

EL CONSEJO EUROPEO Y SUS RELACIONES CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. Introducción. II. De las relaciones internacionales a la consideración de Institución. Evolución de su composición y competencias. III. Las competencias en relación con las demás Instituciones. IV. Composición: las nuevas figuras y su influencia: 1. El Presidente del Consejo Europeo. 2. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. V. Algunas conclusiones, pero parciales y provisionales.

I. INTRODUCCIÓN

Constituye ya un lugar común en la doctrina científica afirmar que el Tratado de Lisboa, como ya lo hiciera antes el *non nato* Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (en adelante, Tratado constitucional)¹, no ha introducido modificaciones sustanciales en el sistema institucional que conocemos desde que se pergeñara en los Tratados fundacionales de París y, sobre todo, de Roma de la década de los cincuenta y las posteriores modificaciones que ha experimentado².

¹ Sobre la Constitución Europea *vid.*, en general, *Comentarios a la Constitución*, 3 Libros, Enrique ÁLVAREZ CONDE y Vicente GARRIDO MAYOL, directores, Consell Juridic Consultiu de la Generalitat Valenciana-Tirant lo blanch, Valencia 2004; y, mucho más resumida, MANGAS MARTÍN, Araceli, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005.

² MELLADO PRADO, Pilar, «El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión», *Instituciones de Derecho Comunitario*, Colex, Madrid, 2009, con razón escribe: «... y por lo que se refiere al ámbito institucional el Tratado de Lisboa aporta –como hacía el Tratado Constitucional– pocas novedades en el fondo», p. 138.

Ahora bien, algunas reformas institucionales sí forman parte del nuevo Tratado, aunque, por un lado, con la misma profundidad y alcance y siguiendo las mismas ideas de democratización, eficacia y transparencia, que las llevadas a cabo en Tratados de reforma anteriores (Maastricht, Amsterdam y Niza, de manera principal) y, por otro, reflejando lo previsto en el Tratado constitucional, pues, como se ha escrito con razón, el Tratado de Lisboa es, básicamente, el Tratado constitucional desprovisto de toda simbología constitucional³.

Una de las novedades institucionales introducidas en el Tratado de Lisboa –y de no menor calado, como tendremos ocasión de comprobar⁴– es el otorgamiento del carácter de Institución fundamental de la Unión al Consejo Europeo o, dicho en otros términos, su introducción en el marco institucional de la Unión Europea. En efecto, el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) señala –quizás, por casualidad justo por «debajo» del Parlamento Europeo y por «encima» del Consejo de Ministros o de la Comisión, como hiciera notar Gutiérrez Espada⁵, aunque analizando el artículo I-18.2 del Tratado constitucional, pero que puede decirse lo mismo del precepto enunciado del TUE–, al Consejo Europeo como institución que forma parte del marco institucional, que tiene por finalidad: promover los valores, perseguir los objetivos, defender los intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones de la Unión.

Con esta disposición, el Consejo Europeo, por un lado, concluye prácticamente su proceso de institucionalización iniciado en París los días 10 y 11 de diciembre de 1961 cuando, por primera vez, los Jefes de Estado y/o de Gobierno de las Comunidades Europeas y sus Ministros de Asuntos Exteriores se reunieron, influenciados por las concepciones estatistas del Presidente De Gaulle, con el fin de «organizar una cooperación política más estrecha»; y, por otro, dejar de estar –como bien ha expresado Martín Pérez de Nanclares⁶– en el «limbo jurídico» para entrar en el «redil institucional», por lo que su naturaleza jurídica resulta también, ahora, clara y se

³ En este sentido, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, «Hacia un nuevo Tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado constitucional sin que realmente lo parezca», *ARI*, nº 76/2007, 9/07/2007, pp. 3 y ss., en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal... (visitado el día 7 de junio de 2009).

⁴ SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, «El Consejo Europeo», *Comentarios a la Constitución*, Libro I, Enrique Álvarez Conde y Vicente Garrido Mayol, directores, Consell Juridic Consultiu de la Generalitat Valenciana-tirant lo blanch, Valencia 2004, señala que se trata de «uno de los principales cambios registrados en el ámbito institucional de la Unión Europea durante los últimos años», p. 827. Aunque esta afirmación tiene por objeto la regulación contenida en el Tratado constitucional por lo que hemos dicho antes en el texto respecto a que el Tratado de Lisboa en esta materia es plenamente aplicable a lo dispuesto en el Tratado vigente. Por otro lado, no será ésta ni la primera ni la última referencia a comentarios al Tratado constitucional a los que aludiremos como si hubieran sido hechos al Tratado de Lisboa.

⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, «La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional», *RDC*, nº 16, 2003, pp. 911-912.

⁶ «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *REDC*, nº 15, 2003, p. 557.

desprenden numerosas consecuencias desde un punto de vista jurídico, como su sujeción al sistema de acceso público a los documentos de las instituciones, su capacidad para adoptar decisiones con valor jurídico, aunque no legislativo, y el control judicial de tales decisiones⁷.

En las páginas que siguen pretendemos analizar si esta decisión del legislador europeo originario ha sido un mero reconocimiento de la realidad, esto es, ha elevado a Derecho originario lo que la opinión pública y los *mass media* tenían ya como cierto –o, parafraseando a uno de los principales artífices de la política española– ha elevado a la categoría de normal lo que a nivel de la calle era normal– o, por el contrario, esta decisión tiene más efectos y de mayor profundidad hasta el punto de que podamos concluir que se ha producido un rediseño de las instituciones de la Unión y, en consecuencia, del equilibrio de poderes y que no se trata de un retoque sino de una profunda e incisiva transformación del marco institucional, como ha expresado alguna autora⁸ o, cuando menos, un escoramiento intergubernamental⁹ o un incremento considerable de las competencias del Consejo Europeo y, como consecuencia, un avance del principio de intergubernamentalidad para compensar los avances sensibles del principio de supranacionalidad¹⁰.

El limitado espacio de que disponemos nos impedirá ahondar con la profundidad necesaria en la respuesta a la cuestión planteada y, además, desde la perspectiva señalada, sólo la podríamos ofrecer mirando por una sola ventana del edificio institucional de la Unión cuando hay que verlo desde fuera y en su integridad para saber si realmente se ha cambiado. Ahora bien, sí podemos adelantar un esbozo a través del descubrimiento del papel que el Tratado de Lisboa ha otorgado al Consejo Europeo, desde la perspectiva de sus relaciones con las demás instituciones de la Unión.

Para llevar a cabo esta labor vamos a fijar nuestra atención en dos puntos que considero los más relevantes para intentar dar ese esbozo de respuesta a la cuestión que nos hemos planteado. En primer lugar, abordaremos –parece obvio– el tema de los poderes de que dispone esta «nueva» institución en relación con las demás instituciones; y, en segundo término, los miembros que la integran o, mejor dicho, su composición, donde se han producido incorporaciones que podemos considerar significativas para el objeto de este estudio.

⁷ Así se expresó el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en *Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Breve análisis*, en el sitio Internet: <http://www.constitucioneuropaea.es> (visitado el día 9 de noviembre de 2004), p.13.

⁸ SERENA ROSSI, Lucía, «Los equilibrios institucionales en la Constitución Europea», *El reto constitucional de Europa*, José Vidal-Beneyto (coord.), Dykinson, Madrid, 2005, p. 257.

⁹ MANGAS MARTÍN, A., «El escoramiento intergubernamental de la Unión», *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, Iustel-AEPDIRI, Madrid, 2008, pp. 227-239. En el mismo sentido, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo y CERVELL HORTAL, María José, *La adaptación del Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Comares, Granada, 2010, p.4.

¹⁰ LINDE PANIAGUA, Enrique, «El Consejo de Ministros de la Unión Europea», *Comentarios...*, cit., p. 857.

II. DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES A LA CONSIDERACIÓN DE INSTITUCIÓN. EVOLUCIÓN DE SU COMPOSICIÓN Y COMPETENCIAS

Es conveniente que iniciemos este análisis recordando con brevedad cómo se ha llegado a la situación actual, esto es, evocando el camino que se ha recorrido desde esa primera reunión a la que hemos hecho mención hasta llegar al momento actual. No se trata solamente de andar por la vida de este organismo señalando sus hitos principales, sino profundizar en su regulación para compararla con la actual y, de este modo, descubrir el alcance de los cambios que se han introducido.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974, es decir, trece años y seis reuniones después de aquella primera convocatoria del Presidente De Gaulle, decidió la institucionalización del Consejo Europeo que materializó en su comunicado final en el que afirmó: «... los Jefes de Gobierno consideran que es preciso asegurar juntos el desarrollo y la cohesión de las actividades de las Comunidades y de todos los trabajos de cooperación política... han decidido reunirse tres veces al año y cada vez que sea necesario..., en Consejo de la Comunidad, para la cooperación política...»¹¹.

El nacimiento de este órgano generó una importante polémica respecto a su naturaleza jurídica¹² y pese al papel protagonista que estaba llamado a desempeñar no figuró, sin embargo, en los Tratados comunitarios.

La Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, de junio de 1983, encauzó, en buena medida, este problema otorgando al Consejo Europeo un transcendental papel –como no podía ser menos– en el proceso de integración. En dicha Declaración se diseñaron con claridad los objetivos y funciones señalando tres ejes esenciales de su naturaleza y que se han mantenido y mantienen en las distintas regulaciones que se ha hecho en los Tratados comunitarios de esta figura: a) globalidad de su actuación (establece orientaciones para el fomento de la construcción europea); b) papel de impulsión y orientaciones generales (facilita directrices políticas generales para la Comunidad Europea y la Cooperación Política Europea); y c) posibilidad de actuación en los terrenos comunitarios concretos (abre nuevos ámbitos de actividad para la cooperación y formula posiciones comunes sobre los asuntos relativos a las relaciones exteriores)¹³.

La existencia del Consejo Europeo se consagró, a nivel de Derecho originario, en el artículo 2 del Acta Única Europea (AUE) en el que se recogía la composición del Consejo Europeo («estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunida-

¹¹ El texto puede leerse en PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio y CONDE, Elena, *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, Madrid, 1999, p. 171.

¹² Sobre esta cuestión, *vid.* LIÑÁN NOGUERAS, Diego, «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *RIE*, 1984-2, pp. 417 y ss.

¹³ PÉREZ-BUSTAMANTE, R. y CONDE, E., *La Unión Política...*, cit., p. 333.

des Europeas») y la periodicidad de sus reuniones («se reunirá al menos dos veces al año»), pero no se especificaban sus competencias, por lo que pudiera pensarse que nacía simplemente como un órgano de encuentro, de cooperación política y sin poder decisorio alguno, algo bastante alejado de la realidad.

Esta última tarea la cumplió el Tratado de Maastricht de 1992, en su artículo D, que esbozó en términos muy generales el papel que debía cumplir este órgano («dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales») su composición que no experimentó variación alguna y su funcionamiento, si así lo podemos denominar, pues se limita a indicar que el Consejo Europeo tiene la obligación de presentar al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como otro por escrito cada año sobre los progresos realizados por la Unión¹⁴.

El Tratado de Amsterdam contempló las mismas previsiones que el anterior (artículo 4 TUE) y, a la vez, amplió las competencias de este órgano a materias específicas de las Comunidades Europeas y de la política exterior y de seguridad común.

Y, por último, el Tratado de Niza no introdujo ninguna modificación en la regulación de esta institución y el artículo 4 TUE permanecerá inalterado.

Ha sido, en definitiva y como hemos señalado, el artículo 13 TUE en su última versión el que ha otorgado el carácter de Institución de la Unión a lo que hasta este momento había actuado como el astro sol sobre el cual giran todos los planetas (las instituciones, en nuestro caso), pero sin formar parte del sistema. Los artículos 15 TUE y 235 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) son los preceptos del Derecho originario que, fundamentalmente, regulan esta Institución, sin perjuicio de otras disposiciones que le otorgan distintas competencias, como tendremos ocasión de examinar.

III. LAS COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES

Las mismas funciones de dirección e impulso que asumió el Consejo Europeo desde, prácticamente, su aparición en el escenario europeo, le son reconocidas también en el artículo 15 TUE. En efecto, esta institución dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales, a las que ha añadido ahora también la de priorizarlas¹⁵.

¹⁴ Con acierto, en mi opinión, LINDE PANIAGUA, E., «El Consejo de Ministros...», cit., escribe: «Incluso después de haberse regulado el Consejo Europeo en el Tratado de la Unión Europea, y de ser evidente su carácter institucional, dicho Tratado y los siguientes siguieron sin calificarlo de institución», p. 856.

¹⁵ BRU PURÓN, Carlos M^a., «Comentario a los artículos I-19,1, I-21, I-22, I-25,1 y III-341 de la Constitución Europea», *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucionales europeos*, Carlos María BRU PURÓN, director, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, manifiesta que «reproduce y mejora el texto de su antecedente párrafo 1º del artículo 4 TUE», p. 345.

No cabe duda alguna que definir, orientar y priorizar las políticas generales de la Unión tendrá incidencia sobre las demás Instituciones y, singularmente, sobre aquella que tiene el poder de iniciativa que se verá, cuando menos, condicionado por cuanto el Consejo Europeo, de alguna manera, le llegará a priorizar las políticas a desarrollar; y, también, sobre aquéllas dotadas de poder legislativo –Consejo y Parlamento Europeo– que, asimismo, se verán influenciadas por las decisiones que adopte el Consejo Europeo en ejercicio de sus funciones definiendo, orientando y priorizando las políticas generales de la Unión, que, además, en muchos casos tampoco son tan generales si nos atenemos a la experiencia de los últimos años cuando, cumbre tras cumbre, resuelve cuestiones concretas bien ante la falta de decisión de sus subordinados, esto es, los ministros en el Consejo que dejan la capacidad de resolver asuntos en sus jefes, o bien por el excesivo protagonismo que, a mi juicio, están asumiendo los Jefes de Gobierno en cuestiones concretas que debían ser resueltas de modo ordinario en el seno del Consejo.

Por otro lado, la influencia del Consejo Europeo será mayor sobre el resto de las Instituciones porque estos poderes genéricos de que dispone se extenderán a todos los campos y materias de la Unión, como no podía ser de otra manera por su reconocimiento como elemento integrante del marco institucional de esta organización y la desaparición de la estructura de pilares a todos los ámbitos sobre los que a la Unión Europea se le ha atribuido de alguna competencia.

Pero es que, además, de estos poderes genéricos y, desde luego, importantes y más por el uso que hace de ellos, también el Tratado le atribuye competencias decisorias sobre algunas instituciones de la Unión, de tal manera que condiciona su vida.

Así, el Consejo Europeo tomará decisiones sobre:

a) La composición del Parlamento Europeo, si bien la iniciativa y, también, la aprobación corresponderá a éste. En efecto, el artículo 14.2 TUE determina que el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.

Debe advertirse, en primer término, que la competencia no es ni absoluta ni exclusiva del Consejo Europeo, sino que se trata de una competencia compartida con la Institución destinataria de la decisión, ya que debe contar, primero, con la iniciativa de ésta y, después, con su aprobación.

Hasta el Tratado de Lisboa era la propia norma de Derecho originario la que establecía, de manera directa, la composición del Parlamento Europeo. Así, los artículos 189 y 198 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) determinaba el número y el reparto por los Estados miembros de los integrantes de esta Institución.

A mi juicio, parece lógica la solución que se ha buscado a un problema producido con los Tratados anteriores, ya que hasta ahora, además de que el Parlamento Europeo no es que no tuviera que aprobar ninguna decisión sobre esta cuestión, sino que ni siquiera era consultado, lo que supone un incremento de su poder, cada nueva adhesión exigía modificación de los Tratados, esto es, un procedimiento, como se

conoce, excesivamente complejo y costoso políticamente que, ahora se obviará a través de esta decisión del Consejo Europeo.

b) La lista de las formaciones del Consejo distintas de la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, que ya están contempladas de manera expresa, en el artículo 16 TUE, así como las reglas de rotación de la presidencia de estas formaciones con excepción de la de Asuntos Exteriores que, como se sabe, corresponde, porque así lo establece el propio Tratado de Lisboa, al Alto Representante de Política Exterior y Política de Seguridad de la Unión. El artículo 236 TFUE así lo indica expresando que las decisiones conducentes a las regulaciones señaladas serán adoptadas por mayoría cualificada.

Conviene tener en cuenta, en primer término, que ya disponía de esta competencia, esto es, que no estamos en presencia de un nuevo poder de esta Institución, desde que en el Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002, con el fin de mejorar el funcionamiento del Consejo y sin necesidad de modificar los Tratados, decidió que fueran nueve las formaciones del Consejo, si bien la ejercía formalmente a través del Consejo, ya que era éste quien debía recoger la decisión del Consejo Europeo en su Reglamento Interno. Asimismo, en la citada cumbre también adoptó una medida relativa a la presidencia como medio para resolver un problema de eficacia de las presidencias semestrales, aunque lo hizo, en mi opinión, con poco éxito. Por tanto, no nos hayamos más que ante una competencia formalmente nueva que, eso sí, priva al Consejo, como ha escrito LINDE PANIAGUA, de una facultad de autoorganización, lo que no me parece ya, como continúa diciendo el autor citado, es que la privación de esa competencia al Consejo sea difícilmente justificable, si tenemos en cuenta precisamente los motivos que llevaron a los Jefes de Gobierno a adoptar en Sevilla las decisiones mencionadas, pues, sencillamente, las formaciones del Consejo habían proliferado hasta casi no llegar a conocerse las que realmente existían y, en consecuencia, una racionalización en la materia era necesaria como la sigue siendo ahora.

Por otro lado, debe tenerse presente que estas decisiones deben ser adoptadas por mayoría cualificada y no por unanimidad; hecho este que significa que la regla del consenso, como modo normal de adopción de decisiones de esta Institución —que representa y defiende los intereses intergubernamentales—, quiebra en este y en otros supuestos mostrando, en consecuencia, una aproximación si no una clara aplicación de las reglas de la supranacionalidad o, quizás mejor expresado, de la «comunitarización» a que se encamina el Consejo Europeo consecuencia de su sometimiento a las reglas del sistema¹⁶.

c) Proponer al Parlamento Europeo el Presidente de la Comisión, aunque quien le elige es aquél, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.7 TUE, «El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen».

¹⁶ En este sentido, *vid.* ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO y GUINEA LLORENTE, Mercedes, *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 173.

Bien es cierto, como ha escrito MANGAS MARTÍN¹⁷, que la propuesta que realice el Consejo Europeo será decisiva en la elección del Presidente, pero no lo es menos que en el sistema hasta ahora vigente no es que esta Institución fuera decisiva, sino que era quien tenía la última palabra. Baste recordar que el artículo 214.2 TCE señalaba que el Consejo, reunido en formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión y que el Parlamento Europeo debe aprobar dicha designación. Ahora, y con la intención de vincular a la Comisión más estrechamente a la institución parlamentaria, las tornas se cambian y es el Parlamento Europeo quien elige a propuesta del Consejo Europeo.

Por otra parte, el precitado artículo del TUE establece otra condición hasta ahora inédita y, también, con la misma idea de estrechar la vinculación Parlamento Europeo-Comisión, y es que el Consejo Europeo a la hora de proponer candidato a la presidencia de la Comisión deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Una Declaración, anexa al Tratado, relativa a los apartados 6 y 7 del artículo 17 TUE, dispone que Parlamento Europeo y Consejo Europeo son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del Presidente de la Comisión. Por consiguiente, antes de la decisión (propuesta, debería haber dicho) del Consejo Europeo se mantendrán las necesarias consultas entre representantes de ambas instituciones, en el marco que se estime más oportuno. Dichas consultas versarán sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta –como ya señala el propio artículo 17.7– las elecciones al Parlamento Europeo. En definitiva, esta Declaración obliga al diálogo interinstitucional para que no llegue a producirse el rechazo del candidato propuesto por parte del Parlamento Europeo.

En fin, con claridad, puede afirmarse que no es el Consejo Europeo quien con esta competencia designa al Presidente de la Comisión, sino que es el Parlamento Europeo quien lo elige. Y, en todo caso, también aquí sería más propio que calificáramos esta competencia de compartida, puesto que el Parlamento Europeo no puede elegir a ninguna personalidad si no es a propuesta del Consejo Europeo.

d) Decidirá por unanimidad el número de miembros de la Comisión. El artículo 17.5 TUE establece que la Comisión, a partir de 1 de noviembre de 2014, estará compuesta por un número de miembros correspondientes a las dos terceras partes de los Estados miembros incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

En relación a esta cuestión, debe advertirse que no se trata en puridad de ninguna nueva competencia atribuida a los órganos que representan los intereses de los Estados miembros. El artículo 213 TUE, en su versión de Niza, ya contenía una disposición similar a la que comentamos con la salvedad de que a quien otorgaba el poder de modificar el número de comisarios era el Consejo.

¹⁷ «La reforma institucional en el Tratado de Reforma», *RCG*, 70-71-72, 2007, p. 136.

En la pelea que ha habido desde hace años ente Estados grandes y los demás sobre el tamaño de la Comisión, ha triunfado la opción propugnada por los Estados grandes que es, como he señalado en otro lugar¹⁸, la más «comunitarista» por cuanto se compadece más con la lógica institucional de esta organización supranacional de integración de un órgano que representa exclusivamente el interés general de la Unión, mientras que la presencia de un comisario nacional de cada uno de los Estados miembros haría pensar más en un órgano de cuño intergubernamental por mucho que sus miembros sean elegidos «en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan garantías plenas de independencia», como dice el apartado 3 del artículo 17 TUE. Sobran los casos en las últimas composiciones de esta Institución en que esos requisitos realmente se hayan cumplido.

El último inciso de este apartado, que es el que a nosotros nos interesa, deja en manos de los Jefes de Estado o de Gobierno, esto es, de la «nueva» Institución, en última instancia la determinación del tamaño de la Comisión.

e) Adoptará por decisión unánime el sistema de rotación de los miembros de la Comisión. Tampoco, en sentido estricto, nos hayamos ante una competencia atribuida *ex novo* a las instituciones que representan los intereses de los Estados miembros. El Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea, anejo al Tratado de Niza, contenía una decisión similar a ésta, aunque referida al Consejo. Mandataba, en su artículo 4, a esta Institución para que, por unanimidad, estableciera las modalidades de rotación igualitaria para la designación de la Comisión, ya que ésta sería inferior al número de Estados miembros de la Unión; y, además, señalaba los principios del sistema de rotación. Ahora, como hemos visto ha sucedido en la cuestión anterior, el único cambio que se produce es que se traslada la competencia a los superiores del Consejo, es decir, a los Jefes de Gobierno reunidos en Consejo Europeo y no cuenta este Tratado con un Protocolo como el señalado o, para concretar más, el Consejo Europeo es libre para determinar los sistema, ya que no se indica en el Tratado ni siquiera los principios que debe tener en cuenta esta Institución para adoptar la decisión necesaria.

f) Nombrará y cesará al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18.1 TUE). Esta competencia del Consejo Europeo la analizaremos más adelante cuando nos refiramos a las nuevas figuras que crea el Tratado de Lisboa en esta Institución y la posible influencia que pueden ejercer sobre el resto de Instituciones.

g) Por último, el Consejo Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 283.2 TFUE, ostenta la competencia para nombrar a los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios sobre la base de una recomen-

¹⁸ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, «La Comisión Europea en el Tratado de Niza», *La reforma institucional en el Tratado de Niza*, coord.. Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, Lex Nova, Valladolid, 2004, p. 84.

dación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, Es decir, el mismo sistema de nombramiento que contemplaba el precepto regulador de esta cuestión del anterior Tratado, que atribuía a los Gobiernos de los Estados miembros a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno el nombramiento de los miembros de este órgano directivo del Banco Central Europeo y, también, con el mismo procedimiento descrito.

En consecuencia, tampoco estamos en presencia de una competencia nueva del Consejo Europeo, sino de un poder que ya venía ejerciendo.

IV. COMPOSICIÓN: LAS NUEVAS FIGURAS Y SU INFLUENCIA

Mayor novedad que la inclusión del Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión que, como ya hemos indicado, era un tema asumido por todos y desde hace tiempo, lo es su composición o, para ser más rigurosos, la creación de algunas nuevas figuras que están en su seno bien como parte integrante del mismo o bien como partícipe de sus trabajos¹⁹. Me refiero, claro es, al Presidente del Consejo Europeo que, lógicamente, es parte del mismo, aunque de manera un tanto sorprendente no tiene derecho de voto y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que no es miembro de esta Institución, sino que colabora con ella. En efecto, el artículo 15.2 TUE establece: «El Consejo Europeo estará compuesto... por su Presidente... Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

Analizaremos estas figuras para conocer sus competencias y, en suma, concluir la influencia que pueden ejercer sobre las demás instituciones por cuanto éste es el objeto del presente trabajo.

1. El Presidente del Consejo Europeo

Este cargo, que tiene su origen fundamentalmente en la propuesta conocida en la jerga comunitaria como propuesta «ABC»²⁰, tiene por finalidad principal dar res-

¹⁹ MARISCAL, Nicolás, *Más allá de Lisboa: horizontes europeos*, Tecnos, Madrid, 2010, lo califica, refiriéndose a este nuevo cargo, de «cambio más trascendental», p. 158.

²⁰ La propuesta Aznar, Blair y Chirac («ABC») es la carta que José María Aznar, Presidente del Gobierno español, Tony Blair, Primer Ministro del Gobierno británico, y Jacques Chirac, Presidente de la República Francesa, dirigieron al Presidente de turno de la Unión Europea proponiendo la elección de un Presidente del Consejo Europeo para un período de dos años y medio o de cinco años. Las funciones de este Presidente deberían ser las de la presidencia actual: organizar y preparar los trabajos del Consejo Europeo y proponer las grandes orientaciones políticas de la Unión.

Toda la gama de propuestas que se plantearon sobre esta figura puede verse en Lequiller, Pierre, «Un president por l'Europe», en el sitio internet <http://www.robert-schuman.org/notes/Notes12.pdf> pp.16-41 (visitado el día 31 de octubre de 2004).

puesta a esa pregunta que se formulara el que fue Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Sr. Henry Kissinger, en los años setenta: «Quiero llamar a Europa. Pero a qué número de teléfono?». Esto es, hacer visible la Unión Europea de cara al exterior, personalizar –si así quiere expresarse– la Unión Europea en una figura que la represente al más alto nivel.

Sin dar cuenta de su estatuto personal –al que parcialmente ya hemos dedicado unas páginas, si bien refiriéndonos a la regulación que contenía el Tratado constitucional²¹ y que es, prácticamente idéntica a la vigente del Tratado de Lisboa–, nos ocuparemos de sus funciones, que están plasmadas en el apartado 6 del artículo 15 TUE y que son:

- a) presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo;
- b) 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;
- c) esforzarse por facilitar la cohesión y el consenso en el Consejo Europeo; y
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentar un informe al Parlamento Europeo.

En suma, será quien dé continuidad a la institución que preside²², pero, sobre todo –como alguien ha escrito²³– deberá ser el «conseguidor» de acuerdos para que la Unión avance y, por ello, será muy importante la labor de mediación, arbitraje y búsqueda de consensos que lleve a cabo.

A la vista de lo escrito, fácilmente se desprende que sus competencias son –podemos afirmar– de orden interno²⁴, es decir, de cara a la institución que preside para lograr que ésta sea más eficaz y para que actúe de manera más cohesionada, por lo

²¹ CALONGE VELÁZQUEZ, A., «Los ‘Ejecutivos’ de la Unión», *La constitucionalización de Europa*, Comares, Granada, 2006, pp. 146-147.

²² Romano PRODI, Presidente de la Comisión durante el período 1999-2004, opuesto a la creación de este cargo, en la presentación del proyecto de Constitución ante la Convención el 5 de diciembre de 2002, se preguntaba: ¿Qué hará los 360 días al año en los que no se ocupe del Consejo Europeo ni le llame el Presidente Bush? Pues bien, la respuesta a esta interrogante está en esta específica función que se le ha asignado.

²³ LEQUILLER, P., *op.cit.*, p. 13. BRU PURÓN, Carlos M^a., «Comentarios a los artículos...», cit., escribe: «De los cometidos regulados en el precepto se deduce que se trataría de una *Queen Mother*», lo que, a nuestro juicio, significa que le da poca importancia cuando, desde luego, no es así ni mucho menos, p. 350.

²⁴ SÁNCHEZ NAVARRO, A., «El Consejo...», cit., p. 846, considera que una parte de sus funciones miran fundamentalmente hacia el funcionamiento interno del propio Consejo Europeo. Las otras tendrían una proyección externa y se refiere, sobre todo, a la que se le otorga sobre relaciones exteriores. También, GUTIÉRREZ ESPADA, C., y CERVELL HORTAL, M^a. J., «El Tratado de Lisboa y las instituciones (no jurisdiccionales) de la Unión», *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA y Castor M. DÍAZ BARADO (coordinadores), Dykinson, Madrid, 2008, p. 172 siguen la misma distinción entre funciones *ad intra* (todas las contenidas en el apartado 6 del artículo 9-B) y la función *ad extra*, que es la de representación exterior de la Unión en asuntos de PESC.

que no parece que pueda influir, por sus propias atribuciones, sobre el resto de Instituciones.

Ahora bien, el Tratado le ha atribuido, también, un papel de representante de la política exterior y de seguridad común que, conforme a la personalidad de quien ocupe el cargo, influirá y/o chocará con otras figuras que, asimismo, tienen atribuidas competencias en esta materia, ya que el propio apartado 6 del artículo 15 TUE, *in fine*, le encomienda estos poderes «sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» y del Presidente de la Comisión, debería haberse añadido en mi opinión, puesto que éste ejerce la función de representar la Unión Europea en el exterior.

El Parlamento Europeo, a fin de que no haya contradicciones en esta importantísima materia sobre la que ostentan competencias, como hemos visto, tres autoridades, ha propuesto la siguiente delimitación de competencias en lo que se refiere a la representación exterior de la Unión:

«El Presidente del Consejo Europeo desempeñará la representación de la UE en materia de PESC, pero no dispondrá por ello de competencias de dirección política; a eso se añadirá, en su caso, la representación del Consejo Europeo, en particular en contacto con los Jefes de Estado de terceros países.

La Comisión –y en particular su Presidente– desempeñará un papel de representación en el ámbito de las relaciones exteriores en su conjunto y de las políticas sectoriales incluidas en la acción exterior de la UE (comercio exterior, desarrollo, etc.).

El Alto Representante ejercerá una función de dirección (iniciativa y ejecución) de la Política Exterior y de Seguridad Común, por lo que representará en especial a la Unión en los contactos con terceros y en las organizaciones internacionales, asumiendo en este sentido la función que actualmente desempeña el Presidente en ejercicio del Consejo de Asuntos Exteriores (en principio, el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado miembro que ejerza la Presidencia); además, desempeñará una función de representación en el conjunto de la acción exterior o en los sectores de la misma distintos de la PESC, si bien en este caso bajo la autoridad del Presidente de la Comisión y sometándose a las decisiones del colegio en lo que respecta a los demás aspectos de la acción exterior»²⁵.

O, dicho en términos más sencillos, El Presidente del Consejo Europeo asumirá la representación de la UE cuando se trate de relacionarse con los máximos mandatarios de los Estados y de las organizaciones internacionales; el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando las reuniones lo sean a nivel inferior, Y, por último, el Presidente de la Comisión ostentará la representación exterior de la Unión siempre que no sea en materia de PESC. A los que debemos añadir, para introducir mayor confusión, el Presidente de turno del Consejo

²⁵ El texto entrecomillado lo tomo de GUTIÉRREZ ESPADA, C., y CERVELL HORTAL, M^a J., «La adaptación al Tratado...», cit., p. 13.

que también puede desempeñar –y seguro que lo querrá hacer en beneficio de la política exterior de su Gobierno²⁶– un papel en materia de relaciones exteriores durante su semestre de presidencia; e, incluso, al Presidente del Eurogrupo, si de moneda única se quisiera hablar. En fin, podemos gozar –aunque no sé si sería el término más apropiado– de una «representación caleidoscópica», como alguien dijo, de la Unión Europea que es fruto del complicado sistema institucional de que nos hemos dotado.

Ahora bien, esto que sobre el papel parece tan bien distribuido, la realidad demostrará que no es ni mucho menos sencilla esta delimitación de competencias y, de ahí, la influencia y los choques que se producirán entre unos y otros. El «factor humano» a que muchos autores²⁷ han hecho referencia para prever el éxito o fracaso de este sistema no debería ser condicionante de su buen o mal funcionamiento y si ello es así, es, sencillamente, porque el sistema está mal diseñado.

2. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

Una de las figuras más novedosas, además de singular y atípica, contemplada en el Tratado de Lisboa en el entramado institucional de la Unión y para que se ocupe de los asuntos referidos a la política exterior y de seguridad común es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que se encuentra regulado en el artículo 18 TUE.

La creación de este órgano responde, sin duda, al intento de acabar con los problemas que ha creado la duplicidad e, incluso, la confusión de competencias en materia de relaciones exteriores entre Consejo y Comisión. Pero, también es cierto que la aparición de esta figura en la arquitectura institucional responde a un fin más amplio y de mayores miras que el expuesto. Los ciudadanos europeos tenemos el convencimiento de que la Unión Europea podría obtener más beneficios potenciales si actuara colectivamente en el escenario internacional y, a la vez, criticamos que la incidencia internacional de la Unión no esté a la altura de lo que cabría esperar dado su peso económico, su grado de integración interna y los recursos de que dispone, como se puso de relieve en la Declaración de Laeken²⁸. Es decir, tenemos la convic-

²⁶ No podemos olvidar, aunque sea a título de ejemplo de lo que pueda ocurrir, que durante el primer semestre en el que ejercían los nuevos cargos con los previstos desde siempre en los Tratados, el Gobierno español, a quien correspondía la presidencia, ha intentado modificar la posición común de la Unión Europea sobre Cuba sin ningún tipo de planteamiento previo ni coordinación con el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

²⁷ *Vid.*, entre otros, MANGAS MARTÍN, A., «El escoramiento...», cit., p. 233; y MARISCAL, N., *Más allá de Lisboa...*, cit., p. 166.

²⁸ En concreto, la declaración citada en el texto planteaba una pregunta fundamental para el diseño de una Política Exterior, de Seguridad Común y de Defensa de la Unión: «¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?» y, continuaba indicando «el ciudadano desea más Europa en los asuntos exteriores, de seguridad y defensa; con otras palabras, más acción y mejor coordinada a la hora de lu-

ción de que somos un gigante en lo económico, pero un «enano político»; situación que deseamos modificar en el sentido –y volvemos a la Declaración de Laeken– de si «¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?». El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que permitirá ofrecer una sola voz de una política exterior, de seguridad y defensa común, se sitúa en este camino, constituye uno de los instrumentos con que la Constitución para Europa dota a la Unión para alcanzar y desempeñar su papel de líder en el mundo.

Sin detenernos en averiguar cómo ha aparecido esta figura²⁹, sí parece conveniente recordar, siquiera sea de manera sumaria, cómo se haya regulada para ofrecer respuesta a la cuestión principal planteada en este trabajo.

Su nombramiento ocupa, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 18 TUE, al Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión. Su destitución sólo puede llevarse a cabo por la misma institución que lo nombró y siguiendo el mismo procedimiento, según prevé –*in fine*– el mismo apartado del precepto que acabamos de mencionar.

No es la Constitución suficientemente explícita –como ha puesto de relieve Linde Paniagua³⁰– en lo que debe entenderse por aprobación del Presidente de la Comisión y cuándo debe tener lugar la misma.

Desde el primer momento de la regulación de esta instancia se pone de manifiesto, como deseaban aquéllos que apoyaron la creación de un cargo como éste, la doble dependencia que el Alto Representante tiene del Consejo y de la Comisión. Ahora bien, también –a mi juicio, y esto no es algo que desearan sus promotores–, se pone de relieve una preeminencia del Consejo sobre la Comisión, pues quien procede a su nombramiento y destitución es el Consejo Europeo, aunque bien es cierto que con la aprobación del Presidente de la Comisión, pero mientras éste tiene la facultad de pedir y obtener la dimisión en cualquier momento de cualquier comisario, en el caso del Alto Representante éste sólo presentará la dimisión, a petición del Presidente de la Comisión, siguiendo el procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 18 TUE, tal y como determina el artículo 17.6, *in fine*, del mismo Tratado esto es, que precisará de la aprobación del Consejo Europeo por mayoría cualificada o, en definitiva, que es esta institución la que debe proceder a su destitución y no sólo como miembro de la Comisión, sino para el cargo que fue designado, ya que su nombramiento como Alto Representante lleva aparejado, de manera automática, el

char contra los focos de conflicto en Europa, a su alrededor, y en el resto del mundo». *Vid.* la Declaración de LAEKEN en el sitio internet: <http://europa.eu.int/futurum> (visitado por última vez el día 20 de enero de 2005).

²⁹ De este tema ya me ocupé en mi trabajo «Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea», *RDUE*, 9, 2005, especialmente, pp. 55-66.

³⁰ LINDE PANIAGUA, Enrique, «El Consejo de Ministros...», cit., p. 869.

de vicepresidente de la Comisión, atendiendo a lo que dispone el apartado 4 del artículo 18, así como el artículo 17.6, c).

También se ha tenido presente a la hora de disciplinar esta figura la situación que se produciría en el caso de que la Comisión se viera obligada a dimitir de manera colegiada ante el voto favorable del Parlamento Europeo a una moción de censura.

El artículo 17 TUE dispone, de manera expresa, que si se aprobara la moción de censura el Alto Representante está obligado a dimitir, pero sólo del cargo que ejerce en la Comisión, es decir, como vicepresidente de ésta y en el ejercicio de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión.

Ahora bien, como sus competencias no se encuentran sólo en el ámbito de la Comisión, sino también del Consejo, puesto que actuará como su mandatario en las políticas exterior y de seguridad común y de seguridad y defensa, el Alto Representante seguirá ejerciendo su cargo, pese a la dimisión de la Comisión, si bien sólo por lo que se refiere a las funciones que tiene atribuidas como órgano dependiente o, mejor expresado, como mandatario del Consejo.

Por lo que respecta a sus funciones, este cargo ha recibido un buen número de ellas a lo largo del texto del Tratado que son, además, algo más que la mera suma de las funciones que competían al Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (Mr. PESC) y el Comisario de Relaciones Exteriores.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, siguiendo a García Soriano³¹, tiene, simplificada, tareas de representación, iniciativa, mediación, coordinación, tutelares y ejecutivas.

La regulación que se ha hecho del Alto Representante de la Unión, la aparición de otras figuras en este texto y otras disposiciones relativas a las instituciones que siembran el Tratado ponen de relieve dificultades serias y reales para conseguir los fines declarados.

El doble mandato que singulariza este cargo ya ha servido a algunos para manifestar que es un submarino del Consejo en la Comisión que vendrá a menoscabar el papel de ésta³². Se apoyan para expresar esta opinión, sobre todo, en el sistema de nombramiento y destitución de este cargo que es, como hemos visto, ajeno al procedimiento que se debe seguir para la designación y el cese de los Comisarios. En definitiva, el Alto Representante «debe» su cargo o, si se quiere, se sentirá más responsable ante el Consejo Europeo, que es quien le nombra y quien le puede destituir, que ante el Presidente de la Comisión, que también deberá aprobar su nombramiento, pero no tiene la capacidad para cesarlo ni como vicepresidente ni como miembro

³¹ GARCÍA SORIANO, M^a Vicenta, «El Ministro de Asuntos Exteriores. El lento y controvertido periplo desde la cooperación política europea hasta el “Superministro” de la Constitución de la Unión Europea», *Comentarios a la Constitución...*, cit., pp. 978-979.

³² MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario*, n^o 15, 2003, p.561.

del Colegio. En consecuencia, este cargo se sentirá más miembro de la institución que representa a los Estados miembros –aun sin formalmente serlo– que de la que persigue el interés general de la Unión, aunque para algún autor lo ideal hubiera sido que fuera un comisario³³.

El Alto Representante, como vicepresidente de la Comisión que lo es –*ex officio*– en cuanto sea designado por el Consejo Europeo para el cargo³⁴, actuará en todas las competencias que ejerza en el ámbito material de la Comisión siguiendo los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 4 del precepto regulador de esta figura. Ahora bien, pese a esta regla que pretende someter a las normas que rigen a la Comisión al Ministro en todas aquellas competencias que desarrolle como miembro de la Comisión, las dificultades residen en deslindar con precisión cuáles sean las competencias que corresponden en materia de relaciones exteriores a la Comisión y, por tanto, el Alto Representante actuará como miembro de ésta y sometiéndose a sus reglas, y cuáles, por el contrario, pertenecen al ámbito competencial del Consejo y, en consecuencia, este nuevo cargo actuará como miembro del Consejo. En definitiva, se producirán tensiones más profundas entre las ideas de «comunitarización» o «intergubernamentalización» de la PESC que, en buena medida, podrá solventar el Alto Representante según tienda a integrarse en una u otra institución, si bien todo apunta –insistimos– a que se considere, por las razones expuestas, más miembro del Consejo que de la Comisión.

Y es, en suma, en este sentido en el que consideramos que el Consejo Europeo, a través del Alto Representante, influirá sobre la Comisión en materia de relaciones exteriores en sentido amplio, esto es, en muchas de las políticas comunes que tienen una clara proyección exterior como es el caso del comercio, la cooperación al desarrollo, etc., o, en fin, todas las políticas que tienen, asimismo, un indubitado componente de relaciones exteriores.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES, PERO PARCIALES Y PROVISIONALES

A la vista de lo expuesto, y con las limitaciones señaladas en las líneas introductorias de este trabajo, estamos en condiciones de ofrecer respuestas –parciales y provisionales– a algunas de las interrogantes que ha suscitado la integración del Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión Europea.

³³ ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿qué es? ¿un Tratado o una Constitución?», *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 2ª ed., Real Instituto Elcano, Madrid, 2004, p. 74.

³⁴ Para MANGAS MARTÍN, Araceli, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 120, hasta ahora los vicepresidentes de la Comisión asumían meramente un rango, pero tal como aparece en el nuevo Tratado será algo más que una cuestión de rango o protocolo, asumirá una función.

En mi opinión, resulta exagerado afirmar que la entrada del Consejo Europeo en el marco institucional supone un reequilibrio de los poderes de la Unión y, en consecuencia, del llamado modelo comunitario³⁵.

El método comunitario es el sistema de funcionamiento institucional, basado en la lógica de la integración, y que se caracteriza por la colaboración y cooperación entre una serie de órganos (generalmente, con el rango de Institución), que tienen diversas funciones atribuidas y diferentes fuentes de legitimidad³⁶. Con carácter general, puede expresarse gráficamente este modelo en el llamado triángulo institucional en el que la Comisión ejerce, sustancialmente, el derecho de iniciativa, el Consejo decide conforme, cada vez más, a la regla de la mayoría cualificada, y con la intervención, cada vez mayor, del Parlamento Europeo a través del procedimiento legislativo y bajo el control del juez comunitario que uniformiza la interpretación del Derecho de la Unión.

Pues bien, este método no lo pone en cuestión, ni mucho menos, la pertenencia del Consejo Europeo al marco institucional de la Unión. Las decisiones (las normas de la Unión) se van a continuar adoptando, como regla general, por el método y las instituciones descritas. Es más, como se encarga de señalar de manera clara y expresa el artículo 15.1 TUE, el Consejo Europeo «no ejercerá función legislativa alguna», lo que no implica que no ejerza una creciente función ejecutiva, como ha señalado Beneyto³⁷, pero sí significa que no modifica el modelo institucional comunitario conocido y que tan bien viene funcionando desde su implantación en los Tratados constitutivos.

Tampoco, a mi juicio, puede afirmarse que haya un escoramiento intergubernamental³⁸. El hecho de que sean ahora dos las Instituciones que representan y defienden a los Estados miembros cuando antes era – y en teoría, como sabemos– sólo una no puede llevarnos a la conclusión de que ha triunfado el principio de intergubernamentalidad sobre el de supranacionalidad en el Tratado de Lisboa. Lo que importa son los poderes de las Instituciones y éstas siguen ostentando, básicamente, los mismos con los que fueron creadas y la evolución posterior que han experimentado. El Consejo Europeo tiene –ahora, a nivel de Derecho originario– las competencias fundamentales que ha venido asumiendo desde su creación, como hemos visto en las páginas anteriores.

Lo que sí ha experimentado es un incremento de sus poderes concretos, esto es, ha aumentado sus competencias ejecutivas. Ahora, puede adoptar decisiones concretas sobre los asuntos previstos en los Tratados, pero, justamente, por ello, ahora está sometido en esas decisiones a un incipiente control jurisdiccional.

Cada vez que se ha concluido una reforma nos ha gustado a todos decir quién ha ganado y quién ha perdido. Giscard d'Estaing, por ejemplo, se presentó en el Conse-

³⁵ Así se expresa, SERENA ROSSI, L., «Los equilibrios institucionales...», cit., p. 257.

³⁶ En este sentido, *vid.* MELLADO PRADO, P., «El sistema institucional...», cit., p. 136.

³⁷ BENEYTO, José María, «¿Hacia un equilibrio institucional de la Unión Europea?», *El reto constitucional...*, cit., p. 251.

³⁸ *Vid.* Nota 9.

jo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio cuando presentó los resultados de la Convención en forma de Tratado Constitucional anunciando que el gran ganador de nuestra Constitución había sido el Parlamento Europeo³⁹. En mi opinión, ésta, como las anteriores reformas, que se ha hecho bajo los mismos parámetros que las precedentes, no altera el triángulo institucional creado por los padres fundadores en la década de los cincuenta; antes, al contrario, se ha cuidado de preservar y mantener el equilibrio fundamental entre sus tres componentes. El resultado traduce la tensión entre intergubernamentalidad y supranacionalidad, que son las dos líneas fuerzas que han permitido avanzar a la integración europea hasta el punto en el que estamos hoy.

* * *

RESUMEN: La incorporación del Consejo Europeo como «nueva» institución en el marco institucional de la Unión Europea suscita interrogantes y polémicas. Casi cada reforma de los Tratados provoca el debate sobre si ha pesado más la intergubernamentalidad o, por el contrario, se ha profundizado en la integración dando mayor peso a aquellas instituciones, como el Parlamento Europeo o la Comisión, que no defienden los intereses de los Estados miembros.

En este artículo, el Consejo Europeo y su relación con las demás instituciones de la Unión sirve de test para afirmar el escoramiento intergubernamental de la Unión, como defienden la mayoría de los autores, o negarlo. El Consejo Europeo no introduce ninguna novedad que no estuviera ya presente, de hecho o de derecho, en la Unión Europea. Por ello, todo sigue igual que estaba.

PALABRAS CLAVES: Marco institucional, Instituciones de la Unión Europea, Consejo Europeo, Integración, Intergubernamentalidad.

ABSTRACT: The consideration of the European Council as a new institution within the institutional framework of the European Union raises some questions and controversies. Almost each reform of the European Treaties causes a debate on whether intergovernmentality prevails over integration or, on the contrary, the reform deals with the integration in depth, lending greater weight to those institutions, like the European Parliament or the Commission, which do not defend the interests of the Member States.

In this paper, the European Council and its relationship with the other European Union institutions are tested to evaluate whether it represents a shift towards a more intergovernmental approach to European integration, as most commentators maintain. However, the European Council does not introduce any new features, either in fact or in law, in the European Union. For this reason, everything is the same as it used to be.

KEY WORDS: Institutional framework, European Union institutions, European Council, integration, intergovernmental approach.

³⁹ *Vid.* <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/9608.pdf>, p. 11 (visitado el día 15 de junio de 2010).