior y de seguridad). Cuando el Consejo Europeo está debidamente autorizado por los Tratados a adoptar unos actos jurídicamente vinculantes, se le aplicará las disposiciones de los Tratados relativas al control de legalidad ejercido por el TJUE (art. 263 TFUE), así como las relativas al recurso por omisión (art. 265 TFUE).

Una de las novedades más importantes introducidas por el Tratado de Lisboa es el papel que tiene ahora el Consejo Europeo dentro del sistema institucional de la UE en caso de violación, por un Estado miembro, de los valores de la Unión (dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos -art. 2 TUE). Recordemos, en este sentido, las disposiciones del artículo 7 TUE, el cual prevé dos supuestos (uno preventivo y uno sancionador): la constatación de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro (apartado 1)<sup>46</sup> y la constatación de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores de la UE (apartado 2)<sup>47</sup>.

---

centra sobre la protección y promoción de los derechos fundamentales; migración, asilo y fronteras; seguridad (y en particular en materia de lucha contra la delincuencia y el terrorismo); cooperación judicial, con la necesidad de crear un verdadero Espacio Europeo de Justicia; y libre circulación.

46 Art. 7. 1. “A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

*El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos”.*

47 Art. 7. “2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y

Es poco decir que dicha disposición ha empezado a cobrar especial fuerza tras los acontecimientos polacos y húngaros. Sin embargo, nos muestra, al mismo tiempo, la difícil conciliación que puede existir en el seno del Consejo Europeo entre los Estados miembros, más aún porque se trata de dos de sus miembros los principales infractores. En ambos casos, nos enfrentamos a un claro quebrantamiento del Estado de Derecho, tras la llegada al poder de dos partidos nacionalistas, en gran medida euroescépticos: el PiS (el partido Ley y Justicia de Jarosław Kaczyński) en Polonia y el partido Fidesz de Viktor Orbán en Hungría.

El caso polaco resulta ser particularmente llamativo, si tomamos en cuenta el conjunto de las actuaciones iniciadas por la UE en contra del Estado infractor desde la llegada al poder del partido PiS en el año 2015 (Ciréfica, 2019). En concreto, tras cuatro recomendaciones específicas presentadas por la Comisión Europea y relativas al Estado de Derecho en Polonia<sup>48</sup>, el ejecutivo de la UE decidió finalmente iniciar el 20 de diciembre de 2017 el procedimiento preventivo previsto por el artículo 7.1 TUE, dado los pocos resultados alcanzados hasta el momento a pesar de las repetidas adverten-

---

*persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones”.*

48 Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia (DOUE L 217 de 12 de agosto de 2016, p. 53); Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374 (DOUE L 22 de 22 de enero de 2017, p. 65); Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146 (DOUE L 228, de 2 de septiembre de 2017, p. 19); Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520 (DOUE L 17, de 23 de enero de 2018, p. 50).

cias<sup>49</sup>. Concretamente, la Comisión consideró preocupantes los dos siguientes puntos (apartado 5 de la Propuesta motivada): la falta de un control constitucional independiente y legítimo; y la adopción por el Parlamento polaco de una nueva legislación relacionada con el poder judicial que suscita graves dudas por lo que respecta a la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia.

Para intentar revertir con estas dificultades, la Propuesta insta al Estado polaco a adoptar varias medidas, entre las cuales podemos citar las siguientes: restablecer la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución polaca, velando por que sus jueces, su Presidente y su Vicepresidente sean elegidos y designados legalmente; publicar y ejecutar plenamente varias sentencias del Tribunal Constitucional; la modificación de la Ley del Tribunal Supremo, de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y de la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos relativos a la independencia del poder judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica. Además, se insta a las autoridades nacionales a velar por que cualquier reforma del sistema judicial se elabore en estrecha cooperación con el poder judicial y todas las partes interesadas, así como a abstenerse de actuaciones y declaraciones públicas que puedan socavar aún más la legitimidad del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios o los jueces.

Conforme al artículo 7.1 TUE, el Parlamento Europeo dio su aprobación a la propuesta el pasado 1 de marzo de 2018<sup>50</sup> y soli-

---

49 COM (2017) 835 final, de 20 de diciembre de 2017, Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1 del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia (Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia).

50 Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre la deci-

citó la intervención del Consejo de la UE para que emprenda acciones sin demora. Desafortunadamente, la resistencia del llamado “Grupo de Visegrado” ( Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia) está dificultando considerablemente la tarea, bloqueando políticamente cualquier intento para salir de la crisis. Sobre todo, impide el paso a la segunda etapa del procedimiento, la sancionadora (que prevé hasta la suspensión de los derechos de voto del Estado implicado), que requiere la unanimidad de los miembros del Consejo Europeo<sup>51</sup>.

En el caso húngaro, si bien la situación democrática en el país resulta ser muy preocupante desde casi una década<sup>52</sup>, fue solo el pasado 12 de septiembre de 2018 cuando el Parlamento Europeo adoptó una propuesta en la que solicita al Consejo que constate la existencia de un riesgo claro de violación grave a los valores de la UE<sup>53</sup>. En particular, la Cámara se pregunta acerca del funcionamiento del sistema constitucional y electoral; la independencia del poder judicial y de otras instituciones y los derechos de los jueces; la corrupción y los conflictos de intereses; la protección de datos y de la intimidad; la libertad de expresión; la libertad de cátedra; la libertad de religión; la libertad de asociación; el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías; los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados; y los derechos económicos y sociales.

---

sión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con la situación en Polonia

- 51 Frente a esta situación, la Comisión decidió iniciar varios procedimientos por infracción en contra de Polonia. Vid. Ciréfica (2019).
- 52 El Parlamento Europeo se pronunció por primera vez sobre la situación húngara el 10 de marzo de 2011 (sobre la Ley de Medios de Comunicación húngara).
- 53 Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340\\_ES.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_ES.html) (fecha de última consulta: 1 de noviembre de 2019).

A pesar de las particularmente graves violaciones anteriormente mencionadas, una vez más el sistema previsto por los Tratados quedó totalmente bloqueado, debido al frente común por parte de los cada vez más numerosos Estados acusados de quebrantar el Estado de Derecho<sup>54</sup>. En este sentido, el apartado 2 del artículo 7 TUE (relativo, recordamos, al mecanismo sancionador y que exige la unanimidad de los miembros del Consejo Europeo) resulta ser totalmente inaplicable en el estado, lo que amenaza sin duda alguna gravemente el conjunto del sistema europeo, al permitir, de manera casi impune<sup>55</sup>, a cualquier Estado establecer regímenes autoritarios sin más que una mera reprimenda, sin consecuencia directa para él en el orden institucional europeo (Bar Cendón, 2014, pp.133).

Esta situación, intolerable en una unión tal como la UE, debe necesariamente conducir a una reforma de este artículo si no queremos asistir en el futuro a unas dificultades insuperables. Como posibles respuestas, aparece la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada, así como la exclusión del voto del o de los Estados ya investigados por situaciones similares de violaciones de los valores de la UE.

---

54 Malta, Rumanía y Eslovaquia se han añadido a la lista de los países investigados por violación del Estado de Derecho.

55 Si bien es cierto que el artículo 7.2 TUE queda inaplicable, no podemos dejar de lado que la UE dispone de otros instrumentos -mucho más eficaces- para luchar contra esas derivas: nos referimos en particular al recurso por incumplimiento ante el TJUE que empieza a dar resultados (vid. por ejemplo la sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, asunto C-619/18) y a la propuesta sobre la protección de los intereses financieros de la UE.

## **B. EL RECHAZO DEL CONSEJO EUROPEO PARA COMPARTIR EL PROTAGONISMO POLÍTICO EUROPEO: EL CASO DE LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN EUROPEA**

El Consejo Europeo dispone de otra función fundamental en el sistema institucional de la UE: la designación de los altos cargos de la UE. Plasma, en pocas palabras, el poderío de los Estados en el proceso de integración europea. Concretamente, y según los Tratados, le corresponde designar a su presidente permanente (art. 15.5 TUE), al presidente de la Comisión Europea (art. 17.7 TUE), al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18.1 TUE) y al presidente del Banco Central Europeo (art. 283, apartado 2 TFUE). En cada uno de esos supuestos, debe pronunciarse por mayoría cualificada<sup>56</sup>.

Podemos afirmar que dicho poder de designación constituye un importante acto político, en el cual los intereses de la UE se ven inevitablemente mezclados con cuestiones de interés nacional e internacional. Un ejemplo de esta dificultad lo constituye la designación del presidente de la Comisión Europea.

La situación es la siguiente. Según los términos del artículo 17.7 TUE, *“Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes,*

---

<sup>56</sup> Recordamos que para lograr la mayoría cualificada, el 55% de los Estados miembros deben votar a favor de la decisión (16 de los actuales 27 Estados miembros) y dichos Estados deben representar al menos el 65% de la población total de la UE.

*por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento”*. A priori, no deberíamos encontrar mayor dificultad al asunto: corresponde al Consejo Europeo proponer al Parlamento Europeo un candidato al cargo, mientras corresponde al Parlamento Europeo elegir dicho candidato de manera definitiva.

Sin embargo, la realidad es distinta, especialmente desde las elecciones europeas celebradas durante el año 2014. En efecto, por primera vez, los partidos políticos europeos, aprovechando la redacción bastante ambigua de los Tratados sobre dicha designación, decidieron nombrar directamente a sus candidatos para presidir a la Comisión Europea, queriendo pasarse de alguna manera por encima de la potestad de propuesta del Consejo Europeo, dejando muy poco margen de maniobra para los Jefes de Estado. Así, un elector que votaba a favor del Partido Popular en España (miembro del grupo Partido Popular Europeo en el seno del Parlamento Europeo) votaba también a favor de la designación de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea. En cambio, un elector que votaba a favor del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el mismo país (miembro del Partido de los Socialistas Europeos) votaba también a favor de la designación de Martin Schulz como presidente de la Comisión.

Esta sutil maniobra por parte de los partidos europeos (conocida como la figura de los *Spitzenkandidaten*, o sistema de cabeza de lista - candidato principal) tenía un objetivo fundamental: otorgar mayor legitimidad democrática a una institución de la UE -la Comisión- muy criticada por su excesiva burocracia y su supuesta falta general de comprensión de las preocupaciones ciudadanas, y en gran parte responsable del déficit democrático que sufriría la UE desde dos décadas.

La respuesta no fue unánime, particularmente por parte de los Jefes de Estado reunidos en el seno del Consejo Europeo. En este

sentido, Reino Unido y Suecia, desde el principio opuestos a Jean-Claude Juncker, no dudaron en organizar una mini cumbre con Alemania y Países Bajos (reunión de los 4) para intentar poner freno al ascenso del antiguo primer ministro de Luxemburgo a la cúspide del ejecutivo comunitario<sup>57</sup>. Si bien es cierto que la crisis se resolvió, en gran parte por descuido del asunto por parte de los Estados, con el nombramiento del interesado por parte del Consejo Europeo<sup>58</sup>, el enfrentamiento entre las dos instituciones (Consejo Europeo y Parlamento Europeo) iba a repetirse durante los siguientes comicios.

En concreto, el Consejo Europeo ya había lanzado su advertencia apenas terminado el proceso de 2014: aceptaba la candidatura de Jean Claude Juncker para el puesto, pero de ninguna manera se trataba de un precedente de cara al futuro. La respuesta del Parlamento dada durante el año 2018, mediante su Decisión sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea<sup>59</sup>, fue contundente. En él se hizo hincapié en que *“de no adherirse al proceso de designación de cabezas de lista, el Consejo Europeo también correría el riesgo de*

---

57 Véase [https://elpais.com/internacional/2014/06/09/actualidad/1402335718\\_155790.html](https://elpais.com/internacional/2014/06/09/actualidad/1402335718_155790.html) (fecha de última consulta: 3 de noviembre de 2019).

58 Véase las Conclusiones del Consejo Europeo, de los días 26 y 27 de junio de 2014. Recuperado de: [https://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out?document\\_date\\_from\\_date=&DOC\\_ID=&CONTENTS=&DOC\\_TITLE=&DOC\\_SUBJECT=CONCL&meeting\\_date\\_single\\_date=&MEET\\_DATE=&meeting\\_date\\_to\\_date=&document\\_date\\_to\\_date=&i=ADV&DOS\\_INTERINST=&document\\_date\\_single\\_comparator=&ROWSPP=25&document\\_date\\_single\\_date=&DOC\\_LANCD=ES&ORDERBY=DOC\\_DATE+DESC&meeting\\_date\\_single\\_comparator=&DOC\\_DATE=&typ=SET&meeting\\_date\\_from\\_date=&NRROWS=500&RESULTSET=4](https://www.consilium.europa.eu/register/es/content/out?document_date_from_date=&DOC_ID=&CONTENTS=&DOC_TITLE=&DOC_SUBJECT=CONCL&meeting_date_single_date=&MEET_DATE=&meeting_date_to_date=&document_date_to_date=&i=ADV&DOS_INTERINST=&document_date_single_comparator=&ROWSPP=25&document_date_single_date=&DOC_LANCD=ES&ORDERBY=DOC_DATE+DESC&meeting_date_single_comparator=&DOC_DATE=&typ=SET&meeting_date_from_date=&NRROWS=500&RESULTSET=4) (fecha de última consulta: 3 de noviembre de 2019).

59 Decisión de 7 de febrero de 2018. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030\\_ES.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_ES.html) (fecha de última consulta: 3 de noviembre de 2019).

*presentar para la aprobación del Parlamento a un candidato a presidente de la Comisión que no cuente con una mayoría parlamentaria suficiente” (apartado 3). Sobre todo, “advierte de que el Parlamento Europeo estará preparado para rechazar, en el procedimiento de investidura del presidente de la Comisión, cualquier candidato que no haya sido designado como cabeza de lista en el período previo a las elecciones europeas” (apartado 4).*

Cabe resaltar que todo empezó relativamente bien para los grupos del Parlamento Europeo al comienzo de la nueva campaña. En efecto, pudieron designar a sus cabezas de lista antes de las elecciones de 26 de mayo de 2019<sup>60</sup>, siguiendo la hoja de ruta ya definida en 2014. Sin embargo, era sin contar con la oposición esta vez frontal de varios Estados miembros (Sánchez Margalef, 2019), una vez terminado el proceso electoral transnacional, con la victoria, no sin dificultades (y sin mayoría), del Partido Popular Europeo.

El fuerte rechazo estatal al sistema planteado por el Parlamento fue, en gran medida, posible gracias a los resultados obtenidos, mucho más fragmentados en comparación con 2014: 179 escaños para el Partido Popular Europeo (221 en 2014); 150 escaños para el Partido Socialista (191 en 2014); 107 escaños para el Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (67 en 2014) y 70 para los Verdes (50 en 2014). Así, de cara a dichos resultados, dos escenarios eran posibles si se utilizaba la técnica del *Spitzenkandidat*: bien designar al representante del partido ganador (PPE), bien

---

60 Manfred Weber para el Partido Popular Europeo (PPE), Frans Timmermans (Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas / Partido de los Socialistas Europeos), Jan Zahradil (Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos), Guy Verhofstadt (Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), Margrethe Vestager (Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa), Ska Keller (Grupo de Los Verdes), Bas Eickhout (Grupo de Los Verdes), Violeta Tomić (Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea), Nico Cué (Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea).

permitir las alianzas entre los grupos, con una mayoría a favor de los partidos de izquierda y del centro.

Esta situación no convenció a los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo y tras una negociación de varias semanas, un nuevo nombre apareció para liderar a la Comisión Europea: la alemana Ursula Von Der Leyen, como resultado del veto de varios Estados a los candidatos del *Spitzenkandidat*. En efecto, por un lado, Manfred Weber, líder del PPE, no había logrado obtener los favores de Emmanuel Macron, presidente de Francia, lo que tuvo como consecuencia descartarlo rápidamente como candidato serio para el puesto. Por otro lado, el candidato Frans Timmermans, antiguo vicepresidente de la Comisión Juncker, recibió los vetos polacos y húngaros, especialmente tras sus investigaciones en contra de dichos países por sus reiteradas violaciones al Estado de Derecho.

El nombre finalmente propuesto por el Consejo Europeo para la aprobación del Parlamento Europeo nos muestra como al fin y al cabo, los Jefes de Estado, lejos de despreocuparse por los temas europeos, decidieron retomar el papel que estiman les corresponden: liderar el proceso político europeo a toda costa, incluso actuando directamente en contra del único órgano democráticamente elegido por los ciudadanos. Obviamente, dicha situación solo nos puede preocupar de cara al futuro de la UE, debido a la brecha abierta como consecuencia de esta batalla entre dos instituciones particularmente importantes del proceso. En primer lugar, porque es poco probable que el Parlamento Europeo se haya resignado a defender su modelo de *Spitzenkandidat* (muestra de ello es el rechazo, durante las audiciones de los futuros comisarios, de la comisaria propuesta por Francia, Sylvie Goulard<sup>61</sup>). De ahí que, clara-

---

61 Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570705485\\_846132.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/10/actualidad/1570705485_846132.html) (fecha de última consulta: 4 de noviembre de 2019).

mente, cabe la posibilidad de que el combate se intensifique en los próximos años, primero mediante un uso intensivo de su poder de control sobre la Comisión Europea (lo que podría dificultar grandemente su acción), segundo mediante una mejora sustancial de la normativa electoral europea antes de las próximas elecciones, para prevenir cualquier nuevo ataque estatal a su propuesta. En segundo lugar, porque existe un claro riesgo de que el nuevo presidente de la Comisión ya no sea elegido principalmente por sus cualidades de protector de los valores europeos, sino únicamente en consecuencia de sus meras habilidades políticas nacionales, lo que debilitaría en gran medida a la UE<sup>62</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

Institucionalizar el Consejo Europeo ha permitido, sin duda alguna, añadir mayor visibilidad a la acción de la UE, especialmente en un escenario internacional. En este sentido, su representante directo, el presidente permanente, tiene una importante tarea: lograr que la comunidad internacional considere a los Estados miembros de la UE como si fueran uno solo, hablando de una sola voz, especialmente frente a los desafíos globales que necesitan una respuesta coordinada.

Sin embargo, dicha institucionalización también ha añadido un nivel de dificultad adicional para la UE, ya de por sí dotada de un sistema institucional complejo. En efecto, ahora que sus funciones están mejor definidas por los Tratados, la falta de acuerdo entre sus miembros podría llegar a paralizar los avances de la integración europea.

Por todo lo anterior, reiteramos nuestro llamamiento hacia una mejora de los Tratados de cara a su próxima revisión en particular

---

62 En este sentido, recordamos que la acción de la Comisión Europea es fundamental para el conjunto del proceso. Véase Molina Del Pozo (2015a).

mediante una todavía necesaria aclaración de las competencias del Consejo Europeo, especialmente en lo que se refiere a su papel concreto dentro del entramado institucional europeo, para evitar que la integración europea, que tanto ha costado al continente, pierda su sentido por culpa de sentimientos nacionalistas, ajenos a la finalidad de la UE: la paz entre los Estados.



## BIBLIOGRAFÍA

Bar Cendón, A. (2014). La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 33, pp. 99-140.

Bar Cendón, A. (2017). El Reino Unido y la Unión Europea: inicio y fin de una relación atormentada. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, pp. 141-180.

Barcená, J. de M. (2014). La cuestión de la secesión en la Unión Europea: una visión constitucional. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n.º 165, pp. 211-245.

Blázquez Peinado, M.D. (2008). Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 29, pp. 165-192.

Calatrava Lesmes, O. (2018). *El papel del Consejo Europeo en la crisis económica y el modelo social europeo*. UNED, Tesis Doctoral.

Castillo de la Torre, F. (2015). La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la UE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 50, pp. 85-124.

Chaves Giraldo, P. (2017). La gobernanza económica de la Unión Europea: ¿activar los frenos de emergencia?. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad* n.º 12, pp. 92-114.

Ciréfica, R. (2019). El respeto del Estado de Derecho en la UE: el caso de Polonia. Comentario a la STJUE, Comisión/Polonia (In-

dependencia del Tribunal Supremo) de 24 de junio de 2019 (asunto C-619/18). *Derecho y Economía de la Integración*, n. 7, pp. 129-141.

Constantinesco, V. (1992). *Le Conseil Européen*. Répertoire de Droit Communautaire, París.

Constantinesco, V. ; Gautier, Y., Simon, D. (2007). *Traités d'Amsterdam et de Nice, Commentaires article par article*. Economica, París.

De Aireilza, J.M. (1998). El Consejo Europeo tras el Tratado de Ámsterdam, España en la negociación del Tratado de Ámsterdam. *Estudios de Política Exterior*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Mellado Prado, P. (2010). La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: “cambiar algo para que nada cambie”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 18, pp. 75-101.

Molina Del Pozo, C.F. (2015a). *Derecho de la Unión Europea*. 2ª edición, Reus.

Molina Del Pozo, C.F. (2015b). *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Juruá, 4 volúmenes.

Molina Del Pozo, C.F. & Bergamaschine Mata Diz, J. (2013). La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n. 118, pp. 15-59.

Papi Boucher, M. (2017). *El Consejo Europeo: entre el derecho y la realidad*. BOE.

Parlamento Europeo (2009). *Informe sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.europarl.europa>.

eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0142+0+DOC+XML+V0//ES (fecha de última consulta: 17 de noviembre de 2019)

Pérez Bustamante, R. & Palacio, A. (1998). *Los Consejos Europeos*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Petschen, S. (2007). El mandato para el Tratado de reforma: la consolidación definitiva de la Europa del Establishment político de los Estados. *Análisis del Real Instituto Elcano* n.º 95. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido!ut/p/a1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38\\_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvs!/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI%2099-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvs!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2099-2007) (fecha de última consulta: 6 de noviembre de 2019).

Ramiro Troitiño *et al.* (2018). De Gaulle y Europa. Nacionalismo frente a integración en la construcción europea. *Revista de occidente*, n. 443, pp. 87-101.

Sánchez Margalez, H. (2019). *¿Quién quiere matar a los Spitzenkandidaten?*. CIDOB. Recuperado de: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/europa/quien\\_quiere\\_matar\\_a\\_los\\_spitzenkandidaten](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/quien_quiere_matar_a_los_spitzenkandidaten) (fecha de última consulta: 3 de noviembre de 2019).

Taulègne, B. (1993). *Le Conseil Européen*. Presses Universitaires de France.