



Universidad Montesquieu-Bordeaux IV  
Escuela doctoral de Derecho  
GRECCAP



Universidad de Salamanca  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Público general

# LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO EUROPEO : LA AFIRMACIÓN DE UNA IDENTIDAD POLÍTICA Y JURÍDICA ORIGINAL

Tesis en Cotutela presentada por **Laurent JUILLET** para optar al  
grado de **Doctor en Derecho**, mención *Doctor europeus*

Director : **Dr. D. Gurutz JAUREGUI BERECIARTU**,  
*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País vasco*

Director : **Dr. D. Arnaud MARTIN**,  
*Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Montesquieu-Bordeaux IV*

Tutor : **Dr. D. Rafaël BUSTOS GISBERT**,  
*Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca*

SALAMANCA, 2009



*Per aspera ad astra*



# AGRADECIMIENTOS

Tomo la libertad de escribir estas líneas para agradecer sinceramente a todas las personas que me han procurado un respaldo, una motivación o que de cualquier manera me han ayudado, en esta larga odisea doctoral. Con el fin de no olvidar a nadie, doy las gracias, de antemano, a todos, cuyos nombres no están citados en esta página.

En primer lugar, he de manifestar mi honda gratitud a mis Directores de tesis así como a mi Tutor por su ayuda y su escucha; gracias por haber tenido fe en mí y haber aceptado de dirigirme sobre un tema tan delicado, tan poco estudiado, y sobre todo dependiente de una actualidad muy fluctuante. Ellos tres además de sus conocimientos, poseen un “saber ser” complementario del cual he aprendido mucho.

Muchas gracias al Profesor Don Gurútz Jáuregui, quien después de haberme seguido durante los cursos de doctorado, ha aceptado aventurarse en una tesis en cotutela. Gracias por sus ánimos constantes, sus instrucciones sagaces y sobre todo por su paciencia frente a los numerosos fastidios burocráticos causados por esta cotutela.

Mis agradecimientos se dirigen también al Profesor Don Arnaud Martin, quien aceptó el relevo del Profesor Lavroff, y que ha contribuido también en superar los bloqueos burocráticos de la cotutela. Quiero con estas líneas saludar su seriedad, su exigencia y los valiosos consejos que me ha dado durante estos cuatro últimos años.

También quiero agradecer sinceramente al Profesor Don Rafael Bustos por su confianza; fue un tutor disponible y eficaz durante mis estancias en Salamanca.

Quiero expresar mi profunda gratitud a las personalidades políticas que han tenido la amabilidad de recibirme de manera tan cordial, a pesar de una agenda tan apretada. Gracias a la señora Nicole Fontaine cuya experiencia como Presidenta del Parlamento Europeo, he solicitado. Expreso mis más sinceros agradecimientos al Presidente Delors por aquella inolvidable y larga entrevista que tuvimos. No solo contestó a todas mis preguntas sino que también me hizo compartir sus sabias opiniones sobre el Consejo Europeo. Gracias también al señor Michel Rocard quien, a pesar de una actualidad política cargada, me recibió en abril de 2007 para compartir su visión crítica y pertinente sobre el Consejo Europeo.

Mis agradecimientos se dirigen también al Comisario Almunia que me permitió entrevistarme con el señor Don Antoine Quero, en el edificio Berlaymont en Bruselas, y

obtener así, instructivas informaciones técnicas sobre las relaciones del Consejo Europeo con la Comisión Europea. También quiero dar las gracias al señor Director Don Eneko Landaburu, quien me recibió en su despacho en el edificio Carlomagno en Bruselas, de manera muy acogedora, para una charla muy intensa durante la cual compartió su experiencia y su perfecto conocimiento de las instituciones europeas. Por fin, expreso un agradecimiento particular al Presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, que con mucha amabilidad me ha permitido entrevistarme con los señores Casajuana y Redondo en el Palacio de la Moncloa. Guardo el recuerdo de unas discusiones apasionantes.

Quiero plasmar mi homenaje al Profesor Lavroff, por su infalible interés en mi carrera universitaria. Supo convencerme de seguir los estudios hasta el doctorado y hacer una tesis en cotutela.

Mi agradecimiento más profundo también para todos los profesores de la Universidad del País Vasco y en particular a los de los cursos de doctorado de derecho administrativo y constitucional. Han sido muy competentes y siempre pendientes del estudiante.

También quiero agradecer a la Profesora Araceli Mangas y al Profesor José Luis Cascajo, Directores del Departamento de Derecho público general de la Facultad de Derecho de Salamanca, por su cálida acogida, y por haber contribuido a que la cotutela se realice.

Quiero incluir mi reconocimiento a la abnegación de Estela Rodrigo Corral, del Doctor Frédéric Cardinaud, del Doctor Mario Hernández Ramos, y saludar la memoria de Denise y Ramiro.

Por fin, que estén seguros de toda mi gratitud Natalia Kopelias, Luis Miguel Alzaga, Dominique Vernay, Fernando Campos, Amapola y Claude Garric, Jaime Periago y su hija Elizabeth por haber participado activamente en la corrección lingüística de esta tesis. Estoy seguro de que debió ser una tarea difícil puesto que ninguno de ellos es especialista en derecho; que sepan que se los agradezco de todo corazón.

Me queda por agradecer a mis amigos y a mis familiares, que siempre supieron manifestarme un apoyo incondicional y especialmente a mis abuelos, a quienes les ofrezco el punto final que ya me vienen pidiendo desde hace 4 años.

¡Muchísimas gracias a todos!

*A mi hermana Aline.*  
*A mis padres, Isabelle y André*





## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	5
ÍNDICE .....	9
ABREVIATURAS - ACRÓNIMOS - SIGLAS .....	19
INTRODUCCIÓN .....	21
PRIMERA PARTE : LA EMERGENCIA DEL MARCO ESTRUCTURAL DEL CONSEJO EUROPEO .....	35
TÍTULO 1 : EL PRESTIGIO DE LA FISONOMÍA INTERNA DEL CONSEJO EUROPEO .....	39
Capítulo 1 : La eminencia institucional de los miembros del Consejo Europeo.....	41
1.1 El carácter emblemático de las fuerzas presentes en el Consejo Europeo .....	42
1.1.1 El Presidente como “mascaron de proa” del Consejo Europeo .....	43
1.1.1.1 La identificación del modelo de Presidente del Consejo Europeo.....	45
1.1.1.1.1 La decadencia del modelo de la “personificación estatal” del Presidente del Consejo Europeo .....	46
1.1.1.1.2 La ilusión del modelo de la “personificación personal” del Presidente del Consejo Europeo .....	48
1.1.1.2 La definición de las categorías de Presidentes del Consejo Europeo .....	50
1.1.1.2.1 La inadecuación del modelo de “Presidente- Primus Inter Pares” .....	51
1.1.1.2.2 La renovación del modelo de “Presidente- Praesidens” .....	53
1.1.2 Los demás miembros como representantes de la ambivalencia del Consejo Europeo .....	56
1.1.2.1 La identificación de los demás miembros del Consejo Europeo .....	57
1.1.2.1.1 La necesidad de un reconocimiento constitucional de los miembros de las delegaciones nacionales.....	58
1.1.2.1.2 La necesidad de una visualización mediática de los miembros de la delegación europea.....	61
1.1.2.2 La definición de las categorías de los demás miembros del Consejo Europeo .....	62
1.1.2.2.1 El grupo indispensable de los miembros permanentes.....	63
1.1.2.2.2 El grupo esperanzador de los miembros no permanentes .....	66
1.2 El carácter armonioso del reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo .....	70
1.2.1 La ponderación del número de miembros como fuente de equilibrio en el Consejo Europeo .....	71
1.2.1.1 El análisis de la situación en las delegaciones del Consejo Europeo.....	72
1.2.1.1.1 La limitación del número de miembros en las delegaciones nacionales.....	74
1.2.1.1.2 El aumento del número de miembros en la delegación europea.....	76
1.2.1.2 El análisis de la situación en las categorías del Consejo Europeo .....	78
1.2.1.2.1 Una reducción del número de miembros permanentes .....	79
1.2.1.2.2 Un acrecentamiento del número de miembros no permanentes.....	82

## Índice

1.2.2 La simetría entre las delegaciones como fuente de igualdad en el Consejo Europeo .....	84
1.2.2.1 El análisis desde el punto de vista de la referencia del cargo institucional..	85
1.2.2.1.1 El beneficio de una disimetría entre los miembros permanentes .....	86
1.2.2.1.2 La perfección de la simetría entre los miembros no permanentes .....	88
1.2.2.2 El análisis desde el punto de vista de la referencia del número de personas físicas.....	90
1.2.2.2.1 La tolerancia de la disimetría entre los miembros permanentes .....	91
1.2.2.2.2 La idoneidad de la simetría entre los miembros no-permanentes .....	93
Capítulo 2 : La trascendencia institucional del Consejo Europeo.....	97
2.1 La expresión del posicionamiento múltiple del Consejo Europeo.....	98
2.1.1 La cuestión del posicionamiento político del Consejo Europeo .....	99
2.1.1.1 La indeterminación de la “marca política” del Consejo Europeo .....	100
2.1.1.1.1 El problema de la confusión en la denominación oficial .....	101
2.1.1.1.2 El problema de la ausencia de símbolos oficiales .....	105
2.1.1.2 La incertidumbre del poder político del Consejo Europeo .....	107
2.1.1.2.1 El rechazo de la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder legislativo .....	108
2.1.1.2.2 El escepticismo sobre la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder ejecutivo .....	111
2.1.2 La cuestión del posicionamiento institucional del Consejo Europeo.....	114
2.1.2.1 La aclaración de la situación institucional .....	115
2.1.2.1.1 El Consejo Europeo como institución externa a la Comunidad Europea .....	116
2.1.2.1.2 El Consejo Europeo como institución interna a la Unión Europea.....	120
2.1.2.2 La simplificación de la relación institucional .....	123
2.1.2.2.1 Un órgano dependiente del Consejo de la Comunidad Europea.....	125
2.1.2.2.2 Una institución autónoma del Consejo de la Unión Europea.....	128
2.2 La expresión del polimorfismo del Consejo Europeo .....	131
2.2.1 Las formaciones diferentes del Consejo Europeo .....	132
2.2.1.1 La resolución de la confusión con la conferencia intergubernamental en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno .....	133
2.2.1.1.1 Una instancia frente a inevitables similitudes con el Consejo Europeo .....	135
2.2.1.1.2 Una instancia frente a diferencias desconocidas con el Consejo Europeo .....	138
2.2.1.2 La resolución de la confusión con el Consejo de la Unión Europea en su formación de Jefes de Estado o Gobierno .....	139
2.2.1.2.1 Un órgano frente a similitudes mal asumidas con el Consejo Europeo .....	141
2.2.1.2.2 Un órgano frente a diferencias artificiales con el Consejo Europeo ...	144
2.2.2 Las diferentes formaciones del Consejo Europeo .....	148
2.2.2.1 La propuesta de identificación de las formaciones principales.....	149
2.2.2.1.1 El arcaísmo de la formación tradicional.....	149
2.2.2.1.2 La quintaesencia de la formación oficial.....	152
2.2.2.2 La propuesta de identificación de las formaciones complementarias .....	153
2.2.2.2.1 La utilidad de la formación especial .....	154
2.2.2.2.2 La ingeniosidad de la formación general .....	156
TÍTULO 2: LA DEBILIDAD DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL CONSEJO EUROPEO .....	159

## Índice

Capítulo 1 : El enfoque racional de la legitimidad política del Consejo Europeo .....	163
1.1 La desigualdad de la legitimidad fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo .....	164
1.1.1 La apreciación de la legitimidad política desde un punto de vista subjetivo ....	165
1.1.1.1 La debilidad de la legitimidad política debida a la falta de carisma .....	166
1.1.1.1.1 El declive del carisma de los miembros del Consejo Europeo .....	167
1.1.1.1.2 El potencial inexpresado del carisma del Consejo Europeo .....	171
1.1.1.2 La debilidad de la legitimidad política debida a la falta de filiación .....	173
1.1.1.2.1 La pertinencia de la filiación para los miembros del Consejo Europeo .....	174
1.1.1.2.2 La imposibilidad de una filiación para el Consejo Europeo .....	176
1.1.2 La apreciación de la legitimidad política desde un punto de vista normativo ..	177
1.1.2.1 La efectividad de la legitimidad política gracias a la costumbre .....	178
1.1.2.1.1 La desigualdad del reconocimiento consuetudinario de los miembros del Consejo Europeo .....	179
1.1.2.1.2 La autenticidad del reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo .....	182
1.1.2.2 El contraste de la legitimidad política en los textos .....	184
1.1.2.2.1 La imperfección del reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo .....	185
1.1.2.2.2 La perfección del reconocimiento textual del Consejo Europeo.....	188
1.2 La insuficiencia de la legitimidad fundada sobre el carácter democrático del Consejo Europeo .....	191
1.2.1 La apreciación de la legitimidad política desde el punto de vista de las elecciones .....	194
1.2.1.1 Los límites de la legitimidad política por culpa de las elecciones nacionales .....	195
1.2.1.1.1 La disimulación de la elección nacional de ciertos miembros del Consejo Europeo .....	196
1.2.1.1.2 La imposibilidad de una elección nacional del Consejo Europeo.....	199
1.2.1.2 Las dificultades de la legitimidad política por culpa de las elecciones europeas.....	201
1.2.1.2.1 Las mejoras de las elecciones europeas de ciertos miembros del Consejo Europeo .....	202
1.2.1.2.2 La utopía de una elección europea del Consejo Europeo.....	204
1.2.2 La apreciación de la legitimidad política desde el punto de vista de las consultas populares .....	206
1.2.2.1 La irrealidad de la legitimidad política en el caso de un plebiscito .....	208
1.2.2.1.1 El temor del plebiscito por parte de los miembros del Consejo Europeo .....	209
1.2.2.1.2 El riesgo del plebiscito para el Consejo Europeo.....	212
1.2.2.2 La esperanza de la legitimidad política en el caso de un referéndum .....	213
1.2.2.2.1 El traumatismo del referéndum para los miembros del Consejo Europeo .....	216
1.2.2.2.2 El miedo del referéndum para el Consejo Europeo.....	219
Capítulo 2 : El enfoque pragmático de la legitimidad política del Consejo Europeo .....	223
2.1 La aceptabilidad de la legitimidad fundada sobre las funciones del Consejo Europeo .....	224
2.1.1 La apreciación de la legitimidad política desde el punto de vista de las funciones de impulso y de orientación .....	225

## Índice

2.1.1.1 La credibilidad de la legitimidad política gracias a las reivindicaciones políticas .....	226
2.1.1.1.1 Los beneficios de la declaración solemne de Stuttgart del 19 de junio de 1983 .....	227
2.1.1.1.2 La ingeniosidad de la inspiración en modelos institucionales nacionales .....	229
2.1.1.2 El asentamiento de la legitimidad política gracias a la concretización oficial .....	232
2.1.1.2.1 La fuerza del reconocimiento convencional.....	233
2.1.1.2.2 Los límites de la aplicación práctica .....	234
2.1.2 La apreciación de la legitimidad política desde el punto de vista de las funciones de conciliación y de arbitraje .....	239
2.1.2.1 La fiabilidad de la legitimidad política gracias a la reivindicación política .....	240
2.1.2.1.1 La importancia de la declaración de Londres del 30 junio de 1977....	241
2.1.2.1.2 La inteligencia de la inspiración en modelos institucionales nacionales .....	243
2.1.2.2 La inconsistencia de la legitimidad política por culpa de la concretización oficial.....	246
2.1.2.2.1 La cordura de la ausencia de reconocimiento convencional .....	247
2.1.2.2.2 El fracaso de la aplicación práctica .....	249
2.2 La imperfección de la legitimidad fundada sobre la independencia del Consejo Europeo .....	253
2.2.1 La apreciación de la legitimidad política desde el punto de vista de la independencia política.....	254
2.2.1.1 La incertidumbre de la legitimidad política en los Tratados.....	255
2.2.1.1.1 El carácter ventajoso de la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo .....	256
2.2.1.1.2 El carácter problemático de la existencia de una mayoría política en el Consejo Europeo .....	258
2.2.1.2 La realidad de la legitimidad política en la práctica.....	260
2.2.1.2.1 La pertinencia de la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo .....	261
2.2.1.2.2 La oportunidad de la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el Consejo Europeo .....	263
2.2.2 La apreciación de la legitimidad política desde el punto de vista de la independencia orgánica .....	267
2.2.2.1 La precariedad de la legitimidad política en los Tratados.....	268
2.2.2.1.1 El carácter admisible de la exclusión del Consejo Europeo del marco convencional.....	268
2.2.2.1.2 El carácter discutible de la exclusión del Consejo Europeo del marco institucional .....	270
2.2.2.2 La relatividad de la legitimidad política en la práctica .....	272
2.2.2.2.1 El acierto del acercamiento del Consejo Europeo al marco convencional .....	274
2.2.2.2.2 La clarividencia de la no-sumisión del Consejo Europeo al marco institucional .....	275
SEGUNDA PARTE : LAS CONVERGENCIAS DEL MARCO ESTATUTARIO DEL CONSEJO EUROPEO .....	279

TÍTULO 1 : LA COHERENCIA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONSEJO EUROPEO .....	283
Capítulo 1 : La homogeneización del proceso de designación en el Consejo Europeo .....	285
1.1 El principio de un doble sistema de designación a nivel nacional .....	286
1.1.1 Las características de la elección de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo .....	287
1.1.1.1 La utilidad de la diversidad de los protagonistas de la elección .....	290
1.1.1.1.1 El aporte de un carácter democrático a la elección de los Jefes de Estado : el ejemplo francés .....	290
1.1.1.1.2 El aporte de un carácter democrático a la elección de un Jefe de Gobierno : el ejemplo español.....	293
1.1.1.2 El problema de la ausencia de alcance institucional europeo de la elección .....	296
1.1.1.2.1 El no-reconocimiento constitucional de la elección de un Jefe de Estado como miembro del Consejo Europeo : el ejemplo francés.....	296
1.1.1.2.2 El no-reconocimiento constitucional de la elección de un Jefe de Gobierno como miembro del Consejo Europeo : el ejemplo español.....	299
1.1.2 Las características de la nominación de los Ministros y de los Comisarios miembros del Consejo Europeo .....	302
1.1.2.1 La utilidad de la diversidad de los protagonistas de la nominación.....	304
1.1.2.1.1 El aporte de un sentimiento democrático a la nominación de los Ministros nacionales.....	305
1.1.2.1.2 El aporte de un sentimiento democrático a la nominación de los Comisarios europeos .....	308
1.1.2.2 El problema de la ausencia de alcance institucional europeo de la nominación .....	312
1.1.2.2.1 El no-reconocimiento constitucional de la nominación de los Ministros como miembros del Consejo Europeo .....	313
1.1.2.2.2 El no-reconocimiento convencional de la nominación de los Comisarios como miembros del Consejo Europeo .....	315
1.2 El principio de un único sistema de designación a nivel europeo.....	319
1.2.1 Las características de la designación del Presidente del Consejo Europeo : sistema de lista Vs sistema de elección .....	320
1.2.1.1 Las complicaciones causadas por el abandono de la diversidad de los protagonistas de estas designaciones.....	323
1.2.1.1.1 La pérdida de la ilusión democrática de la designación sobre lista del Presidente del Consejo Europeo.....	324
1.2.1.1.2 La insuficiencia del carácter democrático de la elección del Presidente del Consejo Europeo .....	326
1.2.1.2 El beneficio de la mejora del alcance institucional europeo de estas designaciones .....	328
1.2.1.2.1 El no-reconocimiento convencional de la designación sobre lista del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo.....	329
1.2.1.2.2 El reconocimiento convencional de la elección del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo .....	331
1.2.2 Las características de la designación del Presidente y Vicepresidente de la Comisión : Sistema de nominación Vs sistema de elección .....	333
1.2.2.1 El interés del mantenimiento de la diversidad de los protagonistas de estas designaciones .....	335

## Índice

1.2.2.1.1 El aporte de un sentimiento democrático a la nominación del Presidente de la Comisión Europea .....	336
1.2.2.1.2 El aporte de un carácter democrático a la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea .....	339
1.2.2.2 El problema de la limitación del alcance institucional europeo de estas designaciones .....	343
1.2.2.2.1 El no-reconocimiento convencional de la nominación del Presidente de la comisión como miembro del Consejo Europeo .....	344
1.2.2.2.2 El no-reconocimiento convencional de la elección del Presidente y Vicepresidente de la comisión como miembros del Consejo Europeo .....	347
Capítulo 2 : La coordinación de los mandatos políticos en el Consejo Europeo .....	351
2.1 El principio común de limitación de tiempo de los mandatos .....	352
2.1.1 Las reglas de duración de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo .....	353
2.1.1.1 El problema de la predilección por los mandatos predefinidos .....	353
2.1.1.1.1 Una desigualdad política entre Jefes de Estado o de gobierno .....	354
2.1.1.1.2 Una desigualdad política entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Comisario .....	357
2.1.1.2 La molestia de la aceptación de mandatos indefinidos .....	360
2.1.1.2.1 Una renovación continua de los Ministros nacionales .....	361
2.1.1.2.2 Un aislamiento institucional del Alto Representante para la política exterior .....	363
2.1.2 Las reglas de periodicidad de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo .....	366
2.1.2.1 El beneficio de la preferencia para mandatos largos .....	367
2.1.2.1.1 Un mejor seguimiento político para los Jefes de Estado o de gobierno .....	367
2.1.2.1.2 Un mejor seguimiento diplomático para el Alto Representante para la política exterior .....	371
2.1.2.2 La controversia sobre la tolerancia para los mandatos breves .....	372
2.1.2.2.1 Un riesgo de inestabilidad política para el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y los Comisarios .....	373
2.1.2.2.2 Un fuerte dinamismo político para los Ministros nacionales .....	376
2.2 El principio común de limitación de ejercicio de los mandatos .....	377
2.2.1 Las reglas de acumulación de mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo .....	378
2.2.1.1 El interés matizado de la obligación de acumular dos mandatos .....	379
2.2.1.1.1 Una sobrecarga de responsabilidad para el Presidente del Consejo Europeo .....	380
2.2.1.1.2 Un mejor conocimiento de los intereses nacionales y comunitarios para los demás miembros del Consejo Europeo .....	382
2.2.1.2 La pertinencia de la obligación de acumular ciertos tipos de mandatos ....	384
2.2.1.2.1 Una garantía de competencia y de eficacia para el presidente del Consejo Europeo .....	385
2.2.1.2.2 Una garantía de prestigio y de calidad para los demás miembros del Consejo Europeo .....	388
2.2.2 Las reglas de interrupción de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo .....	390
2.2.2.1 Unas soluciones incompletas a la posibilidad de interrumpir temporalmente un mandato .....	391

## Índice

2.2.2.1.1 La necesidad de organizar un sistema de suplencia de un miembro del Consejo Europeo .....	392
2.2.2.1.2 La existencia de un derecho a retirarse y de un derecho a suspender un miembro del Consejo Europeo .....	396
2.2.2.2 Unas respuestas insuficientes a la posibilidad de interrumpir definitivamente un mandato .....	399
2.2.2.2.1 El problema de la sustitución en caso de cese voluntario de un miembro del Consejo Europeo .....	400
2.2.2.2.2 La difícil elección entre el sistema de interinidad y la sustitución en caso de cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo .....	403
<b>TÍTULO 2 : EL ACERCAMIENTO DE LOS REGÍMENES DE RESPONSABILIDAD EN EL CONSEJO EUROPEO .....</b>	<b>407</b>
Capítulo 1. La generalización de las responsabilidades políticas en el Consejo Europeo .	411
1.1 El principio mayoritario de responsabilidad política ante una institución parlamentaria .....	413
1.1.1 La responsabilidad política ante el Parlamento Europeo .....	415
1.1.1.1 La insuficiencia de los instrumentos puestos a disposición del Parlamento Europeo .....	416
1.1.1.1.1 La sanción de la censura infligida al Presidente, Vicepresidente de la Comisión y al Comisario .....	417
1.1.1.1.2 La ausencia de sanción infligida al Presidente del Consejo Europeo .	422
1.1.1.2 La desproporción de las consecuencias de las sanciones del Parlamento Europeo .....	424
1.1.1.2.1 La obligación de dimitir para el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión y el Comisario .....	425
1.1.1.2.2 La injusticia de un debilitamiento político para el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión y el Comisario .....	426
1.1.2 La responsabilidad política ante los Parlamentos nacionales.....	430
1.1.2.1 La inoperancia de los instrumentos puestos a disposición de los Parlamentos nacionales .....	431
1.1.2.1.1 Las sanciones de la censura y de la retirada de confianza infligidas a los Jefes de gobierno y a los Ministros .....	432
1.1.2.1.2 La sanción de la destitución infligida a los Jefes de Estado.....	436
1.1.2.2 La incoherencia de las consecuencias de las sanciones de los Parlamentos nacionales .....	438
1.1.2.2.1 La obligación de dimitir para los Jefes de Estado o de gobierno y los Ministros.....	439
1.1.2.2.2 La amenaza de un debilitamiento político para los Jefes de Estado o de gobierno y los Ministros.....	441
1.2 La doble excepción al principio mayoritario de responsabilidad política ante una institución parlamentaria .....	443
1.2.1 La responsabilidad política ante el Consejo Europeo .....	444
1.2.1.1 La eficacia de los instrumentos puestos a disposición del Consejo Europeo .....	446
1.2.1.1.1 La sanción de la no-reelección infligida al Presidente del Consejo Europeo .....	447
1.2.1.1.2 La sanción de la revocación infligida al Alto Representante .....	449
1.2.1.2 La severidad de las consecuencias de las sanciones del Consejo Europeo	451

## Índice

1.2.1.2.1 La certidumbre de perder el mandato para el Presidente del Consejo Europeo .....	452
1.2.1.2.2 La obligación de dimitir para el Alto Representante.....	453
1.2.2 La responsabilidad política ante el Cuerpo electoral .....	455
1.2.2.1 La congruencia de los instrumentos puestos a disposición del Cuerpo electoral .....	456
1.2.2.1.1 La sanción de la no-reelección infligida a los Jefes de Estado o de gobierno.....	457
1.2.2.1.2 La sanción del revés electoral infligida a los Jefes de Estado o de gobierno.....	460
1.2.2.2 La moderación de las consecuencias de las sanciones del Cuerpo electoral .....	462
1.2.2.2.1 La certidumbre de perder el mandato para los Jefes de Estado o de gobierno.....	463
1.2.2.2.2 El riesgo de un debilitamiento político para los Jefes de Estado o de gobierno.....	466
Capítulo 2 : La progresión de las responsabilidades penales en el Consejo Europeo.....	469
2.1 El principio común de privilegios jurisdiccionales .....	471
2.1.1 Las especificidades de los sistemas jurisdiccionales ordinarios .....	472
2.1.1.1 La insignificancia del privilegio jurisdiccional concedido a los miembros de la Comisión .....	473
2.1.1.1.1 Una impresión de ausencia de privilegio de jurisdicción debida a la competencia del TJUE y de los Tribunales nacionales .....	474
2.1.1.1.2 Una garantía de imparcialidad política gracias a la competencia de jueces profesionales.....	477
2.1.1.2 La sobriedad del privilegio jurisdiccional concedido a ciertos Jefes de Estado o de gobierno .....	479
2.1.1.2.1 Un límite a la ostentación del privilegio de jurisdicción debida a la competencia de Tribunales ordinarios : el ejemplo español .....	480
2.1.1.2.2 Una protección contra la parcialidad partidista gracias a la competencia de jueces profesionales : el ejemplo español.....	482
2.1.2 Las especificidades de los sistemas jurisdiccionales especiales .....	484
2.1.2.1 La necesidad de instaurar un privilegio jurisdiccional para el Presidente del Consejo Europeo .....	486
2.1.2.1.1 Una jurisdicción especial como solución al problema de ausencia de Tribunal competente.....	487
2.1.2.1.2 Una mezcla de jueces políticos y profesionales como solución al problema de la composición del tribunal competente.....	490
2.1.2.2 La grandeza del privilegio jurisdiccional concedido a ciertos Jefes de Estado o de gobierno .....	491
2.1.2.2.1 El riesgo de derivas del privilegio de jurisdicción debido a la competencia de Tribunales especiales : el ejemplo francés .....	492
2.1.2.2.2 El escollo de una indulgencia partidista por culpa de la competencia exclusiva de jueces políticos : el ejemplo francés.....	495
2.2 El principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal .....	497
2.2.1 Las especificidades de las inmunidades político-criminales.....	498
2.2.1.1 Los defectos de la ausencia de inmunidad para los miembros de la delegación europea.....	500
2.2.1.1.1 La incertidumbre de la sanción de los miembros de la Comisión Europea debida a la ausencia de definición de los conceptos “falta grave” e	



## Índice

“incumplimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de las funciones” .....	501
2.2.1.1.2 La incertidumbre de la sanción del Presidente del Consejo Europeo debida a la ausencia de definición del concepto “falta grave” .....	504
2.2.1.2 Los vicios de la ausencia de inmunidad para los miembros de las delegaciones nacionales .....	507
2.2.1.2.1 La incertidumbre de la sanción del Jefe del gobierno español debida a la ausencia de definición de los conceptos “traición” y “delito contra la seguridad del Estado” .....	508
2.2.1.2.2 La incertidumbre de la sanción del Jefe del Estado francés debida a la ausencia de definición del concepto “incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato” .....	511
2.2.2 Las especificidades de las inmunidades criminales y delictivas .....	515
2.2.2.1 El beneficio de la ausencia de inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo .....	516
2.2.2.1.1 El respeto del principio democrático de igualdad ante la ley penal para los miembros de la Comisión Europea .....	517
2.2.2.1.2 El respeto del principio democrático de la igualdad ante la ley penal para algunos Jefes de Estado o de gobierno : el ejemplo español .....	519
2.2.2.2 La contradicción de una inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo .....	521
2.2.2.2.1 Una garantía de protección del ejercicio de las funciones de Presidente del Consejo Europeo .....	523
2.2.2.2.2 Una desigualdad en la protección del ejercicio de las funciones de determinados Jefes de Estados o de gobierno : el ejemplo francés .....	524
CONCLUSIONES GENERALES .....	527
DOCUMENTOS ANEJOS .....	541
BIBLIOGRAFÍA .....	557



# ABREVIATURAS

## ACRÓNIMOS - SIGLAS

AFRI	Annuaire Français de Relations Internationales
AVE	Alta Velocidad Español
BCE	Banco Central Europeo
BENELUX	Belgica, Nederland, Luxemburgo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAS	Centro de Análisis Estratégica
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Economica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CEVIPOF,	Centre d'Etude de la Vie Politique Française
<i>Cf.</i>	Confer (Confróntese)
CIG	Conferencia Intergubernamental
CiU	Convergencia i Unió
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CUE	Consejo de la Unión Europea
CVCE	Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> , (y otros)
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Económico Regional
FPOe	Freiheitliche Partei Österreichs, (Partido de la Libertad austriaco)
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
GERSE	Groupe d'Etudes et de Recherche sur l'Europe
<i>Ibid.</i>	Ibidem (Allí mismo)
<i>Id.</i>	Idem (de la misma manera)
IIG	Instituto Internacional de Gobernabilidad

Infra	a continuación
IRG	Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JAI	Justicia y Asuntos Interiores
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
LGDJ	Librairie Generale de Droit et Jurisprudence
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LORDMOR	Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades del referéndum
ONU	Organización de Naciones Unidas
<i>Op.cit.</i>	Opere citato (Obra Citada)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PP	Partido Popular
PSE	Partido Socialista europeo
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
ReDCE	Revistad Derecho Constitucional Europeo
RFA	Republica Federal Alemana
SME	Sistema monetario Europeo
Supra	más arriba
TCE	Tratado relativo a la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Europea
TJCE.	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRUE	Tratado reformado de la Unión Europea
TUE	Tratado sobre la Unión Europea
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
<i>Vid.</i>	Videre (Véase)
<i>Vol.</i>	Volumen
<i>Vs.</i>	Versus (contra)

# **INTRODUCCIÓN**

## *Introducción*

## Introducción

“El Consejo Europeo está en el corazón del dispositivo institucional de la Unión Europea, aunque no sea una institución en el sentido de los Tratados”<sup>1</sup>. ¡Cuanta estupefacción suscita esta definición oficial del Consejo Europeo propuesta por la Presidencia Francesa 2008 de la Unión Europea! La traducción oficial en español no disipa nuestro pasmo, al considerar que “el Consejo Europeo es la base del dispositivo institucional de la Unión Europea, aunque no emana directamente de los tratados”<sup>2</sup>. En efecto, estas definiciones ya no corresponden en nada a la realidad institucional en la que se sitúa el Consejo Europeo hoy en día. Además, y esto es lo peor, constituyen a nuestro juicio, una omisión de la evolución institucional que ha conocido el Consejo Europeo durante los treinta y cinco últimos años. Por lo tanto, interpretamos estas definiciones como una confesión diplomática forzosa del desconocimiento de lo que, hoy en día, aparece no como la institución central sino como la institución suprema de la Unión Europea.

Esta situación increíble atestigua las dificultades que puede suscitar la presentación del Consejo Europeo por las autoridades europeas a los euro-ciudadanos y a las autoridades e instituciones internacionales. Sin embargo, esta situación se explica por la peculiar evolución institucional del Consejo Europeo. En efecto, la evolución institucional que ha conocido el Consejo Europeo desde hace más de treinta años, ha modificado profundamente sus rasgos y caracteres jurídicos propios, afirmando una identidad política y jurídica original que prefigura una jefatura colegial suprema de la Unión Europea. Es la tesis que defenderemos en este trabajo.

El título bajo el que se presenta esta tesis hace referencia a unos conceptos e ideas que, a primera vista, son fácilmente comprensibles. Sin embargo, tanto la referencia al Consejo Europeo, como la evocación de la idea de su presunta evolución institucional puede levantar dudas y reservas, en cuanto a su contenido y extensión. Por eso parece conveniente dedicar unas líneas para definir los conceptos expuestos en el enunciado de este trabajo.

En primer lugar, con la noción de “evolución institucional”, nos referimos a la dinámica práctica y convencional que ha conseguido imponer el Consejo Europeo en el escenario institucional europeo con tanto éxito que, según varios observadores políticos, “es difícil imaginar que hubo un tiempo en el que el Consejo Europeo no existía”. En el caso del

---

<sup>1</sup> Vid. “Le Conseil européen”, *Présidence Française de L’Union européenne 2008* [en línea], disponible en : <[http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/union\\_europeenne/institutions\\_organes\\_agences/le\\_conseil\\_europe\\_en](http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/union_europeenne/institutions_organes_agences/le_conseil_europe_en)> (consultado en agosto de 2008).

<sup>2</sup> *Idem*.

## *Introducción*

Consejo Europeo esta evolución institucional tiene varias formas. Por un lado, esta evolución puede ser lenta y suponer que algunos aspectos de los caracteres y de la identidad del Consejo Europeo tardan en determinarse, para conocer luego, una progresión fulgurante. Por otro lado, esta evolución puede desarrollarse de manera continua, de vez en cuando contradictoria, siguiendo una mutación progresiva hasta hoy. Así, está claro que la idea de evolución institucional evoca un movimiento que desemboca sobre cambios y mutaciones. Por este motivo, el estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo implicará el análisis de las manifestaciones y consecuencias actuales y futuras de esta evolución institucional sobre el Consejo Europeo.

En segundo lugar, la referencia a la evolución institucional del Consejo Europeo presupone la delimitación del periodo de evolución que enmarcará nuestro estudio y la identificación de las etapas que puntúan la metamorfosis institucional del Consejo Europeo. En el marco de esta tesis, consideramos que el punto de partida de la evolución del Consejo Europeo es su creación en diciembre de 1974, durante la cumbre de París. Fijaremos el límite del periodo de evolución, a la entrada en vigor de las disposiciones del artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea, adoptado en Lisboa en 2007. En este lapso, que cubre casi treinta y cinco años, la evolución del Consejo Europeo está marcada por varias etapas. Primero, las grandes etapas convencionales de esta evolución institucional fueron la adopción del Acta única en 1986 y el Tratado de Maastricht en 1992. Luego, y desde un punto de vista práctico, varios acontecimientos han marcado el desarrollo institucional del Consejo Europeo. Entre otros, se puede citar la Declaración de Londres de 1977 que fija unas reglas de funcionamiento. La Declaración de Stuttgart en 1983 también dio un nuevo impulso a la evolución del Consejo Europeo. Sin embargo, consideramos que son las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea las que han constituido las etapas más destacables de la evolución institucional del Consejo Europeo.

En tercer y último lugar, el estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo impone una reflexión que abarca el Consejo Europeo en su globalidad institucional. Esto significa que el estudio concierne tanto a los caracteres y la identidad institucional del Consejo Europeo como a su funcionamiento y sus ámbitos de competencias. Aunque nuestro trabajo de investigación cubra la globalidad de la evolución institucional del Consejo Europeo, nuestro proyecto inicial de presentarlo en esta tesis se tuvo que abandonar, debido a la extensión del trabajo poco adaptado para una tesis doctoral. Por ello, en el marco de esta tesis, hemos optado por limitar nuestro estudio a la evolución de los caracteres y de la identidad institucional del Consejo Europeo. El estudio de la evolución del funcionamiento y



## Introducción

de los ámbitos de competencia del Consejo Europeo será objeto de un trabajo que se publicará posteriormente. La preferencia por iniciar el estudio de la evolución del Consejo Europeo por sus caracteres e identidad institucional se impone lógicamente. Obviamente, no queremos decir que no sea posible comenzar el análisis de la evolución institucional del Consejo Europeo por el estudio de su funcionamiento y de los ámbitos de competencia. Sin embargo, pensamos que no hubiera sido lógico ni pertinente, evocar primero las complejidades e incoherencias del ámbito de competencia y del funcionamiento de esta institución, sin exponer previamente las características de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo.

La elección personal de un tema de derecho europeo para nuestra tesis doctoral se inscribe en una lógica universitaria europea, que se inició en 1999 con un intercambio Erasmus entre la Universidad de Burdeos y la Universidad del País Vasco. La dimensión europea de este intercambio nos llevó a confirmar nuestro interés por el derecho europeo y comparado y a realizar los cursos de doctorado en la Universidad del País Vasco. Bajo la dirección del Profesor Jáuregui, empezamos un trabajo de investigación sobre las relaciones transfronterizas entre Euskadi y Aquitania, es decir, un tema de derecho europeo, con un claro enfoque regional. Siguiendo esta lógica, la connotación europea del tema de la tesis doctoral se impuso sin dificultad. Además, quisimos reforzar el compromiso europeo de nuestra investigación con un convenio de cotutela de tesis entre la Universidad de Salamanca y la Universidad de Burdeos, y solicitando la mención de Doctor europeo.

Entrando en detalles, la elección doctrinal de estudiar la evolución institucional del Consejo Europeo ha sido motivada por la actualidad convencional de la Unión Europea. En efecto, la cumbre de Laeken de 2001 abrió la puerta a un largo procedimiento de reformas institucionales, que tomó la forma de un Tratado constitucional. Tras el rechazo del texto en 2005 por Francia y Holanda, este procedimiento debería formalizarse con una amplia reforma del Tratado sobre la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. Este ciclo de reformas institucionales afecta de manera notable el Consejo Europeo completando la dinámica iniciada en diciembre de 1974, y confirmada posteriormente, en 1992, en el artículo 4 del Tratado de Maastricht. Vistas las considerables modificaciones y las novedades aportadas al *status* político y jurídico del Consejo Europeo, nos parece justificada la elección de este tema de estudio para nuestra tesis.

La elección doctrinal de este estudio sobre el Consejo Europeo se justifica también por la importancia política y mediática notable que tiene el Consejo Europeo en el escenario

## *Introducción*

europeo. En efecto, si el Parlamento Europeo es la institución europea percibida como la más democrática, y la Comisión Europea es la percibida como la más burocrática, el Consejo Europeo es políticamente y mediáticamente hablando, la institución más emblemática de la Unión Europea. De hecho, desde hace treinta y cinco años, cuatro veces al año, las reuniones del Consejo Europeo marcan el ritmo de la vida de los euro-ciudadanos y el calendario político-institucional de los grandes líderes políticos del viejo continente. Tan destacables acontecimientos, merecen, por lo tanto, que dediquemos una investigación profundizada sobre esta institución.

Por último, la elección de este tema de estudio para nuestra tesis doctoral responde a una necesidad de conocer una institución peculiar de la Unión Europea. En efecto, para la persona que quiere familiarizarse con la Unión Europea, el conocimiento institucional del Consejo Europeo es primordial y prioritario. No tanto por la importancia de sus decisiones o de su acción política, sino porque el Consejo Europeo es, en nuestra opinión, la institución que permite entender mejor e ilustrar las rivalidades intergubernamentales y comunitarias y el difícil consenso para conseguir una unidad y defender a la vez la diversidad de la Unión Europea. Dicho de otro modo, a través del Consejo Europeo se encuentran sintetizadas todas las contradicciones y la originalidad de la Unión Europea, lo que constituye, en nuestra opinión, una motivación de estudio nada despreciable.

La creación del Consejo Europeo resulta de una decisión meramente política y constituye un acontecimiento relevante en la historia institucional europea. Existen varios actores, varios factores y varios acontecimientos que permiten entender el camino intelectual y político que ha conducido a la creación del Consejo Europeo y que aclaran la evolución institucional posterior que ha conocido el Consejo Europeo.

En primer lugar, la creación del Consejo Europeo en 1974 se explica por la situación internacional de los años sesenta y setenta. A nivel internacional, las crisis económicas, energéticas y diplomáticas condujeron a los líderes políticos del mundo a organizar agrupaciones regionales, para negociar y encontrar soluciones para superar los retos del final del siglo XX. La instauración de reuniones de los Jefes de Estado o de gobierno miembros de la Comunidad Europea se inscribe en esta lógica. Concretamente, esta tendencia se desarrolla a nivel europeo, con la voluntad de algunos jefes de Estado o de gobierno de imponer una cooperación intergubernamental para gestionar los asuntos comunitarios e

## *Introducción*

intentar solucionar la crisis institucional de la Comunidad Europea<sup>3</sup>. Además, con esta voluntad de imponer una cooperación entre Jefes de Estado o de gobierno, se pretende dinamizar el procedimiento de decisión y dar un nuevo impulso político a la construcción europea. Esta dinámica de agrupación de los líderes europeos se materializó con la organización de cumbres.

Por lo tanto, y en segundo lugar, la organización de estas cumbres tiene un vínculo con la creación del Consejo Europeo. Estas cumbres facilitaron el debate sobre la institucionalización de esta práctica y, por lo tanto, la creación en 1974 del Consejo Europeo<sup>4</sup>. Entre 1961 y 1974 se organizaron siete cumbres que tuvieron un carácter excepcional. La primera cumbre tuvo lugar en París el 10 y 11 de febrero de 1961, bajo la presidencia de Charles de Gaulle. La segunda cumbre se convocó en Bad Godesberg, el 18 de julio de 1961, bajo la presidencia del Canciller alemán Adenauer. La tercera cumbre se reunió en Roma los días 29 y 30 de mayo de 1967, con motivo del aniversario de la firma del tratado de Roma. Estas tres primeras cumbres fueron conferencias diplomáticas multilaterales clásicas de tipo intergubernamental, sin interferencias en los asuntos comunitarios. Las negociaciones fueron marcadas por el enfrentamiento y las diferencias de enfoque de los jefes de Estado o de gobierno participantes. Por una parte, las voluntades francesas tendían hacia la institucionalización de este tipo de encuentros y la sumisión de los asuntos comunitarios al control de la cooperación intergubernamental. Por otra parte, las concepciones del Benelux rechazaban una sistematización de las cumbres, por miedo a las ideas de cooperación política del General de Gaulle y a la hegemonía francesa<sup>5</sup>. Las características de las cuatro siguientes cumbres fueron más parecidas a las del Consejo Europeo. La cuarta cumbre se organizó en La Haya el 1 y 2 de diciembre de 1969; la quinta, en París, en octubre de 1972; y la sexta en Copenhague en octubre de 1973. La séptima y última cumbre, que tuvo lugar en París en diciembre de 1974, bajo los auspicios del Presidente francés Giscard d'Estaing y del Canciller alemán Schmidt, concluyó con la adopción del acto de nacimiento del Consejo Europeo.

En tercer y último lugar, conviene recordar el papel intelectual de tres hombres en la creación del Consejo Europeo.

---

<sup>3</sup> Caracterizada por la parálisis progresiva del Consejo de ministros.

<sup>4</sup> Sin embargo, estos encuentros de Jefes de Estado o de gobierno europeos no pueden ser considerados como los herederos de las reuniones del Consejo europeo. El carácter extra-comunitario de estas cumbres, sobre todo entre 1961 y 1967, la ausencia de participación de las instituciones europeas y la dimensión estrictamente intergubernamental, típica de las cumbres diplomáticas multilaterales, impide la asimilación.

<sup>5</sup> Estas oposiciones entre los participantes a estas cumbres permiten entender las circunstancias de creación del Consejo europeo y al mismo tiempo su desarrollo institucional fuera del marco convencional de la comunidad europea.

## Introducción

Primero, es destacable la contribución de Christian Fouchet. Este diplomático francés fue encargado de redactar dos proyectos de unión política europea para los seis Estados miembros de la CEE<sup>6</sup>. Su proyecto innovador tenía prevista la creación de un Consejo de Jefes de Estado o de gobierno como órgano supremo de la Unión. Conforme a la concepción francesa, este Consejo debía subordinar las instituciones comunitarias a la cooperación intergubernamental. Este proyecto, totalmente dedicado a la institucionalización de las cumbres, consistía ni más ni menos que en formalizar las declaraciones de la cumbre de Bad Godesberg. Así, estaba previsto que este Consejo se reuniera tres veces al año y estuviera compuesto por los Jefes de Estado o de gobierno miembros de la CEE. Al fin y al cabo, y aunque ninguno de los seis países miembros de la CEE negase la necesidad de una cooperación política, el error de Christian Fouchet fue no haber podido conciliar el método comunitario y la práctica intergubernamental<sup>7</sup>.

Por otro lado, conviene subrayar el papel de Jean Monnet, considerado como uno de los padres del Consejo Europeo. El empeño de Jean Monnet para imponer la idea de un órgano compuesto por los jefes de Estado o de gobierno de la Comunidad resulta de la incapacidad de decisión de las instituciones europeas. Convencido de que la solución a este problema implica un mayor compromiso de los Jefes de Estado o de gobierno, Jean Monnet publica en agosto de 1973 un proyecto. Este proyecto prevé la creación, para un periodo transitorio, de un “Gobierno europeo provisional” compuesto por los Jefes de Estado o de gobierno<sup>8</sup>. La contribución de Jean Monnet a la creación del Consejo Europeo fue imponer la idea de la necesidad de una autoridad de decisión política europea a nivel de Jefe de Estado o de gobierno.

Por último, se debe destacar el papel determinante del Presidente Giscard d'Estaing para imponer a sus socios europeos la idea de crear el Consejo Europeo. Precisamente, la llegada al poder de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 se acompaña de declaraciones inequívocas a favor de reuniones regulares entre Jefes de Estado o de gobierno. Con motivo de la presidencia francesa de la Comunidad Europea y de la convocatoria de una cumbre en París, en diciembre de 1974, Valéry Giscard d'Estaing quiso dar un nuevo impulso a la institucionalización de los encuentros regulares entre Jefes de Estado o de gobierno.

---

<sup>6</sup> Un primer proyecto fue publicado en octubre de 1961, y el segundo en enero de 1962.

<sup>7</sup> Los países del Benelux eran favorables a una cooperación no institucionalizada para evitar la pérdida de influencia de los pequeños países en una unión política regida por el sistema intergubernamental. En 1962, elaboraron un contra-proyecto, con propuestas opuestas a la concepción gaullista, como por ejemplo la instauración de un sistema mayoritario en el Consejo y la elección del Parlamento europeo al sufragio universal.

<sup>8</sup> Jean Monnet rechazaba la creación de una institución permanente de la Unión europea que se hubiera desarrollado fuera de la base exclusiva de las instituciones comunitarias. *Vid. J. MONNET, Mémoires*, Paris : Fayard, 1975, p.761.

## Introducción

Concebido en París el 16 de septiembre de 1974, durante una cena de trabajo en el Palacio del Eliseo<sup>9</sup>, el proyecto de creación del Consejo Europeo se adoptó definitivamente el 10 de diciembre de 1974<sup>10</sup>. El éxito del Presidente Giscard d'Estaing en la creación del Consejo Europeo se explica por un amplio trabajo diplomático que ha permitido la preservación del papel original de las instituciones europeas y el respeto del TCE, condiciones indispensables para la creación del Consejo Europeo. Además, el Presidente francés pudo obtener de los jefes de Estado o de gobierno que se comprometieron para asumir más responsabilidades personales en el proceso de decisión europeo.

La primera dificultad del estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo es la ausencia de estudios doctrinales sobre la cuestión. Este problema se puede comprobar fácilmente con la consulta de los manuales de derecho europeo. Mientras que las demás instituciones de la Unión Europea se benefician de amplios desarrollos, los estudios sobre el Consejo Europeo suelen, en la mayoría de los casos, limitarse a explicitar las disposiciones convencionales del artículo 4 del TUE, sin llevar más allá la reflexión. En las revistas jurídicas, la cuestión del Consejo Europeo despertó interés durante los primeros años de su existencia. Estas reflexiones son obviamente interesantes para apreciar el Consejo Europeo desde una perspectiva histórica. Pero desde hace ya varios años, los ardores doctrinales han declinado, y se ofrecen muy pocos estudios sobre esta institución clave de la Unión Europea.

La segunda dificultad a la que se enfrenta esta tesis es la escasa documentación sobre el Consejo Europeo. En efecto, las disposiciones convencionales sobre el Consejo Europeo se limitan básicamente al breve artículo 4 del Tratado sobre la Unión Europea, y por anticipación, al artículo 15 del Tratado reformado sobre la Unión Europea. Además, el Consejo Europeo carece de reglamento interno, que podría constituir una fuente interesante de información. Finalmente, y como bien nos lo recordó D. Carles Casajuana durante nuestra entrevista, la base documental imprescindible para un estudio sobre el Consejo Europeo son las Conclusiones de la Presidencia. Al margen de los documentos administrativos y jurídicos oficiales, y para superar este problema de documentación, Michel Rocard nos aconsejó el recurso a la prensa periódica europea. Este consejo nos permitió acercarnos de manera íntima

---

<sup>9</sup> Entre los nueve jefes de Estado o de gobierno y el presidente de la comisión François-Xavier Ortoli.

<sup>10</sup> El proyecto tenía previsto que las reuniones se realicen o bien en el marco de las sesiones del Consejo de la Comunidad, o bien en el marco de reuniones de cooperación política. *Vid. V. GISCARD D'ESTAING, Le pouvoir et la vie*, Paris : Compagnie Douze, 1988, p. 118.

## *Introducción*

al interior del Consejo Europeo, permitiéndonos captar la realidad institucional del Consejo Europeo.

Por lo tanto, y para compensar esta ausencia de documentación sobre el Consejo Europeo, nos ha parecido indispensable contactar con los principales actores que participan o que han participado a esta institución. Así, tuvimos entrevistas con la S<sup>ra</sup> Doña Nicole Fontaine ex-Presidenta del Parlamento Europeo, con el S<sup>t</sup> Don Jacques Delors ex-Presidente de la Comisión Europea, con el S<sup>t</sup> Don Antoine Quero, Jefe de gabinete del Comisario europeo Don Joaquim Almunia, con el S<sup>t</sup> Don Michel Rocard euro-diputado y ex-Primer ministro francés, así como con el Director de asuntos exteriores y seguridad del Gobierno español el S<sup>t</sup> Don Carles Casajuana, con el Asesor para los asuntos europeos del Presidente del gobierno español el S<sup>t</sup> Don Vitorino Redondo, con el Director de asuntos exteriores en la Comisión Europea el S<sup>t</sup> Don Eneko Landaburu. También tuvimos contactos con varios responsables de las Secretarías del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión. Las conversaciones con estas personas, realizadas mediante citas o intercambios de correos por Internet, permitieron obtener valiosas informaciones fundamentadas sobre la experiencia práctica de estos actores políticos, pero también percepciones, comentarios y críticas sobre el Consejo Europeo. Nuestra investigación supuso también una utilización intensa de las páginas *web* de las instituciones europeas pero, sobre todo, de las presidencias en ejercicio del Consejo Europeo. El recurso a esta fuente de información para estudiar el Consejo Europeo es innovador en la medida en que el primer sitio *web* de la presidencia del Consejo Europeo fue creado en 1996 por iniciativa de la presidencia irlandesa, y la existencia continua de una página *web* de la presidencia del Consejo Europeo es efectiva sólo desde 1998. La utilización de este instrumento fue inevitable para superar la falta de información sobre este tema y permitir un enfoque moderno e instantáneo de la información, así como un acceso directo a documentos oficiales de la última actualidad.

La abundante lista de libros y artículos publicados prueba que la Unión Europea y sus instituciones han sido, y siguen siendo, un tema muy estudiado. Una tesis sobre las instituciones europeas presentaría entonces un interés limitado desde el punto de vista de la innovación. Sin embargo, si todas las instituciones europeas han sido estudiadas y analizadas muchas veces y en varias ocasiones, curiosamente, la importancia institucional del Consejo Europeo es proporcionalmente opuesta al interés doctrinal que despierta. En efecto, y como nos lo confirmaron el Presidente Delors y D. Eneko Landaburu, los estudios jurídicos relativos al Consejo Europeo hacen figura de excepción. De hecho, muchos son los autores y

## *Introducción*

dirigentes políticos que reconocen ese desinterés por una institución que, como lo demostraremos a lo largo de esta tesis, ocupa una posición hegemónica en el escenario institucional europeo. Ante la escasa atención de la doctrina por esta institución y la antigüedad de los pocos estudios existentes, este trabajo presenta varios objetivos.

El primer objetivo de este estudio, siendo el tema novedoso y poco conocido, es aportar aclaraciones sobre una cuestión algo compleja, con el fin de crear un debate y una reflexión doctrinal y política que hasta hoy casi no existe. Así, se pretende contribuir a rellenar el vacío existente en cuanto al estudio jurídico de una institución fundamental de la Unión Europea. El segundo objetivo de esta reflexión es proponer un estudio actualizado y centrado exclusivamente en la institución del Consejo Europeo. Se espera así disipar las confusiones institucionales sobre el Consejo Europeo y presentar las originalidades institucionales características de esta institución. Al fin y al cabo, el objetivo principal de este trabajo es aportar una respuesta a la pregunta “¿Qué es el Consejo Europeo?” El tercer objetivo de este trabajo es, precisamente, estudiar y exponer las evoluciones institucionales del Consejo Europeo, con el fin de fijar los caracteres institucionales y de delimitar la identidad política y jurídica actual del Consejo Europeo. Esto supondrá evidenciar las lagunas e inconvenientes que afectan la evolución del Consejo Europeo, proponer soluciones para mejorar esta evolución y formular hipótesis de evoluciones futuras. El cuarto y último objetivo de esta tesis es la voluntad de determinar hacia que dirección institucional evoluciona el Consejo Europeo. Concretamente el interés de esta tesis reside en conseguir que se admita que la evolución del Consejo Europeo le ha otorgado una identidad política y jurídica original que contribuye a imponerlo, como el Jefe colegial de la Unión Europea.

La originalidad y el interés de nuestro estudio de la “evolución institucional del Consejo Europeo” residen en el enfoque pluridisciplinario que hemos querido otorgarle.

En primer lugar, la evolución institucional del Consejo Europeo constituye un tema de derecho europeo y, más concretamente, de derecho institucional europeo. Por lo tanto, analizaremos las reglas fijadas en el Tratado sobre la Comunidad Europea y en el Tratado de la Unión Europea que rigen el funcionamiento de las instituciones europeas.

En segundo lugar, nos parece totalmente indispensable aportar un enfoque constitucional al estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo. Primero, porque este trabajo implica el análisis de las reglas de adquisición y de ejercicio del poder por el Consejo Europeo, pero también de las demás instituciones europeas. Además, porque el

## *Introducción*

estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo está íntimamente vinculado con las reglas constitucionales definidas a nivel nacional y que se aplican a la mayoría de los miembros del Consejo Europeo.

En tercer lugar, nuestro estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo implicará que se determinen las concepciones y preceptos políticos que han permitido la creación del Consejo Europeo y que han dictado su evolución institucional. Esto supone el análisis de los comportamientos políticos de los miembros del Consejo Europeo, pero también de las relaciones interinstitucionales de sumisión o de dominación que diseñan parte de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo. La cuestión de la adquisición, de la transmisión y del ejercicio del poder por el Consejo Europeo y por sus miembros constituirá también uno de los ejes principales de nuestro trabajo. En este sentido, nuestro trabajo tendrá una fuerte connotación de ciencia política.

En cuarto y último lugar, la puesta en relieve de esta dimensión pluridisciplinaria de esta tesis se hará mediante un enfoque de derecho comparado. La primera razón que justifica la elección de esta metodología es el tema mismo de la tesis: “la evolución institucional del Consejo Europeo”. Poner en evidencia la evolución institucional del Consejo Europeo supone obligatoriamente hacer referencia a disposiciones convencionales o a costumbres vigentes en la fecha de creación del Consejo Europeo, y notar y analizar los cambios y las modificaciones ulteriores aportados por los sucesivos tratados europeos. Se trata, pues, de un verdadero trabajo de derecho comparado entre las distintas fuentes escritas o consuetudinarias que rigen la organización y el funcionamiento del Consejo Europeo. El segundo motivo que explica el recurso al derecho comparado es la voluntad de ilustrar y de explicar determinados aspectos institucionales del Consejo Europeo con experiencias y ejemplos institucionales nacionales y, en concreto, con los ejemplos español y francés. Esta comparación puede servir en primer lugar para concretar varios temas que entran en el análisis del Consejo Europeo, para ilustrar actuaciones o comportamientos de los miembros del Consejo Europeo; pero también para destacar los principios, en apariencia diferentes, pero que en realidad tienden a converger hacia reglas generales comunes aplicables en el Consejo Europeo<sup>11</sup>.

El estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo presupone el reconocimiento de la existencia de cambios y mutaciones del Consejo Europeo. Estos

---

<sup>11</sup> Como por ejemplo las reglas de representación política o de responsabilidad.



## *Introducción*

cambios hicieron surgir dudas y problemas que pueden confundir tanto al euro-ciudadano como a los principales actores de la vida institucional europea sobre sus percepciones del Consejo Europeo.

En primer lugar, se plantea el problema de saber cuáles fueron las transformaciones que ha sufrido el Consejo Europeo durante sus siete lustros de existencia. Este problema implicará, lógicamente, que se definan cuáles fueron las aportaciones, pero también las lagunas políticas y jurídicas que han marcado la evolución del Consejo Europeo.

En segundo lugar, existen incertidumbres para saber sobre qué modelo institucional ha desembocado esta evolución institucional del Consejo Europeo. En efecto, desde las meras charlas al amor de la lumbre entre los seis Estados miembros iniciales, hasta el monstruo político-administrativo compuesto por veintisiete Estados miembros, el cambio institucional es evidente. Por lo tanto, es necesario determinar los rasgos identitarios propios del Consejo Europeo para que podamos decir lo que es el Consejo Europeo de los años 2000.

En tercer y último lugar, será conveniente hacer un balance de la evolución institucional del Consejo Europeo durante los treinta y cinco últimos años. En efecto, existen interrogaciones para saber cuáles son las perspectivas futuras de evolución del Consejo Europeo. Este problema supone una valoración de los resultados de esta evolución institucional que ha modelado el Consejo Europeo. Concretamente, este trabajo ofrece un marco de reflexión sobre la utilidad y la necesidad de la existencia del Consejo Europeo, para determinar si su maduración institucional es suficiente o si por el contrario, debe continuar.

Con la perspectiva de los treinta y cinco años de existencia del Consejo Europeo, nos parece posible aportar unas aclaraciones objetivas y fundamentadas a estas cuestiones.

Las manifestaciones de la evolución institucional del Consejo Europeo no son nada evidentes. En efecto, la complejidad y la diversidad de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo complican la percepción de esta evolución institucional y conducen generalmente, a negar o a ignorar los aspectos más sutiles de esta evolución. Sin embargo, consciente o inconscientemente, el Consejo Europeo ha desarrollado pruebas y manifestaciones tangibles que, en nuestra opinión, confirman, de manera irrefutable, su evolución institucional. Son estas pruebas las que vamos a analizar a lo largo de este trabajo y a utilizar como argumentos para demostrar la originalidad de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo.

Así, la primera manifestación de la evolución institucional del Consejo Europeo se comprueba con la emergencia de un marco estructural propio del Consejo Europeo. De

## *Introducción*

manera simultánea y complementaria, se inició un fenómeno de convergencia de varios elementos que participan en la definición de un marco estatutario original del Consejo Europeo. Ambas manifestaciones, que constituirán los dos ejes de estudio de nuestra tesis, confirman la evolución institucional y, precisamente, la afirmación de una identidad política y jurídica original del Consejo Europeo.

# **PRIMERA PARTE :**

## **LA EMERGENCIA DEL MARCO ESTRUCTURAL DEL CONSEJO EUROPEO**



El estudio del marco estructural del Consejo Europeo implica el análisis de las cuestiones relativas a los miembros que componen el Consejo Europeo, a sus diferentes formaciones y a sus relaciones e interconexiones con las demás instituciones europeas. También supone un enfoque sin tabú de la legitimidad política individual de los miembros y la legitimidad política colegial del Consejo Europeo. La emergencia del marco estructural supone una evolución que se inscribe en una dinámica de institucionalización del Consejo Europeo. Esta dinámica ha sido amplificada con el Tratado constitucional y confirmada en el Tratado de Lisboa que transforma oficialmente el Consejo Europeo en institución. Ahora bien, y como lo vamos a comprobar, esta evolución institucional del Consejo Europeo, impulsada por el proceso de institucionalización, tiende hacia la emergencia de un marco estructural reformado y mejor definido.

La estructura del Consejo Europeo no es el tema de predilección de los estudios doctrinales sobre el Consejo Europeo. No obstante, el marco estructural del Consejo Europeo constituye una de las especificidades que permite captar la originalidad de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo. Además, desde hace unos años, el marco estructural del Consejo Europeo conoce una profunda modificación que justifica un análisis detallado. Con el estudio de la evolución estructural del Consejo Europeo, queremos evidenciar la notable y profunda modificación de los caracteres jurídicos y de la identidad política de esta institución. En efecto, pensamos que la afirmación de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo resulta de la evolución de su estructura interna. Así, el objetivo de esta parte consistirá en demostrar que el proceso de institucionalización, que desemboca en el reconocimiento institucional del Consejo Europeo, facilita la emergencia de un marco estructural y adapta el Consejo Europeo a las necesidades institucionales de la Unión Europea. Esto supone que destaquemos los elementos que configuran la emergencia del marco estructural y que participan a la afirmación de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo. En concreto, son todos los avances y las lagunas del proceso de institucionalización del Consejo Europeo que pretendemos analizar y comentar en esta parte de la tesis.

El marco estructural del Consejo Europeo, ha sufrido importantes avances institucionales aunque queden varias insuficiencias. Mediante el enfoque íntimo que supone el estudio de su marco estructural, demostraremos que el Consejo Europeo supo manifestar su

*Las convergencias del marco estatutario del Consejo europeo*

viabilidad imponiendo su prestigiosa fisonomía interna pero que todavía debe colmar el déficit de legitimidad política para reforzar su identidad política y jurídica.

# TÍTULO 1 :

## EL PRESTIGIO DE LA FISONOMÍA INTERNA DEL CONSEJO EUROPEO

---

La fisonomía interna del Consejo Europeo hace referencia a la disposición y al orden de los órganos, instancias, formaciones y miembros que componen el Consejo Europeo. Durante sus treinta años de existencia, y durante sus sucesivas evoluciones, el Consejo Europeo se ha estructurado progresivamente, afinando así su organización general. El artículo 4 del TUE y el artículo 15 del TRUE son el resultado de estas evoluciones de la fisonomía interna del Consejo Europeo.

Los estudios sobre el Consejo Europeo suelen proponer enfoques truncados de la fisonomía interna del Consejo Europeo, limitándose a considerar los distintos miembros del Consejo Europeo de manera individual. En realidad, la estructura interna del Consejo Europeo es compleja en el sentido de que esta formada de dos dimensiones. En efecto, por ser el Consejo Europeo una instancia compuesta de varias personas, el estudio de su fisonomía interna general impone una distinción previa entre, por una parte, el conjunto que forman estos distintos miembros del Consejo Europeo considerados en instancia colegial, y por otra parte, los distintos miembros considerados individualmente. Es aquí donde se presenta la complejidad que caracteriza la fisonomía interna general del Consejo Europeo, y la sutilidad que supone su estudio. En el presente capítulo, queremos proponer un análisis de ambas dimensiones del Consejo Europeo y demostrar que las sucesivas reformas institucionales de la Unión Europea tienden a atribuir al Consejo Europeo una fisonomía interna prestigiosa. Será interesante pues destacar las evoluciones introducidas en la fisonomía interna general del

### *Las convergencias del marco estatutario del Consejo europeo*

Consejo Europeo, y subrayar los elementos que afirman el carácter prestigioso de la institución suprema de la Unión Europea.

El estudio de la fisonomía interna del Consejo Europeo y de su carácter prestigioso consistirá en realizar un trabajo de categorización y de identificación de cada miembro del Consejo Europeo y también de las formaciones que componen o están vinculadas con el Consejo Europeo como instancia colegial. Las aclaraciones que esperamos aportar respecto a algunas confusiones comunes existentes sobre la fisonomía interna del Consejo Europeo, nos permitirán deducir entonces el carácter institucional eminente de los miembros que componen el Consejo Europeo y la dimensión trascendente de la institución suprema de la Unión Europea.



## **CAPÍTULO 1 :**

### **LA EMINENCIA INSTITUCIONAL DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO**

---

El prestigio que caracteriza la fisonomía interna del Consejo Europeo se explica por la eminencia de los miembros que componen el Consejo Europeo. Esta idea, que puede parecer evidente, merece sin embargo toda nuestra atención. En efecto, consideramos que constituye una característica esencial del marco estructural del Consejo Europeo y cuyo estudio, habitualmente infravalorado, es imprescindible.

En primer lugar, este apartado tratara de determinar cuales son los miembros del Consejo Europeo, y cuales son las diferentes categorías presentes en el seno del órgano supremo de la Unión Europea.

Por una parte, el Consejo Europeo abarca en su seno, varias instituciones nacionales y europeas compuestas por varios representantes o delegados seleccionados con mucha cautela. Más concretamente, los miembros del Consejo Europeo son todos, los más altos representantes con los cargos políticos más eminentes y con la máxima responsabilidad política tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Esto otorga a la composición del Consejo Europeo un irrefutable potencial político. Si la identificación de los miembros del Consejo Europeo no plantea dificultades, conviene notar que la elección de dichos miembros para ser miembros del Consejo Europeo responde a una “realidad política comunitaria”<sup>12</sup> y al respeto de las tradiciones políticas y constitucionales nacionales. Será por lo tanto conveniente a lo largo de este estudio destacar los elementos que han motivado e impuesto la presencia de los miembros nacionales y europeos en el seno del Consejo Europeo.

Por otra parte, cabe señalar que la composición actual del Consejo Europeo responde a un largo proceso evolutivo sometido esencialmente a los impulsos de ampliación de la Unión Europea desde 1974. Sin embargo, y si nos limitamos a considerar el tipo de categoría de cargos ocupados por los miembros del Consejo Europeo cabe reconocer que la composición del Consejo Europeo goza de una estabilidad casi inalterada desde 1974, puesto

---

<sup>12</sup> Vid. B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, Paris : PUF, 1993, p. 215.

que el núcleo central de miembros sigue compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno y por el Presidente de la Comisión Europea.

En segundo lugar, la cuestión de la composición del Consejo Europeo supone también que se determine y analice como se reparte y se equilibra la presencia de todos estos miembros en el seno del Consejo Europeo. La idea inicial impulsada por el Presidente Giscard d'Estaing, era fomentar el nacimiento de un órgano restringido a la sola presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno. Sin embargo, el Consejo Europeo puede considerarse como una especie de bola de nieve a la cual se han ido agregando cada vez más miembros debido a las sucesivas ampliaciones y a las necesidades convencionales<sup>13</sup>. Así, el Consejo Europeo no puede ser considerado como un órgano restringido sino más bien como un órgano en perpetua expansión, cuya estabilización depende de la fijación de fronteras a la Unión Europea y de una estabilidad convencional<sup>14</sup>. Esta situación implica ventajas e inconvenientes sobre el equilibrio de las fuerzas en el Consejo Europeo que merece un estudio detallado ya que tiene fuertes repercusiones en el entendimiento del funcionamiento global del Consejo Europeo.

En este capítulo, demostraremos que la eminencia de los miembros del Consejo Europeo se confirma por el carácter emblemático de las distintas fuerzas presentes en el Consejo Europeo, así como por el carácter armonioso del reparto de estas fuerzas en el Consejo Europeo.

## **1.1 EL CARÁCTER EMBLEMÁTICO DE LAS FUERZAS PRESENTES EN EL CONSEJO EUROPEO**

El estudio del carácter emblemático de las fuerzas presentes es el primer elemento que debe permitirnos apreciar la eminencia de los miembros del Consejo Europeo. Las fuerzas presentes en el Consejo Europeo son múltiples. La palabra fuerza designa aquí a las personas con sus cargos políticos correspondientes que son miembros y que componen el Consejo Europeo<sup>15</sup>. Si tradicionalmente se suele hablar de los “doce”, de los “quince” o de los “veintisiete”, en referencia al número de países miembros de la Unión Europea que pertenecen como miembros al Consejo Europeo, las personas presentes son mucho más numerosas. En general, los estudios doctrinales sobre el Consejo Europeo proponen casi

---

<sup>13</sup> Como por ejemplo con la creación del cargo de Alto Representante para la política exterior o el de Presidente del Consejo europeo.

<sup>14</sup> Para evitar la creación de nuevos cargos miembros del Consejo europeo.

<sup>15</sup> Vid. P. ROBERT, *Le Petit Robert I*, Paris : Dictionnaires le Robert, 1992.

sistemáticamente una lista que permite la identificación de los miembros del Consejo Europeo.

De manera tradicional, este apartado centrará su análisis en un trabajo de identificación de los distintos miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, y a raíz de las últimas reformas convencionales de 2007, queremos proponer además una clasificación de las fuerzas presentes en el Consejo Europeo. Esto permitirá un enfoque un poco diferente del de los estudios habituales y más apropiado para apreciar la eminencia de los distintos miembros del Consejo Europeo. El estudio de las fuerzas presentes en el Consejo Europeo supone una distinción previa entre los miembros que pertenecen efectivamente al Consejo Europeo como miembro, y los miembros que sólo están presentes en las reuniones del Consejo Europeo sin ser estrictamente miembros del Consejo Europeo. En este apartado, sólo se tratará de presentar a los miembros que pertenecen al Consejo Europeo, y no a los miembros que pueden participar o que están presentes en las reuniones del Consejo Europeo.

Básicamente, se puede esquematizar estas fuerzas presentes en el Consejo Europeo en torno a dos grupos. Por un lado, está el Presidente del Consejo Europeo que tiene que ser considerado y estudiado a parte, debido a la situación intermedia y central que ocupa en el Consejo Europeo<sup>16</sup>. Luego, al lado del Presidente del Consejo Europeo, está el segundo grupo que engloba a todos los demás miembros del Consejo Europeo. A continuación, vamos a demostrar que las fuerzas en presencia en el Consejo Europeo se estructuran en torno al Presidente del Consejo Europeo como “figura de proa” de la institución, y en torno a los demás miembros como representantes de la ambivalencia del Consejo Europeo.

### ***1.1.1 EL PRESIDENTE COMO “MASCARON DE PROA” DEL CONSEJO EUROPEO***

El Presidente del Consejo Europeo ha sido durante años la “*arlesienne*”<sup>17</sup> de las instituciones europeas, y a pesar de la pompa y del aparato que sugiere la evocación de su

---

<sup>16</sup> Esta idea se podía observar en la Constitución europea que dedicaba un artículo entero especialmente al Presidente del Consejo, y también en el artículo I-22 que introducía una jerarquía entre los distintos miembros. Así, el hecho de que, a uno de los miembros del Consejo europeo, se le dedique un artículo especial en la constitución, probaba su posición “jerárquicamente” predominante sobre los demás miembros del Consejo europeo.

<sup>17</sup> Este galicismo está utilizado para referirse a una persona o una cosa que tiene una importancia y un papel trascendente pero que no se deja ver nunca.

cargo, es seguramente el miembro del Consejo Europeo más enigmático y finalmente el más desconocido. En efecto, si en la práctica, la existencia del Presidente del Consejo Europeo se puede comprobar desde el principio de la actividad del Consejo Europeo, su reconocimiento legal o convencional aparece por primera vez en el Tratado de Maastricht y se encuentra perennizado claramente en el Tratado reformado de Lisboa de 2007. Además, las referencias a este miembro del Consejo Europeo en las prensas europeas son numerosas, y la denominación del cargo entre los ciudadanos europeos es conocida. Pero en realidad, la identificación física y jurídica de este personaje es casi inexistente<sup>18</sup>. A esta situación se añade un relativo desinterés por parte de la doctrina para analizar esta figura peculiar del Consejo Europeo, que desde 1974 ha conocido una notable evolución.

Para enfocar este estudio, cabe constatar que el diseño institucional parece hacer del Presidente del Consejo Europeo un cargo más bien prestigioso que extraordinario. De hecho, su papel como veremos más adelante, es más bien de preparación y de animación de las reuniones, así como de vigilancia y de representación. Sin embargo, existe una voluntad equivocada de asemejar al Presidente del Consejo Europeo con un Presidente nacional Jefe de Estado. Es una idea errónea muy difundida que se encuentra también en las declaraciones de los más altos representantes europeos. Así por ejemplo, el propio padre del Consejo Europeo, el Presidente Giscard d'Estaing, participó en esta equivocación, poniendo al mismo nivel los Presidentes rusos y norteamericanos y el Presidente del Consejo Europeo<sup>19</sup>. Sin embargo, en ningún momento, el Presidente del Consejo Europeo debe ser considerado como el jefe de la Unión Europea o como un "súper Presidente" de Europa, con grandes poderes ejecutivos, similar al modelo del Presidente de los Estados Unidos. En cambio, es el Presidente del Consejo Europeo, es decir, es el Presidente del colegio quien representa la "autoridad política suprema"<sup>20</sup> en la Unión Europea<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Así, curiosamente, el comunicado de París de 1974 no menciona la existencia de dicho Presidente, *Vid.* "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Presidencia del gobierno centro de estudios políticos y constitucionales* [en línea], disponible en :

<[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_002\\_002\\_267.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_002_002_267.pdf)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>19</sup> *Vid.* V. GISCARD d'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Paris : Albin Michel, 2003, p. 56.

<sup>20</sup> *Vid.* P. De SCHOUTHEETE, H. WALLACE, *Le Conseil européen*, Groupement d'études et de recherches, Notre Europe, n°19, septembre 2002.

<sup>21</sup> Notar el orden jerárquico de los miembros del Consejo europeo establecido por el Tratado modificador. El Presidente del Consejo está en segunda posición después de los Jefes de Estado y de Gobierno como en posición de sumisión.

La idea que pretendemos exponer en este apartado es que el Presidente del Consejo Europeo prefigura un “mascaron de proa” del Consejo Europeo. Por lo tanto, no se trata aquí de detallar las funciones o el modo de elección del Presidente del Consejo Europeo, sino más bien de limitarse a identificar el modelo de Presidente del Consejo Europeo a través de la evolución institucional del cargo desde 1974 y de definir las categorías de Presidentes diseñadas por las sucesivas reformas convencionales.

### **1.1.1.1 La identificación del modelo de Presidente del Consejo Europeo**

El estudio de la identificación del Presidente del Consejo Europeo no constituye una gran dificultad, y puede justificar que en varias ocasiones, se olvide este tema en los manuales de derecho europeo. Sin embargo, la identificación del cargo del Presidente del Consejo Europeo es esencial para entender el funcionamiento del Consejo Europeo y asentar las bases de un estudio posterior de sus funciones y competencias. Como se puede comprobar, la ausencia de ambigüedad o de complejidad de esta cuestión no le resta interés para su análisis.

El estudio de la identificación del Presidente del Consejo Europeo debe primero tomar en cuenta el criterio de la evolución. El objetivo de este apartado será por lo tanto proponer una identificación del Presidente del Consejo Europeo desde la creación del Consejo Europeo, insistiendo sobre la costumbre y los datos convencionales que han permitido diseñar el tipo de personalización del Presidente del Consejo Europeo y revelando los criterios originales que permiten facilitar la identificación del cargo.

Desde 1974, la ausencia de reforma ha instalado de manera duradera una “personificación estatal” del Presidente del Consejo Europeo a la cual han participado todos los Estados miembros de la Unión. Desde los años 2000, este modelo aparece arcaico y desgastado. Sin embargo, con la reforma institucional impulsada en Lisboa, se propone un modelo esperanzador de “personalización personal” del Presidente del Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.1 La decadencia del modelo de la “personificación estatal” del Presidente del Consejo Europeo***

De 1974 hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, está establecido que “*el Consejo Europeo se reunirá (...) bajo la presidencia del Jefe del Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo*”<sup>22</sup>. Según estas disposiciones, la personificación del Presidente del Consejo Europeo se hace en función del Jefe del Estado o de Gobierno del Estado miembro que está al mando del Consejo de la Unión Europea. Esto significa que, en teoría, el Presidente del Consejo Europeo goza de una “personificación personal”.

En realidad, en la práctica, la figura del Presidente del Consejo Europeo es uno de los Estados miembros de la Unión Europea y no realmente una persona<sup>23</sup>. Dicho de otro modo, esto significa que el Presidente del Consejo Europeo goza de lo que se podría llamar una “personificación estatal”. Así, por ejemplo, si se pueden recordar al Presidente Mitterrand como Presidente de la República Francesa, o al Presidente González como Presidente del Gobierno español, en cambio, estos dos personajes no son mencionados como Presidentes del Consejo Europeo. De hecho, los medios de comunicación, y los ciudadanos prefieren recordar y hablar de “la primera presidencia española”, o de “la tercera presidencia francesa”, que citar personalmente el nombre del Presidente del Consejo Europeo.

En la actualidad más reciente, esta tendencia se ha ido confirmando. En efecto, no se ha hablado del Presidente Chirac o del Presidente Aznar para referirse al Presidente del Consejo Europeo. En cambio, se hizo referencia a la presidencia francesa o a la presidencia española, confirmando así la preferencia por una personificación estatal a la personificación personal habitualmente utilizada. La existencia de una personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo constituye una originalidad que supone dos comentarios.

Por una parte, la personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo constituye una ventaja notable para el Estado que mediante su Jefe de Estado o de Gobierno,

---

<sup>22</sup> Según las disposiciones del artículo D o 4 del Tratado de la Unión europea. *Vid.* texto del TUE disponible en línea in : "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, nº C325, 24 diciembre 2002.

<sup>23</sup> Aunque según los Tratados el Presidente es un hombre y más precisamente el Jefe de Estado o de Gobierno de uno de los Estados miembros de la Unión europea.

ejerce la presidencia. En efecto, el hecho de que la presidencia del Consejo Europeo pertenezca a un Jefe de Estado o de Gobierno miembro de la Unión Europea permite convertir el ejercicio de la presidencia del Consejo Europeo en “asunto de prestigio nacional”<sup>24</sup>. Dicho de otro modo, el país encargado de la presidencia del Consejo Europeo se convierte al mismo tiempo en la sede oficial del Consejo Europeo<sup>25</sup>. El Jefe de Estado o de Gobierno Presidente del Consejo Europeo, tiene entonces la oportunidad de ofrecer a su país una tribuna política de gran relevancia y demostrar a sus asociados sus capacidades de gestión y de dirección política de la Unión Europea. Se percibe, además, perfectamente el reto que constituye la presidencia del Consejo Europeo para los “países pequeños” o los nuevos países miembros de la Unión Europea, y las rivalidades existentes entre los “grandes” para recibir y organizar lo mejor posible el Consejo Europeo. Se entiende pues el concepto de “país Presidente anfitrión” que resulta de la práctica<sup>26</sup> y que favorece finalmente una personalización estatal de la presidencia del Consejo Europeo.

Por otra parte, es criticable el hecho de que esta personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo haya fomentado la emergencia de un personaje totalmente desconocido por los ciudadanos europeos. En efecto, ¿quién podría decir el nombre del Presidente del Consejo Europeo en el ejercicio actual<sup>27</sup>? Obviamente, este problema no significa que el Consejo Europeo funcione sin que un hombre o una mujer ejerza el cargo de Presidente<sup>28</sup>. Pero el problema es que la función nunca llegó a ser vinculada con un hombre o una mujer en concreto, que hubiera representado, para los pueblos europeos, el rostro del Consejo Europeo. Se percibe pues aquí el inconveniente de la personificación estatal a la que está sometido el Presidente del Consejo Europeo ya que la personificación personal de la función que existe y que está subyacente se encuentra totalmente ocultada.

Esta personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo, es el resultado de una práctica no interrumpida desde 1974. Los análisis anteriores, nos conducen a apreciar esta personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo como una deriva idónea que ha propiciado la instalación progresiva del Consejo Europeo en el escenario institucional europeo. De este modo, el Consejo Europeo daba la impresión de estar protegido contra la

---

<sup>24</sup> Según Etienne de Poncins, *Vid. E. de PONCINS, Vers une Constitution européenne*, Paris : 10/18, 2003.

<sup>25</sup> Aunque desde 2004, la sede “oficial” del Consejo europeo este en Bruselas.

<sup>26</sup> Pero también de los Tratados europeos que han instaurado lo que se podría llamar un país Presidente anfitrión designado entre los Jefes de Estado o de Gobierno miembros de la Unión europea.

<sup>27</sup> Sobre todo cuando se trata de países pequeños.

<sup>28</sup> De hecho, desde enero de 1975, el Consejo europeo siempre ha tenido un hombre a su cabeza con el título de Presidente y no hubo ningún vacío del poder de la presidencia.

tentativa de control de su presidencia por una persona identificable como individuo por los ciudadanos europeos.

Sin embargo, desde el inicio de los años 2000, este sistema ha demostrado sus límites lo que nos conduce a considerarlo como ampliamente superado. Primero porque la idea que una persona pueda controlar el Consejo Europeo parece asustar menos<sup>29</sup>. Luego, el desarrollo competencial del Consejo Europeo, así como el número de sus miembros han hecho que la personificación estatal de la presidencia corresponda a un modelo anticuado, que impide la maduración de la institución suprema de la Unión Europea. Por último, es preciso subrayar que el prestigio nacional que suponía el ejercicio de la presidencia del Consejo Europeo para un Estado miembro se ha convertido con los años en una práctica viciada. En efecto, la personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo ha ido ejerciéndose de manera individual por los Estados miembros es decir al servicio prioritario de los intereses nacionales, sin preocuparse si estos sirven o no a los intereses de la Unión Europea.

Estos argumentos nos incitan a considerar el modelo original de presidencia del Consejo Europeo como anticuado, y desgastado por los efectos negativos de la personificación estatal del Presidente del Consejo Europeo sobre el buen funcionamiento del Consejo Europeo. Por eso, es recomendable el abandono de este sistema anticuado de presidencia que, al fin y al cabo, viene a perjudicar la identificación del Presidente del Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.1.2 La ilusión del modelo de la “personificación personal” del Presidente del Consejo Europeo***

El Tratado reformado de la Unión Europea, firmado en Lisboa, en 2007, aporta importantes modificaciones en cuanto a la identificación del Presidente del Consejo Europeo. En efecto, el artículo 15 del TRUE relativo al Consejo Europeo dispone que *“El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo*

---

<sup>29</sup> Aunque existen reticencias por parte de los pequeños países de ver la presidencia del consejo europeo monopolizada por los grandes países.



*Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. (...) El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno”<sup>30</sup>.*

No se puede citar ningún ejemplo de Presidente del Consejo Europeo, ya que el Tratado reformado de la Unión Europea aún no ha entrado en vigor. En cambio, algunos autores se han atrevido en esbozar el perfil del Presidente del Consejo Europeo ideal. Es interesante notar que las aspiraciones se inclinan a favor de “*una personalidad de experiencia, y de alta cultura, entre 60 y 70 años, que conozca bien el funcionamiento del Consejo Europeo por haber sido miembro en varias ocasiones. Desvinculado de la política nacional del Estado miembro del que proviene y sin ambición de volver, cerca de sus homologas del Consejo Europeo, es capaz de entender y elaborar compromisos necesarios a un desarrollo armonioso de las reuniones del Consejo Europeo. (...)*”<sup>31</sup>.

Tanto el artículo del Tratado de Lisboa como las especulaciones sobre la personalidad que mejor convendría para ocupar el cargo de Presidente del Consejo Europeo prefiguran un abandono de la personificación estatal a favor de una personificación personal del Presidente del Consejo Europeo.

Por el momento es recomendable actuar con prudencia a la hora de hacer un análisis de estas disposiciones convencionales, ya que en la práctica se podría incurrir en aportar ciertos matices. Sin embargo, parece claro que la voluntad del TRUE es abandonar totalmente la personificación estatal de la presidencia e implantar una personificación personal del Presidente del Consejo Europeo.

Esta nueva situación plantea un problema, en la medida en que esta modificación quita a los pequeños países, así como a los nuevos países entrantes en la Unión Europea, el privilegio “igualitario” de asegurar la presidencia del Consejo Europeo, fuente de un reconocimiento internacional y de un gran prestigio nacional.

A pesar de este inconveniente, es interesante notar las aportaciones benéficas que deberían acompañar la nueva generación de Presidentes del Consejo Europeo. En efecto, la principal consecuencia de este “nuevo” Presidente del Consejo Europeo tal y como lo define el artículo 15 del TRUE, es cortar los vínculos que existían entre el “hombre” encargado de la presidencia y su país de origen<sup>32</sup>. La ventaja de esta modificación es dar a todos los ciudadanos europeos y a los dirigentes internacionales una cara identificable con el Presidente

---

<sup>30</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>31</sup> Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 140.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 132 a 140.

del Consejo Europeo. Finalmente, la intención convencional es vincular directamente a una mujer o a un hombre, y no a un país, con la función de Presidente. Esta idea está reforzada con la inserción en el texto del Tratado de un apartado entero, totalmente dedicado al Presidente del Consejo Europeo<sup>33</sup>.

*A priori*, la personalización personal del Presidente del Consejo Europeo parece ser la solución ideal para evitar los problemas vinculados con la personalización estatal del Presidente del Consejo Europeo. De momento pues, formulamos grandes esperanzas sobre este nuevo modelo de presidencia del Consejo Europeo al considerar la emergencia de una personificación personal del Presidente del Consejo Europeo como una reforma y una evolución muy positiva para el Consejo Europeo. Sin embargo, debemos ser prudentes en la valoración de esta nueva identificación del Presidente del Consejo Europeo establecida en el Tratado de Lisboa. En efecto, con el tiempo, la práctica podría revelar algún vicio de esta personalización personal del Presidente del Consejo Europeo, y entonces imponer, algún ajuste institucional para mejorar la identificación del Presidente del Consejo Europeo.

#### **1.1.1.2 La definición de las categorías de Presidentes del Consejo Europeo**

El segundo elemento que permite conocer al Presidente del Consejo Europeo es la categoría de presidencia a la que pertenece el Presidente del Consejo Europeo. Por categoría nos referimos a los rasgos y calidades propios del jefe del Consejo Europeo que permiten clasificarlo y distinguirlo de otro tipo de clase de Presidente.

Durante años, el debate sobre la categoría de pertenencia del Presidente del Consejo Europeo ha sido ignorado tanto por los actores europeos como por la doctrina. Sin embargo, bajo el impulso de las ampliaciones de los últimos años, y del arrebató constitucional del inicio de los años 2000, surgió el debate sobre las categorías de presidencia a la que está o debería estar vinculado el Presidente del Consejo Europeo. El estudio de esta cuestión y la contribución a este debate pretenden situarse en el punto de vista evolutivo de la pertenencia del Presidente del Consejo Europeo a una categoría de presidencia. Esto supone primero identificar las categorías a las que puede ser sometido el Presidente del Consejo

---

<sup>33</sup> No existía este apartado en los anteriores Tratados europeos.

Europeo. Luego, se podrán analizar los motivos que han conducido los convencionales a inclinarse a favor de tal categoría y al abandono de tal otra.

Quizás sea conveniente, para empezar, recordar la categoría única a la que pertenecía el Presidente del Consejo Europeo hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto desde 1974, el Presidente del Consejo Europeo siempre fue reconocido en la práctica y por los Tratados como un “*Presidente-Primus Inter Pares*”. Sin embargo, el Tratado reformado de la Unión Europea propone un cambio de esta categoría, reconociendo lo que podríamos llamar un “*Presidente-Praesidens*” para liderar el Consejo Europeo. Iniciaremos este estudio comprobando que el modelo de “*Presidente-Primus Inter Pares*” está hoy en día obsoleto e inadecuado. Luego, analizaremos las perspectivas que ofrece el modelo renovado de *Presidente-Praesidens*”.

#### ***1.1.1.2.1 La inadecuación del modelo de “Presidente- Primus Inter Pares”***

Según dice el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea, el Presidente del Consejo Europeo es el “*Jefe del Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo*”<sup>34</sup>. Esta disposición significa que el Presidente del Consejo Europeo, está designado entre los miembros del Consejo Europeo y precisamente, entre los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea.

El cargo de Presidente del Consejo Europeo se otorga pues a uno de los Jefes de Estado o de Gobierno que se convierte de este modo en la personalidad más importante dentro del grupo de los miembros del Consejo Europeo. Técnicamente, el Presidente del Consejo Europeo comparte el mismo cargo institucional que los demás miembros del Consejo Europeo<sup>35</sup>. Sin embargo, su cargo de Presidente del Consejo Europeo le otorga un reconocimiento de su autoridad y de su importancia especial por sus socios del Consejo Europeo. En este sentido, consideramos que el Jefe de Estado o de Gobierno que ejerce de Presidente “extraoficial” del Consejo Europeo es, en el seno del Consejo Europeo, un Presidente “*Primus inter pares*”. Esta característica de la presidencia del Consejo Europeo, vigente desde 1974, merece algunos comentarios.

---

<sup>34</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>35</sup> Quedan excluidos obviamente los Ministros.

En primer lugar, es interesante notar que como *primus inter pares*, el Presidente del Consejo Europeo se sitúa en el mismo nivel que los demás socios del Consejo Europeo. Esto puede interpretarse como una ventaja importante ya que permite que se mantenga una igualdad entre todos los miembros en el seno del Consejo Europeo, evitando así conflictos de legitimidad entre los miembros<sup>36</sup>. Además, siendo el Presidente del Consejo Europeo, el primero entre iguales, se evita la predominancia institucional de este cargo, tanto dentro del Consejo Europeo como en el escenario institucional de la Unión Europea. De este modo, se mantiene un cierto equilibrio institucional general en la Unión Europea, evitando la confrontación y la rivalidad entre los altos cargos políticos, en particular con la Comisión.

Sin embargo, y en segundo lugar, cabe subrayar que este “Presidente-*primus inter pares*” sufre un problema de visibilidad y de reconocimiento institucional, bastante nefasto para la imagen del Consejo Europeo. De hecho, este problema de visibilidad se comprueba fácilmente ya que su existencia no está mencionada en los Tratados europeos y los pocos estudios doctrinales sobre el Consejo Europeo no contemplan su existencia. El claro inconveniente de esta categoría de Presidente es por lo tanto la ausencia de reconocimiento y visibilidad institucional que caracteriza a este cargo. Por otra parte, constituye también un problema el hecho de que el Presidente del Consejo Europeo como primero entre iguales no dé al cargo el carácter de líder que convendría a una institución tan relevante en el escenario institucional europeo como es el Consejo Europeo. Finalmente, cabe observar que el Presidente del Consejo Europeo por ser el primero entre los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo está obligado a someterse a su cargo nacional. Esto supone una contraparte apremiante que da lugar a una falta de independencia en el ejercicio del cargo de Presidente del Consejo Europeo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, estimamos que el principal escollo de este Presidente-*primus inter pares* es no permitir una representación satisfactoria del Consejo Europeo, sobre todo en una Unión Europea que cuenta con veintisiete miembros. La dependencia con las obligaciones políticas nacionales, la ignorancia del cargo en los Tratados europeos y los efectos inducidos de este tipo de presidencia que limitan el desarrollo de un líder institucional han contribuido en diseñar un cargo “invisible” en total oposición con el

---

<sup>36</sup> Vid. *Memorandum Benelux: Un marco institucional equilibrado para la Unión ampliada, mas eficiente y transparente*, Bruselas : Secretaria Convención europea, 4 de diciembre de 2002. Texto disponible en línea en : <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00457es2.pdf>

prestigio institucional adquirido por el Consejo Europeo. Obviamente, la situación no puede seguir manteniéndose de esta forma, y una reforma del carácter del cargo de Presidente del Consejo Europeo nos parece necesaria. Sin embargo, al crear un cargo de Presidente con un resplandor institucional digno del Consejo Europeo, se corren riesgos importantes de desestabilización del equilibrio institucional de la Unión Europea, y de despertar entre los mandatarios europeos la codicia para este cargo prestigioso.

Así, la hipótesis de un *statu quo* sobre un “Presidente-*primus inter pares*” nos parece impensable. No obstante, la creación de un Presidente del Consejo Europeo de pleno derecho, tal y como lo propone el texto del Tratado reformado de la Unión Europea, puede suscitar anhelos y temores.

#### ***1.1.1.2 La renovación del modelo de “Presidente- Praesidens”***

El artículo 15 del TRUE dispone que “*El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez.(...) El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno*”<sup>37</sup>. Este artículo, directamente inspirado del artículo I-22 del Tratado constitucional reconoce e insta el cargo de Presidente del Consejo Europeo. Concretamente, esta disposición no crea un Presidente del Consejo Europeo puesto que existe el cargo de Presidente desde 1974. En cambio, este artículo del Tratado de Lisboa considera al Presidente del Consejo Europeo no como un *primus inter pares* sino como un auténtico *Praesidens* en el sentido de jefe oficial que preside el Consejo Europeo.

Este cambio de categoría del Presidente del Consejo Europeo no puede ser analizado adecuadamente por falta de perspectiva práctica del ejercicio del cargo. Sin embargo, este “Presidente-*Praesidens*” ha suscitado muchos comentarios en la doctrina y por parte de los actores europeos e impone pues que se hagan unos comentarios respecto a esta nueva figura del Consejo Europeo.

En primer lugar, y según Antoine Quero, Director de gabinete del Comisario Almunia, este *Praesidens* debería conferir al cargo “*una mayor visibilidad y permanencia en*

---

<sup>37</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

*el escenario institucional europeo*”<sup>38</sup>. Esta característica que no existía cuando el Presidente del Consejo Europeo era el *primus inter pares* constituye pues un beneficio notable para la función al ofrecer al Consejo Europeo una encarnación personal duradera de su dirección, capaz de representarle en el escenario internacional. También, se puede apreciar una mejora del carácter del cargo de Presidente del Consejo Europeo en lo que la figura del *Praesidens*, tal y como está prevista en el Tratado de Lisboa, evita que la personalidad esté marcada por sus orígenes político y nacional. Este aspecto contribuirá sin duda ninguna en favorecer la independencia del cargo en la búsqueda del consenso y en el ejercicio de las misiones de arbitraje. Por fin, se debe subrayar que el reconocimiento de un “Presidente-*Praesidens*” para ocupar la jefatura del Consejo Europeo debería permitir evitar la deriva que consistía para el Jefe de Estado o de Gobierno que ejercía de “Presidente-*primus inter pares*” dar la prioridad a los intereses nacionales. Con esta ventaja, se puede esperar que el *Praesidens* del Consejo Europeo desvinculado de los intereses nacionales pueda actuar en beneficio y en defensa de los intereses comunes europeos.

En segundo lugar, y ante la ausencia de práctica institucional, cabe reconocer que la figura del “Presidente *Praesidens*” suscita temores debido a ciertos inconvenientes que conllevaría este nuevo cargo. La primera duda sobre el Presidente del Consejo Europeo es que plantea el riesgo de desfavorecer a los pequeños Estados en beneficios de los grandes Estados y crear, *in fine*, una violación del principio de igualdad vigente entre todos los Estados miembros. Esta desconfianza ha sido expresada oficialmente por los países del Benelux que consideran que “*la nominación para un periodo determinado de un Presidente elegido del Consejo Europeo no constituye para los países del Benelux, una alternativa viable al sistema actual. Este sistema rompe con el principio de igualdad entre los Estados miembros con posibles repercusiones sobre las relaciones institucionales*”<sup>39</sup>. Hay que reconocer que ninguna disposición en el texto del Tratado reformado sobre la Unión Europea de 2007 deja pensar que los grandes Estados podrían ser favorecidos frente a los pequeños Estados. Sin embargo, la ambición que podría despertar el prestigioso cargo de Presidente del Consejo Europeo sobre todo entre los grandes Estados, podría desembocar en una práctica perniciosa y constituir un real inconveniente del cargo de *Praesidens* del Consejo Europeo.

El segundo temor provocado por este cargo de Presidente del Consejo Europeo es que se atente contra las competencias del Presidente de la Comisión Europea. Si así fuera, se

---

<sup>38</sup> Entrevista con Antoine Quero realizada en Bruselas el 17 de abril de 2007.

<sup>39</sup> Vid. "Memorando del Benelux firmado en La Haya el 4 de junio de 2002", *Ministère luxembourgeois des Affaires Etrangères* [en línea], disponible en : <<http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-59-127.pdf>>, (consultado en junio de 2008).

imagina la amenaza que supondría la existencia de este “Presidente-*Praesidens*” para la cohesión del ejecutivo europeo. El sentimiento del Presidente Delors al respecto es que “*por lo que se refiere al Presidente permanente del Consejo Europeo pienso que hay que ser muy prudente. Temo que este Presidente del Consejo Europeo complique y sobrecargue inútilmente las labores y los procedimientos de decisión. Además, es probable que la existencia de este Presidente del Consejo Europeo fomente riñas institucionales con la Comisión Europea y el Consejo de Ministros. Pienso que sería mucho más sencillo mejorar el trabajo en común del Consejo de Ministros de la Comisión y del Parlamento, limitando el recurso del Consejo Europeo únicamente para las grandes orientaciones*”<sup>40</sup>. Aunque el Tratado de Lisboa no haya previsto modificaciones de las competencias respectivas de la Comisión y del Consejo Europeo, sería hipócrita rechazar las reservas sobre el riesgo potencial de que, en la práctica, el nuevo Presidente del Consejo Europeo contribuya a reforzar la Europa intergubernamental en detrimento de la Europa comunitaria, mediante una usurpación de las prerrogativas y misiones de la Comisión Europea.

El tercer inconveniente del “Presidente *Praesidens*” es que al ser designado fuera del Consejo Europeo podría sufrir de un déficit de legitimidad. En efecto, y como lo subraya Eneko Landaburu “*¿qué capacidad tendrá el Presidente del Consejo Europeo que será una persona muy estimable y de gran relieve pero que no tendrá ni poder ni dinero?*”<sup>41</sup>. En estas circunstancias, es probable que el Presidente del Consejo Europeo no goce de una legitimidad política suficiente en relación con la de los Jefes de Estado o de Gobierno y del Presidente de la Comisión<sup>42</sup> en ejercicio. Además de este problema de peso político en el seno del propio Consejo Europeo, y en el marco de una probable competencia con el Presidente de la Comisión Europea, es probable que surja una oposición entre la legitimidad intergubernamental del Presidente del Consejo Europeo y la legitimidad supranacional del Presidente de la Comisión<sup>43</sup>. Esto constituiría obviamente un inconveniente añadido al reconocimiento de un “Presidente *Praesidens*” del Consejo Europeo.

Si no se pueden valorar aun todos los aspectos de esta categoría de “Presidente-*Praesidens*”, nos parece claro que el ejercicio de la presidencia del Consejo Europeo será modificado en los próximos años con posibles repercusiones en las relaciones con las demás

---

<sup>40</sup> Entrevista con Jacques Delors ex Presidente de la Comisión, del 7 de febrero de 2007 en París.

<sup>41</sup> Entrevista con Eneko Landaburu, Director general de los asuntos exteriores a la Comisión europea, 20 de febrero de 2007 en Bruselas.

<sup>42</sup> Que puede reivindicar una legitimidad democrática debido a su elección por el Parlamento europeo.

<sup>43</sup> Esta situación crearía una fractura con la concepción habitual en la Unión europea de combinar intergubernamentalidad y supranacionalidad.

instituciones de la Unión Europea. En efecto, aunque no tenga muchos poderes, el cargo de Presidente del Consejo Europeo tendrá un peso político notable debido al prestigio de la función otorgado por el Tratado de Lisboa. Pensamos que este peso político del Presidente del Consejo Europeo es necesario y corresponde a la evolución lógica del desarrollo institucional del Consejo Europeo. En este sentido, pues, expresamos una opinión favorable sobre el reconocimiento de este “Presidente-*Praesidens*”. Sin embargo, y en reserva de comentarios futuros en función de la práctica institucional, nos parece totalmente imprescindible que el Presidente del Consejo Europeo se limite a sus funciones de conciliador, de organizador y de representante simbólico del Consejo Europeo.

En nuestra opinión, la creación de este “Presidente-*Praesidens*” no debe suponer la creación de un ejecutivo bicéfalo ya que por una parte la Comisión se encarga de la jefatura del poder ejecutivo mientras que el Consejo Europeo se limita a la jefatura de la Unión Europea. Dicho de otro modo, la realidad del poder “ejecutivo” debe imperativamente ser reservado a la Comisión Europea y a su Presidente y en ningún momento ser transferida al Consejo Europeo y a su Presidente. Si ocurriera tal caso, se deberán tomar todas las medidas para incitar a los miembros del Consejo Europeo de actuar en conciencia y con razón para modificar esta deriva y acabar con la prepotencia de su Presidente.

A la víspera de la entrada en función del “Presidente-*Praesidens*” del Consejo Europeo, debe prevalecer el optimismo frente a la posibilidad, que supone este nuevo cargo, de mejorar la actividad del Consejo Europeo y de dinamizar el funcionamiento de la Unión Europea. Así y sobre la base de la experiencia del Presidente Delors que reconoce que “*nunca he sido más feliz como cuando había un Presidente del Consejo Europeo fuerte*”<sup>44</sup>, abogamos a favor “*de la coexistencia fructuosa entre estos dos Presidentes*”<sup>45</sup>.

### ***1.1.2 LOS DEMÁS MIEMBROS COMO REPRESENTANTES DE LA AMBIVALENCIA DEL CONSEJO EUROPEO***

Juntos al Presidente del Consejo Europeo, se encuentran todos los demás miembros del Consejo Europeo, claramente identificados en las disposiciones convencionales. Este tema no plantea grandes dificultades. En efecto, el artículo 4 del Tratado de la Unión

---

<sup>44</sup> Declaraciones en entrevista con Jacques Delors, *op.cit.*

<sup>45</sup> Es decir el Presidente del Consejo europeo y el Presidente de la Comisión. Declaraciones en entrevista con Jacques Delors, *op.cit.*



Europea<sup>46</sup> así como el artículo 15 del TRUE, establecen una lista o un núcleo preciso y restrictivo de estos miembros que componen el Consejo Europeo<sup>47</sup>. En realidad, para ser preciso, tanto el artículo 2 del Acta única europea como el artículo 4 del TUE sólo hacen referencia a los miembros que están “presentes en las reuniones” del Consejo Europeo y no a los miembros que “componen” el Consejo Europeo. Esta ambigüedad semántica significa, de manera estricta, que en los Tratados europeos, no estaba determinada la composición del Consejo Europeo. En realidad, esta imprecisión relativa al verbo “reunir” debe ser interpretada en el sentido amplio, considerando que los miembros que según el Tratado están presentes en las reuniones del Consejo Europeo, son también miembros que componen y pertenecen al Consejo Europeo. Afortunadamente, la adopción del Tratado de Lisboa en 2007 aclara esta ambigüedad puesto que el artículo 15 relativo al Consejo Europeo determina claramente los miembros que pertenecen y “componen” el Consejo Europeo.

El objetivo de este apartado es completar el estudio de las fuerzas en presencia en el Consejo Europeo y proponer una presentación por cargo, de cada miembro que compone el Consejo Europeo. Entrando en detalles, pretendemos demostrar a través de esta presentación, que los demás miembros del consejo europeo representan la ambivalencia comunitaria e intergubernamental propia y característica del Consejo Europeo.

Así, a la lectura de los textos convencionales, procederemos primero a la identificación de los demás miembros del Consejo Europeo para luego presentar las categorías de estos miembros del Consejo Europeo.

### **1.1.2.1 La identificación de los demás miembros del Consejo Europeo**

La identificación de los miembros del Consejo Europeo que se pretende realizar en este párrafo concierne exclusivamente a los miembros enumerados en los Tratados europeos y excluye por lo tanto a los funcionarios y acompañantes. La identificación de los

---

<sup>46</sup>Artículo D o 4 del TUE. *Vid.* "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *op.cit.*

<sup>47</sup> La composición del Consejo europeo necesita una distinción entre los participantes aptos para negociar es decir los Jefes de Gobierno los Ministros de asuntos exteriores y los dos miembros de la Comisión, y los miembros de intendencia como los funcionarios nacionales y comunitarios, funcionarios encargados de la secretaria el Secretario General, interpretas, observadores en general de los países candidatos, e invitados.

miembros del Consejo Europeo es una de las cuestiones principales sobre el Consejo Europeo que está estudiada en los manuales de instituciones europeas.

Si no constituye un tema complicado, el estudio de la identificación de los miembros del Consejo Europeo es en cambio indispensable para entender las características jurídicas del Consejo Europeo así como su funcionamiento y parte de sus competencias. La cuestión de los miembros del Consejo Europeo es un tema tradicional de los pocos estudios sobre el Consejo Europeo. Por eso, se propone un enfoque distinto de lo habitual. El interés del presente estudio consistirá pues en centrarse en destacar las evoluciones institucionales que han afectado los miembros del Consejo Europeo y que han podido modificar la composición del Consejo Europeo.

Para facilitar el estudio de este tema, se realizará una identificación de los miembros por delegación distinguiendo los miembros de las delegaciones nacionales de los miembros de la delegación europea. Ahora bien, y como lo vamos a demostrar a continuación, el estudio de la identificación de los demás miembros del Consejo Europeo revela la necesidad de un reconocimiento constitucional de los miembros de las delegaciones nacionales y de una mejora de la visualización mediática de los miembros de la delegación europea.

#### ***1.1.2.1.1 La necesidad de un reconocimiento constitucional de los miembros de las delegaciones nacionales***

Desde 2007, el Consejo Europeo se compone de veintisiete delegaciones nacionales<sup>48</sup>. Según las disposiciones convencionales, cada delegación nacional tiene una doble representación. Por una parte el núcleo principal de las delegaciones nacionales está compuesto por los “*Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros*”. Por otra parte, pueden entrar en la formación de las delegaciones nacionales, los Ministros de asuntos

---

<sup>48</sup> En 1974, el polo nacional se componía de solo 6 delegaciones nacionales, en 1973, de 9 delegaciones, en 1981 de 10, en 1986, de 12, en 1995 de 15 y en 2004 de 25 delegaciones nacionales.

exteriores de todos los Estados miembros<sup>49</sup>, y de manera más general en conformidad con el Tratado de Lisboa, cualquier Ministro nacional.

Por una parte, la principal ventaja de la presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros, en particular de los Ministros nacionales de asuntos exteriores, es que son todos fácilmente identificables debido al renombre que les otorga la función que ocupan a nivel nacional y a la exposición mediática de la que pueden gozar a nivel europeo y mundial. De este modo, el euro ciudadano tiene la sensación de conocer a los miembros de las delegaciones nacionales<sup>50</sup>, al menos a los miembros de su delegación nacional y de algunas delegaciones de países vecinos. Así, se puede decir que la presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno así como la de los Ministros nacionales otorga una notoriedad y una visibilidad institucional y personal particular, que facilita su identificación y que beneficia directamente al Consejo Europeo.

Por otra parte, y desde la creación del Consejo Europeo, no se puede negar que la presencia de estos miembros en las delegaciones nacionales y en concreto los Jefes de Estado o de Gobierno suscita una identificación confusa, perjudicial para el Consejo Europeo. En efecto, si la presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno no parece plantear ningún problema, queda siempre la duda de saber si está presente en la delegación nacional el “Jefe de Estado”, el “Jefe de Gobierno”, o los dos a la vez. En 1974, el comunicado de París se refería exclusivamente a los Jefes de Gobierno. Se entiende perfectamente que esta denominación “Jefe de Gobierno” era muy restrictiva y no reconocía a los Jefes de Estado como posibles miembros del Consejo Europeo<sup>51</sup>. El problema es que desde 1974, el Presidente de la República Francesa, Jefe del Estado, es miembro del Consejo Europeo<sup>52</sup> a pesar de este aparente impedimento<sup>53</sup>. En varias ocasiones, sobre todo en los medios de comunicación, se suele referir a los “Jefes de Estado y de Gobierno”. Esta denominación

---

<sup>49</sup> En 1991 cuando se firmó el Tratado de Maastricht, se tomó la decisión de que el Presidente del Consejo europeo podía invitar a los Ministros de economía y hacienda a participar a las sesiones del Consejo europeo cuando se examinaba las cuestiones relativas a la Unión económica y monetaria *Vid.* Y. DOUTRIAUX, C. LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 1998.

<sup>50</sup> Sobre todo los Jefes de Estado o de Gobierno, aunque algunos Ministros de asuntos exteriores hayan tenido mucha fama como por ejemplo el alemán Joschka Fischer.

<sup>51</sup> Aunque esta situación haga figura de excepción en el seno del Consejo europeo, la presencia posible de un Jefe de Estado en el Consejo europeo se explica por la realidad política y la responsabilidad principal en materia de política exterior que pueden otorgar los textos constitucionales al Jefe del Estado y no al Jefe del Gobierno.

<sup>52</sup> Con las sucesivas ampliaciones, asistieron también a los Consejos europeos los Jefes del Estado finlandés y polaco.

<sup>53</sup> Sobre esta cuestión *Vid.* C. BLUMANN, “Le Conseil européen”, *Revue trimestrielle de droit européen*, n°1, Paris, 1976, p. 6 y véase el texto de la Constitución francesa, “Constitución francesa de 1958”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

implica la presencia de dos personas, es decir, el Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno, como por ejemplo pudo ocurrir en la delegación francesa en varias ocasiones<sup>54</sup>, o también recientemente en la delegación polaca<sup>55</sup>. Sin embargo, sería totalmente surrealista que cada delegación nacional esté compuesta por el Jefe del Estado y por el Jefe del Gobierno. Finalmente, los Tratados europeos han optado por la presencia de los “Jefes de Estado o de Gobierno” formula que deja libre al Estado miembro de estar representado en el Consejo Europeo o bien por su Jefe del Estado o bien por su Jefe del Gobierno. El problema es que esta libertad puede favorecer situaciones en las que está presente en el Consejo Europeo una persona convencionalmente habilitada por los Tratados para encabezar una delegación nacional pero que no tiene las competencias constitucionales necesarias para asegurar la representación política de su país<sup>56</sup>. Ante estos problemas, queda claro que, excepto los propios actores del Consejo Europeo, es poco probable que los euro-ciudadanos sepan decir si Polonia o Finlandia están representadas por su Jefe de Estado o por su Jefe de Gobierno, o si Francia cuenta con la sola presencia de su Presidente de la República o si le acompañará también el Jefe del Gobierno.

La identificación de los miembros que componen las delegaciones nacionales es a la vez fácil y sutil debido a las posibles confusiones mencionadas. Por lo que se refiere a los Jefes de Estado o de Gobierno, lamentamos la confusión existente y que complica la identificación de estos miembros de las delegaciones nacionales<sup>57</sup>. Por lo tanto, consideramos útil una mejora de esta situación, mediante reformas constitucionales a nivel nacional. En efecto, para superar el problema de la identificación de los Jefes de Estado o de Gobierno sería oportuno añadir disposiciones en cada constitución, para precisar si es el Jefe del Estado o si es el Jefe del Gobierno quien encabeza la delegación nacional en el Consejo Europeo. En

---

<sup>54</sup> Si el Presidente de la República es el “miembro francés” del Consejo europeo, jurídicamente, nada impediría al Primer ministro francés, como Jefe del Gobierno, participar al Consejo europeo. En periodos normales, el Jefe del Gobierno francés no participa a las reuniones del Consejo europeo. Pero en periodos de cohabitación, existe una tradición según la cual, las dos cabezas del ejecutivo participan conjuntamente a los Consejos europeos. Así, entre 1986 y 1988, el Presidente Mitterrand y el Primer ministro Chirac han participado juntos a las reuniones del Consejo europeo, la experiencia se repitió entre 1993 y 1995 entre el Presidente Mitterrand y el Primer ministro Balladur, y entre 1997 y 2002 entre el Presidente Chirac y el Primer ministro Jospin.

<sup>55</sup> En 2004 durante las negociaciones sobre el Tratado constitucional.

<sup>56</sup> Así, en el caso de España, la presencia en el Consejo europeo del Rey como Jefe del Estado sería totalmente conforme a las disposiciones convencionales de la Unión europea. Sin embargo, la lógica constitucional nacional hace que es el Presidente del Gobierno, como Jefe del Gobierno, quien, como ocurre en la práctica, representa a España en el Consejo europeo. Sin embargo, existen ejemplos de derivas de esta libertad de elegir entre la presencia del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno. Por ejemplo, en el Consejo europeo de junio de 2007, estuvo presente el Presidente de la República de Polonia, pero las negociaciones se hicieron al final por teléfono con el Primer ministro que se había quedado en Varsovia.

<sup>57</sup> Vid. "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *op. cit.*

su caso, se podría proponer derogaciones, según las prácticas y las realidades constitucionales, para permitir de forma excepcional que un Jefe de Gobierno sustituya al Jefe de Estado o *viceversa*<sup>58</sup>.

#### ***1.1.2.1.2 La necesidad de una visualización mediática de los miembros de la delegación europea***

Según el artículo 4 del TUE, la delegación europea se compone tradicionalmente de dos miembros, el Presidente de la Comisión Europea y un comisario acompañante, a los cuales el Tratado reformado de la Unión Europea ha añadido dos miembros en la persona del Alto Representante para la política exterior y el Presidente del Consejo Europeo. Por lo que se refiere al Presidente del Parlamento Europeo es importante precisar que no es un miembro del Consejo Europeo. Si tradicionalmente está invitado a expresarse para abrir la sesión del Consejo Europeo, cabe recordar que no está presente, y por lo tanto que no participa en los debates entre los miembros del Consejo Europeo. La identificación de estos miembros de la delegación europea, miembros del Consejo Europeo, conduce a formular unos comentarios.

En primer lugar, el renombre de los cargos de los miembros de la delegación europea constituye la principal ventaja para facilitar la identificación de estos miembros del Consejo Europeo. En efecto, el hecho de que sean las figuras más conocidas de la Comisión Europea, quienes sean miembros del Consejo Europeo ayuda mucho en la identificación de los miembros de la delegación europea. Así, por ejemplo, la eminencia del cargo de Presidente de la Comisión facilita la identificación de este miembro. Por lo que se refiere al comisario acompañante, un análisis similar puede confirmar una identificación facilitada gracias al cargo de Comisario europeo conocido por todos los euro-ciudadanos. No gozan del mismo prestigio el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para la política exterior. Sin embargo, hay que reconocer que la creación de estos cargos así como su integración en la delegación europea como miembros del Consejo Europeo es demasiado reciente para que los ciudadanos europeos se hayan familiarizado con la denominación y la identificación de estos nuevos miembros.

---

<sup>58</sup> Por ejemplo la Constitución española podría integrar un apartado disponiendo que “el Presidente del Gobierno es miembro del Consejo europeo”. De la misma manera, la Constitución francesa debería tener un artículo que reconociera que “El Presidente de la República es miembro del Consejo europeo. Podrá ser acompañado del Primer ministro en caso de cohabitación”.

En segundo lugar, cabe subrayar que la lejanía del territorio de acción de los miembros de la Comisión constituye un serio problema ya que dificulta la identificación física y personal de los miembros de la delegación europea. En efecto, si estos miembros del Consejo Europeo pueden ser identificados mediante el renombre de sus cargos, el conocimiento individual físico es más difícil para los euro-ciudadanos. Este inconveniente se puede explicar en parte por una mediatización reducida de estos miembros a nivel nacional, y por otra parte, por la falta de carisma de los miembros de la Comisión. Esta constatación es particularmente obvia por lo que se refiere a su Presidente. Esto no significa que los Presidentes de la Comisión no sean competentes ni que falten de compromiso europeo, pero se puede constatar que sus personalidades no han llamado la atención de los euro-ciudadanos. De hecho, para muchos europeos, Jacques Delors ha sido y sigue siendo la referencia como Presidente de la Comisión Europea, y es la personalidad que se identifica mejor con el cargo de Presidente de la Comisión y como miembro del Consejo Europeo<sup>59</sup>

De manera general, opinamos que la identificación de los miembros de la delegación europea está contrastada y puede ser mejorada. Se debe reconocer que el prestigio del cargo, que permite en gran parte la identificación de los miembros de la delegación europea, no compensa el déficit mediático y carismático. Si el criterio del carisma es difícil de manejar, sería en cambio posible influir sobre la visibilidad mediática individual del Presidente de la Comisión para que este alto personaje de la Unión Europea pueda ser mejor conocido y reconocido por los ciudadanos europeos. Esta medida permitiría muy probablemente facilitar la identificación de este miembro del Consejo Europeo.

### **1.1.2.2 La definición de las categorías de los demás miembros del Consejo Europeo**

Además de una estructura bipolar en torno a delegaciones nacionales y a una delegación europea, los Tratados europeos han hecho surgir lo que analizamos como rasgos de jerarquía entre ciertos miembros. Esto facilita la identificación de todos los miembros y conduce, en el seno del Consejo Europeo, a un reparto en dos categorías de las distintas fuerzas. Concretamente, el Tratado de Lisboa de 2007 establece una subdivisión en las delegaciones nacionales y europea, aplicando una distinción y una jerarquía entre miembros

---

<sup>59</sup> Nicole Fontaine, admitió que “*desde que se fue Jacques Delors, la Comisión europea no es la misma cosa...*”. Vid. entrevista con Nicole Fontaine en París el 6 de diciembre de 2006.

permanentes de pleno derecho y los miembros ocasionales, que sólo están presentes en las reuniones del Consejo Europeo ocasionalmente y que no tienen la condición de miembro del Consejo Europeo.

Esta organización en dos categorías de los miembros del Consejo Europeo se percibe en las disposiciones del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea<sup>60</sup>. Sin embargo, es el artículo 15 del TRUE que instaura con firmeza esta organización en categoría al disponer que:

*“El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.(...) Cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar con la asistencia de un Ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un Comisario europeo”<sup>61</sup>.*

Aunque pueda constituir un enfoque poco habitual, pretendemos analizar las categorías de los demás miembros del Consejo Europeo, destacando primero el carácter indispensable del grupo de los miembros permanentes y apreciando luego, la creación esperada del grupo de miembros no permanentes.

#### ***1.1.2.2.1 El grupo indispensable de los miembros permanentes***

Durante más de treinta años, el Consejo Europeo sólo tuvo una sola categoría de miembros, todos permanentes. El núcleo central de los miembros permanentes estaba constituido por los Jefes de Estado o los Jefes de Gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión Europea<sup>62</sup>. Estos miembros según el artículo 4 del TUE<sup>63</sup> estaban

---

<sup>60</sup> El artículo 4 del Tratado de la Unión europea dispone : “*el Consejo europeo reúne los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como el Presidente de la Comisión. Estos están asistidos por el Ministro de asuntos exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión*”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.*

<sup>61</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>62</sup> Esta pertenencia será consagrada por primera vez en el Acta única europea en 1986. El artículo 2 disponía, sin equivocación posible, que “*El Consejo europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como al Presidente de la Comisión de las comunidades europeas*”. Si se considera que “Reúne” se interpreta en el sentido amplio de “pertenecer al Consejo europeo” y de ser “presente a las reuniones del Consejo europeo”, esto significa que el Presidente de la Comisión europea es miembro permanente de pleno derecho del

acompañados por los Ministros de asuntos exteriores y un comisario. La reforma entablada por el Tratado de Lisboa propone como miembros permanentes del Consejo Europeo sólo a los Jefes de Estado o a los Jefes de Gobierno de los Estados miembros y al Presidente de la Comisión Europea a los cuales se debe añadir el propio Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para los asuntos exteriores. La presencia de estos miembros permanentes en el Consejo Europeo no es fortuita y supone algunos comentarios.

En primer lugar, cabe subrayar que la pertenencia de algunos miembros a la categoría de miembros permanentes no plantea ninguna duda o contestación posible, y aportan al contrario un claro valor añadido al Consejo Europeo. Es el caso, desde el origen, de la presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno pero también, más recientemente del Presidente del Consejo Europeo. En efecto, el hecho de que los Jefes de Estado o de Gobierno sean miembros permanentes del Consejo Europeo tiene ventajas innegables. Permite la participación a una institución europea de los más altos representantes políticos nacionales, titulares del poder ejecutivo. Aunque pueda parecer una evidencia es importante subrayar que esta presencia permanente constituye lógicamente un valor añadido para el “*órgano director de la Unión Europea*”<sup>64</sup>, y una prueba de la importancia institucional del Consejo Europeo en relación con las demás instituciones, en concreto el Consejo de la Unión Europea<sup>65</sup>. De alguna manera también, la presencia del Alto Representante para la política exterior en la categoría de miembros permanentes no fue polémica y es beneficiosa para el Consejo Europeo puesto que su competencia coincide con uno de los ámbitos de actuación privilegiado del Consejo Europeo.

En cambio, y en segundo lugar, la “*identidad institucional*” de cualquier miembro que integra la categoría de miembro permanente del Consejo Europeo, ha sido objeto de muchos debates y necesita algunas explicaciones. Concretamente, la pertenencia a la categoría de miembros permanentes del Presidente de la Comisión ha sido criticada y contestada<sup>66</sup>. Así, algunos países encabezados por Francia, subrayaron los obstáculos que constituiría la

---

Consejo europeo al mismo título que los Jefes de Estado o de Gobierno. *Vid.* "Acta única europea", *Diario Oficial*, nº L 169 de 29 junio de 1987.

<sup>63</sup> Texto del artículo 4 del TUE, *Vid.* "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.*

<sup>64</sup> Expresión de la presidencia alemana de 2007. *Vid.* ANÓNIMO, "Conseil européen", *Presidencia alemana de la U.E. de 2007* [en línea], disponible en :

<[http://www.eu2007.de/fr/Policy\\_Areas/European\\_Council/index.html](http://www.eu2007.de/fr/Policy_Areas/European_Council/index.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>65</sup> Que, según los Tratados, solo se reúne al nivel ministerial.

<sup>66</sup> Durante las Cumbres europeas, la presencia de la Comisión había sido mal aceptada en particular por el Presidente francés Pompidou que había expresado reservas sobre esta presencia. A Paris en 1972 el Presidente de la Comisión no fue invitado a la cena oficial y en 1973 fue excluido de los debates que no eran comunitarios.



pertenencia, como miembro permanente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión. En efecto, sin la presencia permanente del Presidente de la Comisión Europea, el Consejo Europeo hubiera podido desarrollarse fuera de las instituciones comunitarias y dedicarse totalmente a tratar de la cooperación intergubernamental sin preocuparse de las actividades comunitarias<sup>67</sup>. Además, si el reconocimiento a un miembro de la Comisión Europea de la condición de miembro permanente del Consejo Europeo se puede admitir y tolerar, su absoluta necesidad era difícilmente comprobable<sup>68</sup>. Por ese motivo, el proyecto inicial de creación del Consejo Europeo del Presidente francés Giscard d'Estaing y del Canciller alemán Schmidt había excluido al Presidente de la Comisión de la lista de los miembros permanentes del Consejo Europeo. En este sentido, es interesante recordar las disposiciones del Comunicado de la Cumbre de París en 1974<sup>69</sup> que conservan rasgos del difícil compromiso obtenido por los Jefes de Estado o de Gobierno en cuanto a la pertenencia del Presidente de la Comisión Europea a la categoría de miembro permanente del Consejo Europeo<sup>70</sup>. Sin embargo, no se puede negar que la integración del Presidente de la Comisión Europea a la categoría de miembros permanentes presenta varias ventajas. En efecto, y según la argumentación de los países del Benelux e Italia en 1974, la presencia del Presidente de la Comisión como miembro permanente es una garantía para evitar las derivas intergubernamentalistas y para que el Consejo Europeo no sea una instancia supranacional totalmente desconectada del ámbito comunitario<sup>71</sup>. Por otra parte, queda evidente que la pertenencia del Presidente de la Comisión Europea a la categoría de miembros permanentes del Consejo Europeo constituye una ventaja política. En efecto, como miembro permanente, el Presidente de la Comisión Europea ha permitido apoyar la integración del Consejo Europeo

---

<sup>67</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 215 a 223.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Vid. "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *op. cit.*

<sup>70</sup> Según las disposiciones del comunicado de París, "*la Comisión ejerce sus competencias y tiene el papel otorgado por los textos*". Está claro que la participación como miembro permanente del Presidente de la Comisión al Consejo europeo solo está mencionada indirectamente, sin mencionar en concreto el Presidente de la Comisión europea. De este modo, las ambigüedades del texto del comunicado final no permitían saber precisamente si el Presidente de la Comisión tenía que ser considerado como miembro permanente del Consejo europeo o no.

<sup>71</sup> La presencia de uno o varios representantes de la Comisión europea para acentuar el papel comunitario del Consejo europeo era, es cierto, no obligatorio pero más que necesario para dar credibilidad a la acción del Consejo europeo. Como prueba de esta necesidad, la presencia del Presidente de la Comisión europea y de un comisario en el Consejo europeo ha sido institucionalizada en el artículo D del Tratado de Maastricht y garantizado en las disposiciones del Tratado de Lisboa.

al marco institucional europeo, y sobre todo a subrayar y mantener la ambivalencia y el equilibrio entre la faceta intergubernamental y la faceta comunitaria del Consejo Europeo<sup>72</sup>.

Si la categoría de miembros permanentes del Consejo Europeo instaurada en 1974, podía ser contestable en ciertos puntos, en particular al considerar como miembros permanentes los Ministros de asuntos exteriores y el comisario acompañante, admitimos que la categoría de miembros permanentes diseñada por el Tratado de Lisboa es muy satisfactoria e indispensable. Por lo que se refiere al caso más polémico del Presidente de la Comisión, se puede lamentar las dudas originarias presentes en el acto fundador del Consejo Europeo que no le garantizaba una plaza segura y permanente en el seno del Consejo Europeo. Sin embargo, desde 1975, hasta hoy en día, la evolución convencional ha demostrado que la pertenencia del Presidente de la Comisión Europea como miembro permanente del Consejo Europeo, era útil y necesaria para el buen desarrollo institucional del Consejo Europeo<sup>73</sup>. Por lo tanto, consideramos satisfactorio el hecho de que la pertenencia a la categoría de miembro permanente del Presidente de la Comisión sea hoy una evidencia indiscutible<sup>74</sup>. En resumidas cuentas, consideramos que la composición de la categoría de miembros permanentes del Consejo Europeo debería ser preservada tal y como la prevé el Tratado reformado de la Unión Europea.

#### ***1.1.2.2.2 El grupo esperanzador de los miembros no permanentes***

La categoría de miembros “no permanentes” u “ocasionales” del Consejo Europeo, es una creación del Tratado de Lisboa, ya que como lo hemos dicho anteriormente, durante más de treinta años, el Consejo Europeo contaba con una categoría única de miembros permanentes. Según las disposiciones convencionales, esta categoría integra a los Ministros de los Estados miembros de la Unión Europea así como al comisario acompañante. Esto significa que el Consejo Europeo se reúne, en principio, sin ningún Ministro<sup>75</sup>, y sin Comisario europeo excepto si los Jefes de Estados o de Gobierno y el Presidente de la

---

<sup>72</sup> La ausencia del Presidente de la Comisión europea hubiera podido crear una ruptura entre la cooperación intergubernamental y las instituciones comunitarias. *Vid.* B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 219.

<sup>73</sup> A partir de 1975, el papel esencial que van a tener los Presidentes de la Comisión en el seno del Consejo europeo va a legitimar la presencia de miembros de la Comisión en el Consejo europeo.

<sup>74</sup> Además, y como prueba que la presencia de miembros de la Comisión ya no plantea ningún problema, el Tratado reformado sobre la Unión europea, firmado en Lisboa en 2007, ha incorporado a la categoría de miembros permanentes del Consejo europeo, el Alto Representante para la política exterior.

<sup>75</sup> Y sin los Ministros de asuntos exteriores.

Comisión Europea deciden invitarlos. La participación de esta categoría de miembros es por lo tanto efectivamente ocasional. La creación de esta categoría de miembros ocasionales tiene varias consecuencias que conviene analizar.

Por una parte, la pertenencia de los Ministros nacionales y de un Comisario europeo a la categoría de miembros no permanente puede ser interpretada como una maduración institucional positiva del Consejo Europeo. En efecto, el hecho de que la presencia de los Ministros de asuntos exteriores ya no sea sistemática y permanente en el Consejo Europeo demuestra que el Consejo Europeo ha conseguido su integración en el marco institucional de la Unión Europea y que ha alcanzado un peso político notable en la vida institucional europea. También conviene notar que la presencia permanente de los Ministros de asuntos exteriores para aportar una ayuda técnica ya no se justifica, lo que permite abrir las puertas del Consejo Europeo a cualquier Ministro<sup>76</sup>, eso sí, de manera excepcional y no permanente. El final de este monopolio de los Ministros de asuntos exteriores constituye otra prueba de la maduración del Consejo Europeo y constituye un avance institucional importante y positivo para el Consejo Europeo. Por fin, al integrar los Ministros nacionales y el Comisario europeo a la categoría de miembros no permanente, se permite limitar la presencia del número de miembros en el Consejo Europeo para no sobrecargar las presencias físicas alrededor de la mesa de debate en las reuniones del Consejo Europeo<sup>77</sup>. Además, se soluciona los problemas de equilibrios políticos<sup>78</sup> e institucionales<sup>79</sup> bastante delicados planteados por la presencia de los Ministros de asuntos exteriores en el Consejo Europeo.

Por otra parte, no se puede negar que el descenso de categoría de los Ministros de asuntos exteriores y del Comisario europeo implica unos problemas y contrariedades institucionales. Para entender las frustraciones de los Ministros de asuntos exteriores, conviene recordar que al principio, en 1974, la presencia permanente de Ministros en el

---

<sup>76</sup> Es muy probable que en la práctica, los Jefes de Estado o de Gobierno seguirán siendo asistidos por su Ministro de asuntos exteriores, *Vid. E. de PONCINS, op. cit., p. 130.*

<sup>77</sup> La situación era cada vez más complicada con las sucesivas ampliaciones y pues el aumento del número de miembros en la mesa de negociación.

<sup>78</sup> Ya que de 1975 a 1979 el luxemburgués Gaston Thorn actuaba a la vez como Primer ministro y como Ministro de asuntos exteriores. Así, no podía estar presente en el Consejo europeo el Ministro de asuntos exteriores de Luxemburgo sin que estén presentes también los Ministros de asuntos exteriores de los demás miembros.

<sup>79</sup> Hay que subrayar que el gran interés de la pertenencia de los Ministros nacionales de asuntos exteriores al Consejo europeo es que permitía una composición distinta del Consejo europeo con la del Consejo de la Unión europea reunido al nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno. Al desaparecer esta formación del Consejo de la Unión europea, la presencia de los Ministros de asuntos exteriores pierde sentido.

Consejo Europeo debía reforzar el peso político del Consejo Europeo. Al instaurar una presencia ocasional de los jefes de las diplomacias nacionales, el Consejo Europeo pierde este peso político y la ayuda técnica que podían proporcionar los Ministros de asuntos exteriores<sup>80</sup>. También contribuye a la frustración institucional el hecho de que la exclusividad y el monopolio de participación al Consejo Europeo que tenían los Ministros de asuntos exteriores desaparezcan para extenderse a cualquier Ministro de los Estados miembros<sup>81</sup>. En cuanto al Comisario europeo, esta categoría de miembros ocasionales le hace perder su condición de miembro permanente del Consejo Europeo. Su presencia en las reuniones del Consejo Europeo, queda sometida, según las disposiciones convencionales, al orden del día y a la voluntad del Presidente de la Comisión Europea, debilitando así la presencia permanente de la Comisión Europea en el seno del Consejo Europeo.

Incontestablemente, la creación de la categoría de miembros no permanentes afecta directamente a los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea y al comisario acompañante. Sin embargo, hay que reconocer que la presencia del comisario, de los Ministros, y sobre todo de los Ministros de asuntos exteriores ya no es indispensable. En efecto, consideramos que su duradera presencia permanente en el Consejo Europeo respondía más bien a preocupaciones originarias de compatibilidad constitucional que a una verdadera utilidad política. Por ese motivo, valoramos positivamente la existencia de esta categoría de miembros no permanentes del Consejo Europeo ya que otorga al Consejo Europeo oxígeno y claridad para su funcionamiento. Además, esta reforma inteligente permite una participación “dosificada” de ciertos miembros, lo que debería reforzar la eficacia política de un Consejo Europeo sobredimensionado por las múltiples ampliaciones. En cambio, lamentamos que tal categoría no haya sido creada antes. En efecto, cabe recordar que la decisión, en el comunicado de París de 1974, de admitir a los Ministros de asuntos exteriores de forma permanente en el Consejo Europeo, se había acompañado de mucho escepticismo por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno<sup>82</sup>. Esto significa que la existencia potencial de

---

<sup>80</sup> En efecto, durante las discusiones, los Jefes de Estado y de Gobierno solían ceder de manera frecuente la palabra a los Ministros de asuntos exteriores, teniendo ellos un mejor conocimiento de los temas ya examinados por el Consejo de asuntos generales.

<sup>81</sup> Lo que provocó las críticas y las protestas de los Ministros de asuntos exteriores durante la convención para el futuro de Europa.

<sup>82</sup> En particular por parte del Presidente francés y del Canciller alemán.

esta categoría de miembros ocasionales estaba presente desde el origen del Consejo Europeo, y que hubiera podido concretizarse antes<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> En efecto, el comunicado de París limita implícitamente los Ministros de asuntos exteriores a un papel subsidiario en relación con el de los Jefes de Estado o de Gobierno. Así, si los Ministros de asuntos exteriores no podían ser considerados como meros acompañantes, protocolariamente no aparecían en la foto oficial y no participaban a la cena oficial.

## **1.2 EL CARÁCTER ARMONIOSO DEL REPARTO DE LAS FUERZAS EN EL CONSEJO EUROPEO**

No se puede apreciar satisfactoriamente la eminencia de los miembros del Consejo Europeo sin hacer referencia al reparto de las fuerzas en presencia en el seno de esta institución y a su carácter armonioso. En efecto, después de la presentación de los diversos miembros presentes en el Consejo Europeo, el estudio del reparto de las fuerzas permite analizar las relaciones de dominación y de sumisión entre las diversas delegaciones pero también entre las categorías idénticas o diferentes de miembros que componen el Consejo Europeo.

El reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo es compleja y responde a sutiles equilibrios numéricos e institucionales. Curiosamente, la doctrina no tiene interés en este tema y los estudios relativos al Consejo Europeo carecen de análisis sobre este aspecto de su fisonomía interna. Sin embargo, la cuestión del reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo es decisiva para entender las dificultades de funcionamiento, sobre todo para la toma de decisión en el Consejo Europeo, y para comprender la legitimidad, las funciones y las competencias desempeñadas por el Consejo Europeo.

Nuestro estudio del reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo abarcará a todos los miembros del Consejo Europeo y tomará en cuenta las delegaciones nacionales y europea así como las dos categorías de miembros estudiadas anteriormente. Así, se detallaran los matices y consecuencias del reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo en función de las sucesivas reformas institucionales. Al fin y al cabo, este estudio permitirá demostrar los esfuerzos realizados para mejorar la identificación y confirmar el carácter eminente de los miembros del Consejo Europeo. Construiremos nuestro análisis demostrando que la ponderación del número de miembros actúa como fuente de equilibrio en el Consejo Europeo, y que la simetría entre las delegaciones aporta una fuente de igualdad en el Consejo Europeo.

**1.2.1 LA PONDERACIÓN DEL NÚMERO DE MIEMBROS COMO FUENTE DE EQUILIBRIO EN EL CONSEJO EUROPEO**

El reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo se funda primero sobre una ponderación del número de miembros. El estudio de la ponderación del número de miembros en el Consejo Europeo consiste en analizar los equilibrios entre los grupos de miembros en función de las categorías y de delegaciones existentes. La referencia a un reparto equilibrado o desequilibrado de los miembros del Consejo Europeo significa que se interesa por la dimensión numérica del Consejo Europeo. Este concepto de ponderación, vinculado con un número limitado de miembros en el Consejo Europeo, se explica por la idea inicial que tenían los padres fundadores del Consejo Europeo. En efecto, el Canciller alemán Schmidt y el Presidente francés Giscard d'Estaing habían imaginado el Consejo Europeo como una especie de «directorio europeo»<sup>84</sup>. Esta concepción necesitaba necesariamente un número limitado de miembros para componer, y hacer funcionar de manera equilibrada, esta institución.

Esta cuestión, que hoy en día no es tema de debate en la doctrina, es sin embargo bastante importante. Más allá de las inevitables consideraciones contables, este tema está directamente vinculado con la voluntad claramente expresada, desde 1974, de controlar y limitar el número de miembros en el Consejo Europeo, para permitir un equilibrio en el reparto de los miembros del Consejo Europeo. Esto quiere decir que la existencia de cierto equilibrio en la dimensión numérica del Consejo Europeo está sometida a un número limitado, pero no fijado<sup>85</sup>, de miembros. Dicho de otro modo, un “sobrepeso numérico”<sup>86</sup> o una “escasez numérica” de miembros en el seno del Consejo Europeo tiene que analizarse como un desequilibrio patente de la institución. Es importante señalar aquí que la ponderación del número de miembros del Consejo Europeo no es fija y evoluciona proporcionalmente, en función del número de miembros en la Unión Europea. Se entienden pues las dificultades para mantener un reparto equilibrado de los miembros en el seno del Consejo Europeo.

---

<sup>84</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 215 a 223.

<sup>85</sup> Para permitir las evoluciones necesarias en caso de ampliación de la Unión europea.

<sup>86</sup> Como por ejemplo cuando entre 1975 y 1976 Dinamarca tenía tres Ministros presentes en el Consejo europeo o cuando el Presidente francés Mitterrand estaba acompañado por el Ministro de relaciones exteriores y por el Ministro de asuntos europeos.

La idea que se defenderá en este apartado es que la ponderación del número de miembros sirve para alcanzar y mantener un relativo equilibrio en el Consejo Europeo. Precisamente, comprobaremos que, a pesar de factores desequilibrantes, el objetivo de volver a un Consejo Europeo lo más limitado y equilibrado posible, parece haberse conseguido con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa de 2007<sup>87</sup>. En efecto, estableciendo una composición bastante restringida y más delimitada del Consejo Europeo, el Tratado de Lisboa consigue, al menos en teoría, restablecer cierto equilibrio en las dimensiones numéricas de esta institución. Paradójicamente, esta voluntad de equilibrar el Consejo Europeo con un número de miembros limitado se ha acompañado por un aumento constante de la dimensión numérica del Consejo Europeo. Quizá este problema se pueda explicar por el hecho de que los Tratados europeos no establecen un número fijo ni tampoco una indicación numérica mínima o máxima de los miembros que deben componer el Consejo Europeo. Entrando en materia, justificaremos la efectividad y la necesidad del equilibrio numérico en el Consejo Europeo gracias a la ponderación del número de miembros en las delegaciones, y en las categorías del Consejo Europeo.

### **1.2.1.1 El análisis de la situación en las delegaciones del Consejo Europeo**

Como primer elemento de análisis se puede notar que la ponderación del número de miembros en las delegaciones del Consejo Europeo está condicionada por ciertos equilibrios institucionales. Dicho de otro modo, la ponderación del número de miembros en las delegaciones está estrechamente vinculada con el número de tipos de cargos institucionales representados en el Consejo Europeo. Entre los miembros con rango de Jefe de Estado o de Gobierno, y los miembros con rango de Ministro, se puede decir que existen dos tipos de cargos institucionales en todas las delegaciones del Consejo Europeo. Aunque no exista la homogeneidad original entre los cargos institucionales<sup>88</sup>, se ha creado cierta conexión entre los dos grupos institucionales representados. En efecto, tanto los representantes del poder ejecutivo nacional como los representantes del poder ejecutivo europeo, presentes en el Consejo Europeo, son todos, cabezas del ejecutivo<sup>89</sup>, y miembros del

---

<sup>87</sup> En efecto, razonando con una “plantilla” del Consejo europeo con 27 Estados miembros, el número de miembros debía alcanzar 56 miembros con las disposiciones convencionales del TUE, mientras que, con las disposiciones del TRUE, este nivel baja solamente a 30 miembros.

<sup>88</sup> Deseada por los padres del Consejo europeo.

<sup>89</sup> Para los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión europea.



Gobierno<sup>90</sup>. Esto significa que todos los cargos presentes en el Consejo Europeo están vinculados con el poder ejecutivo. De cierto modo pues, esta conexión constituye lo que analizamos como una limitación del número de tipo de cargos institucionales presentes en el Consejo Europeo. Esta situación constituye, En nuestra opinión, una opción bastante satisfactoria ya que permite una mejor identificación de los miembros del Consejo Europeo y una interesante homogeneidad global en la representación de los cargos institucionales. Por eso consideramos como inoportuna la opción de añadir la presencia de nuevos cargos institucionales en el Consejo Europeo<sup>91</sup>. En efecto, nos parece que dichas medidas supondrían un aumento inútil del número de miembros presentes en el Consejo Europeo y acabaría con la homogeneidad vigente en torno a cargos vinculados con el poder ejecutivo, afectando la especificidad y la legitimidad propia del Consejo Europeo<sup>92</sup>.

Sobre la base de estos equilibrios institucionales, y gracias a estas breves consideraciones sobre los tipos de cargos institucionales presentes en el Consejo Europeo, se facilita el estudio de la ponderación del número de miembros en las delegaciones. De manera global, en el seno de las delegaciones, cabe constatar que la ponderación del número de miembros del Consejo Europeo ha sido estable hasta la adopción del Tratado reformado de la Unión Europea. Por eso, las notables modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa hacen surgir el interés del análisis de los equilibrios y de las evoluciones numéricas de los miembros presentes en las delegaciones del Consejo Europeo.

Organizaremos nuestra exposición demostrando la oportunidad de una limitación del número de miembros en las delegaciones nacionales y de un aumento del número de miembros en la delegación europea.

---

<sup>90</sup> Para los Ministros de asuntos exteriores, el Comisario europeo y el Alto Representante para la política exterior de la Unión.

<sup>91</sup> En efecto, hubiera sido perfectamente posible que, entre los miembros de la delegación europea, figure por ejemplo el Presidente del Parlamento europeo, es decir, un cargo relacionado con el poder legislativo. De la misma manera, cabría la posibilidad de que unos Estados miembros estén representados, por ejemplo, por el Presidente de la Cámara baja como representante del poder legislativo, o por el Presidente del Tribunal Supremo como representante del poder judicial.

<sup>92</sup> De hecho, el reconocimiento de los dos tipos de cargos institucionales no ha sido alterado desde 1974, lo que nos permiten subrayar una interesante estabilidad en el número de cargos institucionales presentes en el Consejo europeo.

### ***1.2.1.1.1 La limitación del número de miembros en las delegaciones nacionales***

Las reglas acordadas al final de la Cumbre de París de 1974 establecían que cada delegación nacional estaba compuesta por dos miembros y concretamente por un Ministro y un Jefe de Estado o de Gobierno. El Tratado de Lisboa de 2007 vuelve a definir el número de personas físicas en cada delegación nacional. Concretamente, dos configuraciones son posibles. Por una parte, las delegaciones nacionales podrán contar con la presencia de sólo un Jefe de Estado o de Gobierno o por otra parte de un Jefe de Estado o de Gobierno y de un Ministro<sup>93</sup>. Esto significa que hasta 2007, el número de personas físicas en cada delegación nacional del Consejo Europeo era de dos mientras que cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, este número será de uno o de dos. La evolución global desde 1974 destaca pues una gran estabilidad del número de miembros de las delegaciones nacionales hasta 2007 seguida por una reducción drástica del número de miembros de las delegaciones nacionales, con una limitación a los solos miembros con rango de Jefe de Estado o de Gobierno<sup>94</sup>. Esta situación merece dos consideraciones.

Por una parte, la Cumbre de París ha favorecido el aumento considerable del número de personas en las delegaciones nacionales. En efecto, el problema es que en 1974, los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo habían aceptado, por compromiso, estar acompañados por los Ministros de asuntos exteriores<sup>95</sup>, manteniendo así la tradición existente en las Cumbres europeas<sup>96</sup>. Esto suponía el reconocimiento explícito y problemático de la ampliación numérica del número de personas físicas en el Consejo Europeo, con efectos paralizantes que pudieron comprobarse en la práctica. Sin embargo, esta hipótesis tiene la ventaja de tomar en cuenta la realidad política de la Unión Europea, y

---

<sup>93</sup> Es interesante notar también que el conjunto de estos miembros hace emerger dos grupos institucionales de miembros en las delegaciones nacionales. Por una parte, los Jefes de Estado o de Gobierno representan el primer tipo de cargo institucional, mientras que los Ministros nacionales representan el segundo tipo de cargo institucional presente en el Consejo europeo.

<sup>94</sup> En efecto, desde la perspectiva de los tipos de cargos institucionales, existía el grupo de miembros con rango ministerial y el grupo de miembros con rango de Jefe de Estado o de Gobierno. Con la entrada en vigor del Tratado reformado sobre la Unión europea, firmado en Lisboa en 2007, el grupo principal que debería permanecer es el de los miembros con rango de Jefe de Estado o de Gobierno.

<sup>95</sup> El comunicado de París concreta el compromiso entre los Estados miembros de manera “muy diplomática” declarando que “*los Jefes de Gobierno han decidido reunirse acompañados de los Ministros de asuntos exteriores*”. Vid. “Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974”, *op. cit.*

<sup>96</sup> En realidad, desde 1961, los Ministros de asuntos exteriores acompañaban a los Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres europeas.

respetar las particularidades constitucionales<sup>97</sup> y las tradiciones políticas de los Estados miembros<sup>98</sup>. Por eso, en 1974, durante la Cumbre de los Jefes de Estado o de Gobierno en París, la propuesta del Presidente Giscard d'Estaing, de limitar el Consejo Europeo a la única presencia de miembros del grupo de Jefes de Gobierno a la mesa de negociación, fue objeto de varias contestaciones por parte de Italia y de los países del Benelux y fue al final rechazada a favor de la presencia indispensable de al menos dos tipos de cargos institucionales.

Por otra parte, cabe reconocer que la reducción drástica del número de miembros en la delegación nacional diseñada por el Tratado reformado de 2007 tiene como ventaja principal limitar el disparo numérico global de miembros de las delegaciones nacionales<sup>99</sup>. Además, desde el punto de vista de los tipos de cargos institucionales presentes en el Consejo Europeo, la reforma de 2007 tiene la ventaja de instaurar una homogeneidad en la representación de los cargos institucionales en el seno del Consejo Europeo al disponer el artículo 15 del TRUE relativo al Consejo Europeo que “*El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (...)*”. De este modo, el Tratado de Lisboa ha permitido operar una vuelta al espíritu de origen del Consejo Europeo, es decir, a la concepción inicial de la institución que tenían el Presidente Giscard y el Canciller Schmidt<sup>100</sup>. En efecto, cabe recordar el deseo de ambos dirigentes de formar un Consejo Europeo con sólo los miembros con rango de Jefe de Estado o de Gobierno, para asegurar una homogeneidad de cargos institucionales en la nueva institución<sup>101</sup>.

Sobre la base de estos comentarios, consideramos necesaria la evolución del número de miembros en las delegaciones nacionales. En consecuencia, valoramos favorablemente el intento del Tratado de Lisboa de limitar el número de miembros presentes en las delegaciones nacionales. En efecto, rompiendo con las disposiciones vigentes desde 1974, el Tratado reformado de la Unión Europea propone lo que calificamos de sorprendente

---

<sup>97</sup> En efecto, está permitido que se reúnan en el Consejo europeo o bien los Jefes de Gobierno o bien los Jefes de Estado. En realidad, la presencia en el Consejo europeo de los Presidentes de la República francesa y finlandesa, solo responde a una voluntad de adecuarse a la realidad institucional nacional de cada país miembro, según que el detenedor efectivo del poder ejecutivo sea el Jefe del Estado o el Jefe del Gobierno. La aplicación estricta de la regla de equivalencia hubiera implicado normalmente la reunión de todos los Jefes de Gobierno de los Estados miembros o bien la reunión de todos los Jefes de Estado. Pero es comprensible que una reunión de todos los Jefes de Estado no hubiera tenido sentido. En efecto, por ejemplo, aunque tengan el mismo cargo, el Presidente francés y el Rey de España no tienen las mismas competencias.

<sup>98</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 217.

<sup>99</sup> Se supone que para superar las dificultades constitucionales nacionales en cuanto a la presencia sistemática de un Ministro en el Consejo europeo, medidas de adecuación y de reforma constitucional han sido realizadas al nivel nacional en los países miembros.

<sup>100</sup> En efecto, ambos dirigentes habían planeado una composición del Consejo europeo restringida y limitada a los solos Jefes de Estado y de Gobierno. Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 217.

<sup>101</sup> Con solo los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.

e inesperada depuración de las delegaciones nacionales, con una marginación flagrante de los Ministros de asuntos exteriores<sup>102</sup>.

En teoría pues, la reforma de 2007 introduce unos cambios incontestables e interesantes para reducir el número de miembros del Consejo Europeo y devolver al Consejo Europeo una dimensión equilibrada. Entendemos que en la práctica, estas medidas convencionales puedan suscitar escepticismo, ya que es muy probable que los Jefes de Estado o de Gobierno sigan pidiendo la presencia de los Ministros para las reuniones del Consejo Europeo. Sólo la práctica permitirá confirmar o no este temor, de modo que de momento, no nos parece conveniente proponer medidas o soluciones para corregir o reforzar las medidas para limitar el número de miembros en las delegaciones nacionales.

#### ***1.2.1.1.2 El aumento del número de miembros en la delegación europea***

Según la práctica acordada en la Cumbre de París en 1974, la delegación europea estaba organizada en torno al Presidente de la Comisión y de un Comisario europeo. La delegación europea tenía pues dos miembros. El Tratado de Lisboa de 2007 modifica el número de personas físicas en la delegación europea y contempla dos configuraciones. Primero, la delegación europea puede componerse exclusivamente del Presidente de la Comisión Europea y por el Alto Representante para la política exterior. Luego, la delegación europea puede componerse por el Presidente de la Comisión Europea, por un comisario y por el Alto Representante para la política exterior<sup>103</sup>. Se percibe claramente que hasta 2007 el número de personas físicas en la delegación europea del Consejo Europeo era de dos. Al

---

<sup>102</sup> En efecto, una de las “grandes” innovaciones que aporta el Tratado reformado sobre la Unión europea firmado en 2007, es que somete la presencia de los Ministros al orden del día y a la voluntad de los miembros del Consejo europeo, es decir los Jefes de Estado o de Gobierno. Aunque no tengan voz y voto en el seno del Consejo europeo, la presencia de los Ministros de asuntos exteriores suponía un peso político notable puesto que podían influir sobre la decisión de los jefes de Estado o de gobierno a la hora de fijar un consenso. Así, los Ministros nacionales ya no son miembros sistemáticos y permanentes del Consejo europeo sino que lo son a título excepcional u ocasional. Sobre este punto las disposiciones, del artículo relativo al Consejo europeo, son clarísimas: “*Cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo europeo podrán decidir contar con la asistencia de un Ministro (...)*”. Vid. “Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008”, *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>103</sup> Se puede subrayar también que el conjunto de los miembros de la delegación europea se organiza en torno a dos grupos institucionales. Por una parte, los Tratados europeos disponen que es miembro del Consejo europeo el Presidente de la Comisión. Este miembro entra a formar parte del grupo institucional de Jefes de Estado o de Gobierno y por lo tanto representa un tipo de cargo institucional. Por otra parte, los Tratados europeos disponen también que pueden asistir a las reuniones del Consejo europeo, un Comisario europeo y según el Tratado reformado sobre la Unión europea, el Alto Representante para la política exterior. El conjunto de estos miembros constituye un grupo institucional de Ministros o personas con rango de Ministro y pues representa el segundo tipo de cargo institucional presente en el Consejo europeo.

entrar en vigor el Tratado de Lisboa, este número será de dos o de tres. En el caso de la delegación europea, la evolución global desde 1974 revela pues una gran estabilidad del número de miembros hasta 2007 seguida por un aumento del número de miembros en particular en el grupo de miembros con cargo de Ministro<sup>104</sup>. Esta descripción permite hacer unos comentarios.

Por una parte, la opción adoptada en la Cumbre de París ha influido considerablemente en el número de personas en la delegación europea. En efecto, en un principio, la opción de 1974 podía constituir, en apariencia, un inconveniente ya que permitía dejar abierta la puerta del Consejo Europeo, a la participación de miembros de la Comisión Europea, aumentando así el número global de personas presentes en el Consejo Europeo. Sin embargo, el número añadido de miembros que suponía la delegación europea no era tan importante como para imputarle la responsabilidad del aumento global del número de miembros en el Consejo Europeo. Por eso se ha admitido de manera implícita en el comunicado de París de 1974, que “*la Comisión ejerce las competencias y tiene el papel reconocido por estos textos en las diversas reuniones mencionadas (...)*”<sup>105</sup>. Es interesante notar que esta fórmula ambigua y vaga ofrecía la ventaja de tratar con consideración las reticencias germano-francesas sobre esta ampliación numérica de miembros de la delegación europea, al mismo tiempo que posibilitaba que representantes de la Comisión Europea puedan asistir a las reuniones del Consejo Europeo.

Por otra parte, se debe insistir en que la reforma diseñada por el Tratado de Lisboa tiene como ventaja principal de no afectar la frágil presencia numérica de las personas presentes en la delegación europea y de reforzarla sensiblemente añadiendo un miembro suplementario. Este aumento del número de miembros en la delegación europea es aún más relevante puesto que, al mismo tiempo, el Tratado reformado de la Unión Europea opera en las delegaciones nacionales una reducción del número de miembros<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Si se refiere a los tipos de cargos institucionales, existía el grupo de miembros con rango ministerial y el grupo de miembros con rango de Jefe de Estado o de Gobierno. Estos dos grupos siguen vigentes y representados en la delegación europea sea cual sea la configuración. Sin embargo, el grupo de miembros con rango de Ministro podrá contar con un miembro en la persona del Alto Representante para la política exterior o dos miembros cuando esté será acompañado por un Comisario europeo.

<sup>105</sup> *Vid.* "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *op. cit.*

<sup>106</sup> En efecto, puede parecer extraña y contradictoria la táctica de aumentar el número de miembros para reducir el número de miembros del Consejo europeo y conseguir el equilibrio numérico. Sin embargo, el camino de esta reflexión institucional tiene su lógica. Si la presencia del Presidente de la Comisión europea no constituye ninguna novedad, es necesario en cambio detenerse un instante sobre la participación del Alto Representante para la política exterior de la Unión a las reuniones del Consejo europeo. Esta presencia deseada e instituida por

El aumento del número de miembros en la delegación europea es una evolución que consideramos como particularmente necesaria y bienvenida. Sin embargo, cabe reconocer que esta reforma institucional era bastante improbable si se consideran las reticencias de origen sobre la participación de miembros de la Comisión Europea en el Consejo Europeo y el fuerte aumento general del número de miembros debido a las sucesivas ampliaciones.

Si recordemos primero la opción adoptada en la Cumbre de París en 1974, constatamos con satisfacción que produjo efectos bastante positivos en lo que se refiere al número de miembros de la delegación europea presentes en el Consejo Europeo, puesto que impuso la presencia de dos miembros de la Comisión Europea, cuya presencia es hoy en día indispensable. Si nos referimos luego a la reforma de 2007, comprobamos un refuerzo numérico de la presencia de la Comisión en el seno del Consejo Europeo que será probablemente muy útil para mejorar las relaciones interinstitucionales y coordinar la política exterior entre el Consejo y la Comisión. Sin anticipar en la práctica futura, y fundando nuestra apreciación sobre la sola ponderación del número de miembro en el Consejo Europeo, pensamos que la presencia del Alto Representante para la política exterior en el Consejo Europeo debe ser considerada como un elemento positivo para la permanencia y la existencia de una delegación europea numerosa, frente a todas las delegaciones nacionales.

### **1.2.1.2 El análisis de la situación en las categorías del Consejo Europeo**

La ponderación del número de miembros en el Consejo Europeo se debe evaluar también en las dos categorías de miembros del Consejo Europeo. Progresivamente durante los treinta últimos años, el Consejo Europeo ha ido alcanzando proporciones considerables en cuanto al número de sus miembros, creando así un verdadero desequilibrio numérico en el seno del colegio. Esta evolución ha perjudicado obviamente el funcionamiento de la institución y le ha quitado el aspecto espontáneo e informal del trabajo que tenía al principio. Se puede notar que la ponderación del número de miembros en las categorías está claramente desequilibrado a favor de los miembros permanentes del Consejo Europeo. Este desequilibrio numérico ha sido constante y fuerte desde 1974 puesto que la categoría de miembros no

---

los convencionales debe interpretarse como el contrapeso de la “exclusión” de los Ministros de asuntos exteriores nacionales. Si hacemos unas “cuentas” sobre la base de veinticinco miembros de la Unión europea, la substitución de los veinticinco Ministros de asuntos exteriores por un Ministro de asuntos exteriores de la Unión europea parece pues como un medio eficaz para reducir el número de miembros del Consejo europeo.

permanentes era inexistente. Así mientras aumentaba el número de miembros permanentes en el Consejo Europeo, el número de miembros no permanentes seguía siendo nulo, manteniendo así un evidente desequilibrio numérico.

Cabe constatar que este enfoque matemático no apasiona mucho la doctrina. Si reconocemos que esta cuestión no era imprescindible en los estudios sobre el Consejo Europeo, la reforma introducida por el Tratado de Lisboa de 2007 impone ahora la necesidad de analizar este tema. En efecto, las medidas convencionales establecen un nuevo reparto de los miembros en función de dos categorías, procediendo a una redistribución de las fuerzas y de los equilibrios numéricos en el seno del Consejo Europeo.

El objetivo de este apartado será observar y comentar los equilibrios y las evoluciones numéricas de los miembros presentes en el Consejo Europeo en función de sus categorías de pertenencia. Concretamente, será interesante analizar y valorar la alteración de la ponderación del número de miembros en el Consejo Europeo, sobre el criterio de las categorías. De este modo, podremos demostrar que la ponderación del número de miembros en las categorías del consejo europeo, impone una reducción drástica del número de miembros permanentes, completada por un acrecentamiento benéfico del número de miembros no permanentes del Consejo Europeo.

#### ***1.2.1.2.1 Una reducción del número de miembros permanentes***

El estudio de la ponderación del número de miembros permanentes en el Consejo Europeo revela que entre 1974 y 2007, el Consejo pasó sucesivamente de seis Jefes de Estados o de Gobierno, a nueve, diez, doce, quince, veinticinco y finalmente desde 2007 a veintisiete Jefes de Estados o de Gobierno. A estos veintisiete miembros se añaden veintisiete miembros más que corresponden a los Ministros de asuntos exteriores de cada Estado miembro. En algunas ocasiones<sup>107</sup>, y según la posibilidad introducida por el Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo puede invitar también a los veintisiete Ministros de hacienda y de economía de cada Estado miembro. Finalmente, hay que incluir el Presidente de la

---

<sup>107</sup> Como por ejemplo en el Consejo europeo de Bruselas de marzo de 2005. Vid. "Conclusiones del Consejo europeo de 1993 a 2008", *Consejo de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g)>, (consultado en junio de 2008).

Comisión y el Comisario europeo acompañante<sup>108</sup>. Así a lo largo de los treinta últimos años, el Consejo Europeo conoció un aumento constante y continuo de esta categoría de miembros, pasando sucesivamente de catorce miembros en 1974, a veinte en 1973, veintidós en 1981, veintiséis en 1986, treinta y dos en 1995, cincuenta y dos en 2004, para llegar en 2007 a un total “record” de cincuenta y seis miembros. Numéricamente hablando, el balance de la ponderación del número de miembros permanentes en el Consejo Europeo da resultados impresionantes que conviene analizar.

En primer lugar, cabe destacar que el equilibrio numérico de los miembros permanentes del Consejo Europeo está condicionado por las sucesivas “ampliaciones geográficas” de la Unión Europea. En efecto, a los seis países fundadores, se añadieron en 1973 Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. En 1981 Grecia integra la Comunidad Económica Europea, seguida en 1986, por España y Portugal. En 1995 es el turno de Austria, Finlandia y Suecia. Las últimas ampliaciones tuvieron lugar en 2004 y 2007 con la entrada de Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y de Rumanía y Bulgaria. Todas estas fechas corresponden a una modificación del equilibrio numérico de los miembros permanentes del Consejo Europeo. Estas modificaciones de la ponderación del número de miembros permanentes del Consejo Europeo deben ser analizadas como un paso histórico positivo en la evolución de la Unión Europea, puesto que según el Presidente Delors, las sucesivas ampliaciones geográficas constituyen “*una huida hacia delante ineludible*”<sup>109</sup> para integrar países que aspiran a construir la Unión Europea<sup>110</sup>. En esta línea, la Presidenta Nicole Fontaine estima que “*las últimas ampliaciones hubieran tenido que efectuarse más rápidamente*” para integrar los nuevos países<sup>111</sup> y modificar de una vez los equilibrios numéricos en el Consejo Europeo.

Sin embargo, como bien dice Jacques Delors, “*el dilema entre ampliación y ahondamiento es real*”<sup>112</sup>. En efecto, si las ampliaciones geográficas son necesarias, la incorporación progresiva de nuevos países miembros de la Unión Europea ha contribuido en aumentar de manera continua y progresiva el número de miembros del Consejo Europeo. Esta situación constituye un riesgo notable en la medida en que el proyecto europeo puede

---

<sup>108</sup> Participan igualmente a las reuniones el Secretario General del Consejo europeo que asiste el Presidente del Consejo europeo. el Secretario General de la Comisión así como algunos funcionarios del secretariado general del Consejo encargado de establecer las conclusiones de la reunión.

<sup>109</sup> Declaraciones en la entrevista realizada con Jacques Delors, *op. cit.*

<sup>110</sup> Para Jacques Delors, “*existía un deber histórico en reunificar Europa y pues en abrir los brazos a países que son tanto europeos como nosotros*”. Declaraciones en la entrevista realizada con Jacques Delors *op. cit.*

<sup>111</sup> Entrevista realizada con Nicole Fontaine, *op. cit.*

<sup>112</sup> Declaraciones en la entrevista realizada con Jacques Delors, *op. cit.*



“*diluirse*”<sup>113</sup> en un Consejo Europeo superpoblado incapaz de orientar el destino de Europa. Según Eneko Landaburu, las ampliaciones geográficas y su consecuencia numérica en las instituciones europeas hacen que “*nos alejamos de una Europa política tal y como había sido pensada por los padres de la Unión*”<sup>114</sup>. Esto se explica por el hecho de que las reglas institucionales europeas han sido elaboradas para una unión de seis miembros. Estas reglas han podido aguantar las primeras ampliaciones sin que el aumento del número de miembros desequilibre el sistema institucional<sup>115</sup>. Pero la práctica ha demostrado que desde que la Unión Europea cuenta con quince miembros, han surgido difíciles problemas en la toma de decisión en todas las instituciones<sup>116</sup>. Concretamente, se ha podido comprobar que el Consejo Europeo, que sigue teniendo cada vez más miembros permanentes, está sometido inevitablemente a reivindicaciones “anticomunitarias” más frecuentes<sup>117</sup> de sus miembros, y que tiene que enfrentarse a numerosas dificultades para construir la Unión política y alcanzar consensos en sus Cumbres.

A nuestro parecer, las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han afectado de manera notable el Consejo Europeo, al contribuir al aumento importante del número de sus miembros permanentes y al empeoramiento de su funcionamiento interno. Por eso estamos a favor de cualquier iniciativa que permita tomar medidas para evitar que Europa se convierta en una unión disparatada con una fuerza política bloqueada o diluida.

La solución radical de detener definitivamente las ampliaciones no nos parece ser una buena solución. En cambio, este desequilibrio, aunque ineludible, puede y debe ser controlado. En este sentido, creemos que la reducción drástica del número de miembros permanentes propuesta por el Tratado de Lisboa es una pista muy interesante. Si entran en vigor estas disposiciones convencionales, el número de miembros permanentes caería de

---

<sup>113</sup> Según la expresión de Jacques Delors.

<sup>114</sup> Declaraciones en la entrevista realizada con Eneko Landaburu en Bruselas el 20 de febrero de 2007.

<sup>115</sup> Pero, como lo había profetizado el Presidente Giscard d'Estaing, cabe constatar que “*la llegada de numerosos nuevos miembros cambia las condiciones de funcionamiento de las instituciones*”. Vid. V. GISCARD D'ESTAING, "Discurso del 23 de octubre de 2001 con motivo de Les mardis de l'Europe", *Comptes rendus des réunions de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne*, n°159, Paris, 23 de octubre de 2001.

<sup>116</sup> Por ejemplo, las misiones de iniciativa y de unidad del proyecto europeo desempeñadas por la Comisión europea se encuentran en una situación delicada de retroceso.

<sup>117</sup> Véase por ejemplo el comportamiento y las reivindicaciones del Presidente y del Primer ministro polaco en el Consejo europeo de junio de 2007 sobre la reforma de las instituciones. Los dirigentes polacos aspiraban a reabrir el capítulo más complicado que encierra la fórmula del sistema de voto y, por tanto, el que distribuye el poder en la Unión europea.

cincuenta y seis a treinta en una Unión Europea con veintisiete miembros<sup>118</sup>, y mecánicamente, los efectos en el Consejo Europeo deberían ser considerables<sup>119</sup>.

Otra pista interesante para controlar el desequilibrio del número de miembros en el Consejo Europeo sería conocer el número máximo de miembros que podrían integrar el Consejo Europeo *in fine*. Esto implica que, aunque sea frenado el proceso de ampliación, se conozcan los límites territoriales de la Unión Europea. Cabe recordar que al final de la Cumbre europea de Helsinki en diciembre de 1999, el Presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, había lanzado la iniciativa de un gran debate sobre las fronteras de la Unión Europea. Sin embargo, y como sabiamente lo constata Jacques Delors, determinar cuáles son las fronteras de la Unión Europea “*es una pregunta a 1 millón de euros; es insoluble*”. De momento, pues, reconocemos que la Unión Europea, pero sobre todo los miembros del Consejo Europeo que deben orientar las acciones de la Unión Europea, no parecen tener la madurez suficiente para entrar en este callejón sin salida, y zanjar este problema.

#### ***1.2.1.2.2 Un acrecentamiento del número de miembros no permanentes***

Para atajar el crecimiento del Consejo Europeo, el Tratado de Lisboa propone unas reglas institucionales que zanján el problema del desequilibrio numérico que no habían resuelto los Tratados anteriores. Así, para mantener el equilibrio numérico en el Consejo Europeo, estas nuevas reglas, recogidas en el artículo 15 del TRUE, modifican de manera significativa la composición numérica del Consejo Europeo. Concretamente, desde 1974, el número de miembros no permanentes del Consejo Europeo era nulo. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, este número de miembros no permanentes ascenderá a veintiocho, es decir, veintisiete Ministros nacionales más un Comisario europeo<sup>120</sup>.

Por una parte, las sucesivas “ampliaciones geográficas” de la Unión Europea no han tenido efecto sobre la ponderación del número de miembros no permanentes del Consejo Europeo. En efecto, las ampliaciones de 1973, 1981, 1986, 1995, 2004 y 2007 no han

---

<sup>118</sup> O sea 27 Jefes de Estado o de Gobierno, 1 Presidente del Consejo europeo, 1 Presidente de la Comisión europea y 1 Alto Representante para la política exterior.

<sup>119</sup> En cambio, la posibilidad de recurrir a miembros ocasionales podría constituir un medio para sabotear el intento de regular la ponderación del número global de miembros en el Consejo europeo.

<sup>120</sup> La contraparte a la introducción del Alto Representante para la política exterior de la Unión europea en el Consejo europeo, es la creación de la categoría de miembros no permanentes. Así, según el artículo 15 del TRUE, la presencia del Comisario europeo y de los Ministros nacionales en la reunión del Consejo europeo depende del orden del día y de la decisión del Presidente de la Comisión. *Vid.* "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

modificado el número de miembros no permanentes puesto que este se ha mantenido a nivel cero. En cambio, y por otra parte, el equilibrio numérico de los miembros permanentes del Consejo Europeo está condicionado por la reforma institucional de 2007 que crea una categoría de miembros no permanentes. Esto significa que, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se producirá una reducción del número de miembros permanentes que se repercutirá con un aumento proporcional del número de miembros no permanentes. Conviene analizar este aumento súbito del número de miembros no permanentes del Consejo Europeo.

Detrás de las modificaciones institucionales del Tratado de Lisboa, se esbozan un objetivo y una ventaja de gran importancia. En efecto, gracias a una institución numéricamente equilibrada, se pretende restaurar y favorecer la eficacia del Consejo Europeo que se había disgregado con la inflación del número de miembros. En realidad este objetivo era un deseo originario de los padres fundadores del Consejo Europeo. En efecto, desde 1974, la cuestión de la limitación del número de participantes ha representado, para muchos dirigentes europeos, una garantía de eficacia del Consejo Europeo y una manera de conservar a estas discusiones un carácter espontáneo y confidencial.

Esta evolución del número de miembros no permanentes del Consejo Europeo debe ser considerada como una válvula institucional de seguridad, que permite regular el equilibrio numérico de la categoría de miembros permanentes del Consejo Europeo. Así, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, la incorporación progresiva de nuevos países miembros de la Unión Europea se acompañara por el aumento sistemático del número de miembros no permanentes en el Consejo Europeo. Este mecanismo presenta la ventaja considerable de limitar el problema de la superpoblación en un Consejo Europeo que no puede evitar un aumento del número de sus miembros a cada una de las ampliaciones de la Unión Europea. De cierto modo, esta escapatoria debe permitir, en teoría, un mejor funcionamiento institucional interno del Consejo Europeo.

Como ya lo hemos visto anteriormente, pensamos que la reducción drástica del número de miembros permanentes del Consejo Europeo se impone como un medio necesario para reanudar con el objetivo de tener un equilibrio numérico y la necesidad de tener una institución eficaz. En este sentido, valoramos muy positivamente, la inspiración de los convencionales de 2004 y sobre todo de la CIG de 2007, de proponer para mantener el equilibrio numérico del Consejo Europeo un acrecentamiento del número de miembros no permanentes. En efecto, el notable número de miembros no permanentes que debería integrar

el Consejo Europeo, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, nos parece una iniciativa beneficiosa que resolverá el problema de la sobrepoblación en la institución suprema de la Unión Europea. Esta medida ayudará a dar al Consejo Europeo su dimensión de fuerza política clave en el escenario institucional europeo al controlar el desequilibrio numérico interno.

### ***1.2.2 LA SIMETRÍA ENTRE LAS DELEGACIONES COMO FUENTE DE IGUALDAD EN EL CONSEJO EUROPEO***

La segunda faceta del reparto de las fuerzas en el Consejo Europeo concierne la simetría entre las delegaciones del Consejo Europeo. Por simetría entendemos la correspondencia exacta en forma, tamaño, y posición de partes opuestas, por ambas partes de un eje. Por lo que se refiere a las delegaciones del Consejo Europeo, nos referimos a todas las delegaciones nacionales<sup>121</sup> así como a la delegación europea. En este sentido, se propone utilizar como eje de estudio las delegaciones del Consejo Europeo para poder analizar la distribución simétrica de todos los componentes de estas delegaciones. Esta simetría es la piedra angular de la existencia del Consejo Europeo. Permite borrar las diferencias reales existentes entre los miembros de la Unión Europea, en materia política, geográfica, demográfica o económica. De hecho, se puede recordar que en 1974, los países del Benelux e Italia habían apoyado favorablemente el proyecto de creación del Consejo Europeo, entre otras cosas porque garantizaba este principio de simetría perfecta entre “los grandes” y “los pequeños” Estados miembros<sup>122</sup>. El sistema, así establecido, impedía igualmente la formación de un “directorio europeo” constituido entre Francia, Alemania y Reino Unido, que hubiera tenido como consecuencia, la marginalización de los pequeños países en la toma de decisión para los asuntos políticos comunitarios pero también intergubernamentales<sup>123</sup>.

Los autores no parecen tener mucho interés en comprobar la existencia de esta simetría entre las delegaciones. Sin embargo, admiten generalmente la existencia de esta

---

<sup>121</sup> Una por cada Estado miembro de la Unión europea.

<sup>122</sup> El entonces Presidente del Consejo italiano, Aldo Moro, veía así, en la creación del Consejo europeo “*una ocasión de asegurar a Italia una posición permanente en la concertación política europea*”. Vid. V. GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, Paris : Compagnie Douze, 1988, p. 118.

<sup>123</sup> Sobre este punto hay que saludar la implicación de Jean Monnet que ha contribuido a convencer que la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno no iba a degenerar hacia el control total por unos cuantos miembros e imponer su autoridad sobre los miembros “más pequeños” Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 69.

simetría entre delegaciones. Si se hace referencia al comunicado de París de 1974, se destaca la existencia de delegaciones nacionales<sup>124</sup> pero no está mencionada la presencia de una delegación europea<sup>125</sup>. Además, con la evolución convencional que ha puntuado la evolución institucional del Consejo Europeo a lo largo de los treinta últimos años, se puede comprobar que, en la práctica, esta simetría es bastante imperfecta. Esto significa que la presunta simetría perfecta entre delegaciones nacionales y delegación europea que suele ser mencionada por la doctrina no es algo evidente. Queda claro pues que, al ignorar el estudio de la simetría entre las delegaciones, eludimos la dimensión igualitaria presente en el Consejo Europeo. Por lo tanto, y a lo largo de este párrafo, demostraremos que la simetría entre las delegaciones es particularmente útil y necesaria puesto que es fuente de igualdad en el Consejo Europeo.

El objetivo del estudio de esta distribución simétrica impulsada por los Tratados europeos, será destacar los fundamentos y evaluar el principio de simetría igualitaria para luego comprobar si este principio sigue vigente entre todas las delegaciones<sup>126</sup>, después de las sucesivas reformas convencionales. Para estudiar la simetría entre las delegaciones, se debe determinar elementos de referencia que puedan servir para realizar la comparación entre las categorías de miembros del Consejo Europeo. Se propone centrar el presente análisis en torno a dos referencias, apreciando la simetría entre las delegaciones desde el punto de vista del cargo institucional y desde el punto de vista del número de personas físicas.

### **1.2.2.1 El análisis desde el punto de vista de la referencia del cargo institucional**

El estudio de la simetría entre las delegaciones puede comprobarse primero en referencia al cargo institucional de los miembros del Consejo Europeo. Una primera observación permite comprobar que los cargos institucionales representados en cada delegación están totalmente vinculados con el poder ejecutivo. Es el caso, en las delegaciones nacionales de los Jefes de Estado o de Gobierno y del Ministro acompañante. También es el caso del Presidente de la Comisión Europea, del Alto Representante para la política exterior y del Comisario europeo, que pertenecen todos a la Comisión Europea, es decir, a una institución del poder ejecutivo de la Unión Europea. Conviene notar también que, el hecho de

---

<sup>124</sup> Formada por los Jefes de Gobierno de los Estados miembros y por los Ministros de asuntos exteriores.

<sup>125</sup> Es decir, del Presidente de la Comisión y de un comisario.

<sup>126</sup> Es decir, entre las delegaciones nacionales y entre cualquiera delegación nacional y la delegación europea.

que tanto las delegaciones nacionales como la delegación europea se compongan de cargos institucionales que pertenezcan todos a instituciones vinculadas con el poder ejecutivo, da una imagen de unidad en torno a uno de los grandes poderes constitucionales<sup>127</sup>.

Los Tratados europeos establecen que cada delegación, que sea nacional o europea, se compone de un miembro con rango de Jefe de Estado o de Gobierno, y de miembros con rango ministerial. La evidencia de esta observación puede restar interés al estudio de esta cuestión. Sin embargo, este elemento participa a la simetría igualitaria entre las delegaciones del Consejo Europeo y debe ser evocado. Además, esta evidencia conoce reales matices que conducen a moderar las apreciaciones sobre la realidad de la simetría entre las delegaciones del Consejo Europeo.

En este párrafo, presentaremos y analizaremos los elementos que favorecen y permiten una simetría la más adecuada posible entre los cargos institucionales de los miembros presentes en las delegaciones del Consejo Europeo. Luego, procederemos a una valoración de la simetría existente entre los tipos de cargos institucionales ocupados por los miembros en el Consejo Europeo. Así, se reconocerá primero el beneficio de la disimetría existente entre los miembros permanentes y luego, se apreciará la perfección de la simetría entre los miembros no permanentes.

#### ***1.2.2.1.1 El beneficio de una disimetría entre los miembros permanentes***

Según el artículo 15 del TRUE<sup>128</sup>, el miembro permanente de las delegaciones nacionales tiene cargo de Jefe de Estado o de Gobierno. Por lo que se refiere al cargo del miembro permanente de la delegación europea, el Presidente de la Comisión Europea tiene el *estatus* de Jefe de Gobierno. En cuanto al Alto Representante para la política exterior, queda

---

<sup>127</sup> De cierto modo, siendo el poder ejecutivo representado en todas las delegaciones presente en el Consejo europeo, se crea una simetría igualitaria entre todas las delegaciones que aporta una pista interesante a la identificación del poder representado por el Consejo europeo. Así, a escala de la Unión se fomenta una separación de los poderes particularmente necesaria en el caso del órgano director de la Unión europea, para poder ubicarlo en el edificio institucional europeo.

<sup>128</sup> En el artículo 4 del TUE, cada delegación nacional está representada por su Jefe de Gobierno o de Estado y por su Ministro de asuntos exteriores, mientras que la delegación europea se compone del Presidente de la Comisión europea y de un Comisario europeo. De esta manera, cada delegación tiene la seguridad de tener una representación en el Consejo europeo e impide la posibilidad de que una delegación no sea representada en el seno de la institución.

una ambigüedad para saber si podrá ser considerado con rango ministerial o si este cargo supone un *estatus* especial. Sin embargo, como miembro de la Comisión, y como miembro del Consejo de Ministros es probable que el cargo institucional del Alto Representante sea asimilado a un cargo de tipo ministerial.

De esta situación se pueden hacer dos observaciones en lo que se refiere a los cargos institucionales. Primero, se deduce que cada delegación del Consejo Europeo goza de una simetría igualitaria entre sus miembros permanentes. En efecto, cada delegación tiene una personalidad con rango de Jefe de Estado o de Gobierno<sup>129</sup>. En cambio, existe una asimetría puesto que el Alto Representante para la política exterior, presente en la delegación europea con rango ministerial, no tiene su equivalente en miembro permanente en las delegaciones nacionales<sup>130</sup>. Estos elementos y deducciones merecen unos comentarios.

Por una parte, la simetría igualitaria en todas las delegaciones por lo que se refiere a los miembros permanentes con cargo de Jefe de Estado o de Gobierno aporta notables ventajas que conviene subrayar. En efecto, esta simetría igualitaria constituye una protección interesante ya que impide que ciertas delegaciones sean menos consideradas por el único criterio de la presencia de miembros permanentes con cargos institucionales “inferiores” a los representados en las demás delegaciones. Este riesgo es real y se percibe de forma atenuada con la diferencia de tratamiento existente entre las delegaciones que cuentan con un Jefe de Estado y las que cuentan con un Jefe de Gobierno. Esta protección es especialmente benéfica para los cargos institucionales presentes en la Comisión. En efecto, de esta manera, el Presidente de la Comisión está amparado contra eventuales menosprecios de algunos miembros contra su cargo, y le permite ser considerado como un Jefe de Gobierno tal y como cualquier otro Jefe de Gobierno nacional. La existencia de una simetría igualitaria en todas las delegaciones en lo que se refiere a los miembros permanentes con cargo de Jefe de Estado o de Gobierno limita pues considerablemente esta deriva que sería particularmente nefasta para la estabilidad institucional del Consejo Europeo, y la credibilidad de la delegación europea.

---

<sup>129</sup> En efecto, este sistema impide la posibilidad de que una delegación nacional que compone el Consejo europeo, sea representada por un miembro permanente con cargo de secretario de Estado u otra por un Ministro, o en el caso de la delegación europea por un “mero” Comisario europeo. se puede observar que este equilibrio, vigente desde la creación del Consejo europeo en 1974 ha sobrevivido a las sucesivas reformas de los Tratados, y sigue siendo mantenido por el Tratado reformado sobre la Unión europea de 2007 que no altera esta simetría entre los cargos institucionales de estos miembros permanentes.

<sup>130</sup> Dicho de otro modo, el Jefe del Estado o de Gobierno en la delegación nacional tiene su equivalente en la delegación europea con el Presidente de la Comisión. El problema es que el Ministro de asuntos exteriores de la Unión europea, como miembro permanente de la delegación europea no tiene equivalente en las delegaciones nacionales.

Por otra parte, conviene notar que al establecer una simetría imperfecta en las delegaciones del Consejo Europeo con el miembro permanente con cargo ministerial se crea el inconveniente de una situación más beneficiosa para la delegación europea. En efecto, con esta disimetría, la delegación europea se encuentra aventajada respecto a la ausencia de miembros permanentes con cargos ministeriales en las delegaciones nacionales. Sin embargo, esta disimetría entre los cargos de los miembros permanentes puede interpretarse como una forma de flexibilidad ventajosa que autoriza la delegación europea a compensar la hegemonía numérica de las delegaciones nacionales con un miembro permanente con cargo institucional que no está presente en las demás delegaciones.

*A priori*, y sobre la base de las consideraciones anteriores, consideramos que este cambio en la simetría de los miembros permanentes era deseable para poder beneficiar notablemente a la delegación europea en el Consejo Europeo. En efecto, esta disimetría pone en evidencia la emergencia de los cargos institucionales de los miembros permanentes de la delegación europea frente a las demás delegaciones nacionales.

Sin embargo, la disimetría parcial instaurada por el Tratado de Lisboa existente entre los cargos de Jefe de Estado o de Gobierno de los miembros permanentes del Consejo Europeo merece todavía mucha prudencia en cuanto a su valoración. Es la futura práctica institucional, en función de este nuevo equilibrio institucional, que determinará los efectos concretos de esta disimetría y que permitirá apreciar, de manera oportuna, esta situación.

#### ***1.2.2.1.2 La perfección de la simetría entre los miembros no permanentes***

Según los Tratados europeos, las delegaciones del Consejo Europeo cuentan con la presencia de un miembro no permanente con cargo ministerial. Esto se verifica tanto en las delegaciones nacionales con la presencia posible de cualquier Ministro nacional, como en la delegación europea con la presencia de un Comisario europeo con rango de Ministro. Esta situación significa que cada delegación del Consejo Europeo goza de una simetría perfecta entre sus miembros ocasionales puesto que todos tienen un cargo ministerial.

En primer lugar, de esta simetría entre los cargos institucionales de los miembros ocasionales de cada delegación se traduce cierta rigidez puesto que no permite que una delegación del Consejo Europeo sustituya su miembro ocasional con cargo ministerial con



otro con cargo de diputado o de juez para, por ejemplo, reforzar la representación del poder legislativo o judicial en el Consejo Europeo. Esta situación está ilustrada por el hecho de que el Presidente del Parlamento Europeo, con cargo de diputado, no es miembro de la delegación europea y por consiguiente no es miembro del Consejo Europeo ya que los miembros ocasionales sólo tienen cargo ministerial. También conviene notar otro inconveniente al establecer una simetría perfecta entre los cargos institucionales de todos los miembros no permanentes del Consejo Europeo. En efecto, se puede crear una situación incómoda para el Comisario europeo que se encuentra en igualdad con los Ministros nacionales. En efecto, y frente a la hegemonía numérica de los miembros ocasionales nacionales, puede existir un riesgo de “ahogar” al miembro ocasional de la delegación europea en el mar de los representantes nacionales con cargo ministerial en el Consejo Europeo.

En segundo lugar, y frente a estos inconvenientes, la simetría perfecta entre los miembros ocasionales con cargo ministerial de todas las delegaciones aporta ciertas ventajas que conviene subrayar. Por una parte, y como lo hemos visto para los Jefes de Estado o de Gobierno, esta simetría perfecta constituye una protección interesante ya que impide que ciertas delegaciones sufran de cierto descrédito debido a la presencia de miembros ocasionales con cargos institucionales “inferiores” a los representados en las demás delegaciones. Este riesgo, que afectaría esencialmente a las delegaciones nacionales, podría existir por ejemplo si unas delegaciones nacionales contaran con la presencia de un miembro no permanente con cargo de Secretario de Estado y no con cargo ministerial. En esta situación, es evidente que se produciría una lamentable diferencia de trato entre las delegaciones en función del cargo institucional ocupado por su miembro ocasional. Por otra parte, esta simetría perfecta es especialmente benéfica para el Comisario europeo ya que refuerza su credibilidad como miembro ocasional del Consejo Europeo con cargo ministerial. En efecto, de esta manera, el miembro no permanente de la delegación europea está amparado contra eventuales críticas de algunos miembros de las delegaciones nacionales contra su cargo, y le permite ser considerado como un Ministro tal y como cualquier otro Ministro nacional.

A nuestro parecer, la simetría perfecta existente entre los cargos ministeriales de los miembros no permanentes presentes en el Consejo Europeo merece una valoración positiva. Reconocemos obviamente que esta simetría limita la emergencia del cargo ministerial de la delegación europea en el Consejo Europeo frente a los cargos de las demás delegaciones nacionales. Sin embargo, tenemos que admitir que la ausencia de esta simetría

provocaría muy probablemente un perjuicio institucional para los miembros ocasionales de la delegación europea frente a los miembros ocasionales de las delegaciones nacionales, pero también una disimetría institucional peligrosa entre las delegaciones nacionales que se encontrarían en posición de rivalidad constante<sup>131</sup>. Estimamos pues que existe un real interés en preservar esta simetría igualitaria entre los cargos institucionales de los miembros ocasionales del Consejo Europeo.

### **1.2.2.2 El análisis desde el punto de vista de la referencia del número de personas físicas**

La simetría entre las delegaciones se puede observar también mediante la referencia del número de personas físicas. Los Tratados europeos establecían que cada delegación, que fuera nacional o europea debía contar con dos personas físicas cada una. El Tratado de Lisboa establece por su parte que la delegación europea esté representada por un mínimo de dos miembros, el Presidente de la Comisión y el Alto Representante para la política exterior y un máximo de tres miembros, con la presencia suplementaria de un Comisario europeo. Las delegaciones nacionales, por otra parte, tienen una representación mínima de un miembro, los Jefes de Estado o de Gobierno, alcanzando en su formación máxima el número de dos miembros con la presencia de un Ministro<sup>132</sup>.

Este enfoque del estudio de la simetría entre las delegaciones, mediante la referencia del número de personas físicas, es poco habitual pero es particularmente necesario. En efecto, la introducción de las nuevas disposiciones del Tratado reformado de la Unión Europea altera el número de personas físicas en las delegaciones del Consejo Europeo<sup>133</sup> y tiene repercusiones en el principio de simetría igualitaria que existía en los Tratados europeos. Considerando estas modificaciones introducidas por el texto del Tratado de Lisboa, aparece interesante comprobar si el principio de simetría igualitaria está preservado. También se podrá

---

<sup>131</sup> Se pueden imaginar los problemas por ejemplo si la delegación francesa tuviera un Ministro presente en el Consejo europeo mientras que al mismo tiempo, la delegación española no tuviera el suyo.

<sup>132</sup> Siendo el Jefe de Estado o de Gobierno asegurados de formar parte de la delegación, porque los Ministros de asuntos exteriores ya no son presentes sistemáticamente; *cf supra*.

<sup>133</sup> Debido a la presencia del Alto Representante para la política exterior de la Unión europea. De este modo, se produce una clara desigualdad a favor de la delegación europea, cuyas consecuencias, podrán ser evaluadas en la práctica.

apreciar los eventuales modos de acondicionamiento que están aplicados para garantizar esta simetría igualitaria<sup>134</sup>.

Así, basándose en la referencia del número de personas físicas, centraremos este apartado en el análisis de las variaciones del número de miembros en cada delegación comparando primero el número de miembros permanentes y luego el número de miembros no permanentes presentes en cada delegación. De este modo, justificaremos la tolerancia de la disimetría entre los miembros permanentes así como la idoneidad de la simetría entre los miembros no-permanentes.

#### ***1.2.2.2.1 La tolerancia de la disimetría entre los miembros permanentes***

En el texto del artículo 4 del TUE, se observa una representación igualitaria en una proporción de dos representantes permanentes para cada delegación. Más precisamente, todas las delegaciones nacionales y la delegación europea se componen de dos miembros permanentes. Ahora bien, según el artículo 15 del TRUE, los Jefes de Estado o de Gobierno son miembros permanentes del Consejo Europeo. Esto significa que cada delegación nacional se compone de un miembro permanente<sup>135</sup>. Por lo que se refiere a la delegación europea, el Tratado de Lisboa propone que la delegación europea se componga ahora y en adelante de dos miembros permanentes, es decir, del Presidente de la Comisión y del Alto Representante para la política exterior. Esto significa que el Tratado reformado de la Unión Europea instaura una representación desigual del número de miembros permanentes en las delegaciones. Así, cuando las delegaciones nacionales se componen de un sólo miembro<sup>136</sup>, la delegación europea cuenta con dos miembros<sup>137</sup>.

La comparación entre el número de miembros permanentes presentes en cada delegación permite hacer unos comentarios. En primer lugar, la comparación que se puede

---

<sup>134</sup> Los Tratados europeo han tomado en cuenta las particularidades institucionales nacionales para favorecer una igualdad la más adecuada posible entre el número de miembros presentes en las delegaciones del Consejo europeo. Además, si el número de representantes impuesto para cada delegación varía un poco, sigue mantenida la simetría igualitaria por lo que se refiere al poder ejecutivo que vincula a los distintos miembros de las delegaciones.

<sup>135</sup> El número de miembros permanentes en cada delegación nacional era de dos según el artículo 4 del TUE.

<sup>136</sup> El Jefe de Estado o de Gobierno.

<sup>137</sup> El Presidente de la Comisión y el Alto Representante para la política exterior.

hacer sobre la base del artículo 4 del TUE revela una simetría igualitaria entre todas las delegaciones.

Por una parte, la principal ventaja de esta situación es que facilita una igualdad de trato y de consideración entre todas las delegaciones, que sea entre delegaciones nacionales o entre una delegación nacional y la delegación europea. También se debe notar que dicha simetría entre los miembros permanentes de cada delegación permite evitar situaciones de preponderancia de tal delegación sobre tal otra que sería bastante problemática para mantener la “armonía institucional” en el seno del Consejo Europeo.

Por otra parte, cabe constatar que dicha simetría perfecta entre los miembros permanentes presentes, conduce a nivelar todas las delegaciones del Consejo Europeo. De este modo, se impide o mejor dicho se limita la emergencia de una delegación que podría aportar un dinamismo o un peso político puntual a todo el Consejo Europeo con la presencia excepcional de un miembro suplementario. Además, esta simetría no favorece la distinción entre delegaciones y en particular con la delegación europea. Esto constituye un inconveniente ya que aunque tenga el mismo número de miembros permanentes en su delegación que los que hay en las delegaciones nacionales, la delegación europea se encuentra aislada políticamente e institucionalmente para poder impulsar cómodamente sus ideas para la Unión Europea.

En segundo lugar, la comparación que ofrece la reforma impulsada en el Tratado de Lisboa permite destacar la introducción de una dosis de asimetría entre el número de miembros permanentes presentes en las delegaciones nacionales y los que están presentes en la delegación europea. El inconveniente de esta reforma es que implanta una preeminencia de la delegación europea al contar sistemáticamente con un miembro permanente suplementario a los que están presentes en las delegaciones nacionales. Es posible pues que en la práctica, la ruptura de la igualdad existente en el artículo 4 del TUE cree un desequilibrio en el reparto de las fuerzas presentes en el seno del Consejo Europeo. Sin embargo, se debe subrayar que la reforma del Tratado de 2007, al romper el equilibrio numérico a favor de la delegación europea puede permitir que se refuerce la defensa de los intereses comunitarios, y que resurja cierto respeto para la función de iniciativa de la Comisión Europea en el seno del Consejo Europeo.

En resumidas cuentas, interpretamos la existencia de una simetría entre el número de miembros permanentes en cada delegación como un factor de igualdad entre delegaciones. En efecto, por ejemplo, la simetría entre los miembros permanentes de la delegación francesa

y los miembros permanentes de la delegación luxemburguesa, o entre los miembros permanentes de la delegación española y los miembros permanentes de la delegación letona nos parece necesaria para limitar las diferencias geopolíticas de cada Estado miembro en el seno del Consejo Europeo. Por eso, valoramos muy positivamente la existencia de esta simetría entre el número de personas físicas en cada delegación y abogamos a favor de su protección.

Ante esta conclusión, resulta difícil sostener una visión positiva del desequilibrio introducido por el Tratado reformado de la Unión Europea. Antes de forjarse una opinión quizás precipitada, nos parece importante recordar que este desequilibrio no concierne a los miembros permanentes de una delegación nacional sino a los miembros permanentes de la delegación europea. Por lo tanto, la pequeña asimetría creada entre la delegación europea y todas las delegaciones nacionales, nos parece perfectamente aceptable en cuanto a las consecuencias. Además, conviene matizar los riesgos del desequilibrio puesto que, al contar con un miembro permanente más que las demás delegaciones, la delegación europea puede compensar el desequilibrio del peso político y numérico de las delegaciones nacionales. Mientras que el miembro permanente suplementario esté introducido en la delegación europea, el desequilibrio de la simetría puede admitirse y ser considerado como benéfico para la delegación europea. En cambio, dicha asimetría no debe afectar a las delegaciones nacionales, bajo pena de desestabilizar el frágil y ficticio equilibrio entre todos los Estados miembros de la Unión Europea.

#### ***1.2.2.2 La idoneidad de la simetría entre los miembros no-permanentes***

Cuando el artículo 4 del TUE, no reconocía la existencia de miembros ocasionales, el artículo 15 del TRUE establece que los Ministros nacionales así como un Comisario europeo son miembros ocasionales. Estos miembros no permanentes pertenecen, en el caso de los Ministros de los Estados miembros, a cada delegación nacional mientras que el Comisario europeo está directamente vinculado con la delegación europea. En esta categoría de miembros ocasionales, el reparto numérico está perfectamente simétrico e igualitario. Así, y según el orden del día de la Cumbre europea, cada delegación nacional está compuesta por un único miembro ocasional y por parte de la delegación europea, su categoría de miembros ocasionales también se compone de un miembro único con la presencia de un Comisario europeo.

Existe en consecuencia, una simetría igualitaria efectiva entre las delegaciones nacionales entre ellas mismas pero también entre cualquier delegación nacional y la delegación europea. Dicho de otro modo, estas disposiciones convencionales revelan la existencia de una representación igualitaria en una proporción de un único miembro ocasional para cada delegación. La comparación entre el número de miembros no permanentes presentes en cada delegación sugiere algunas reflexiones.

Por una parte, esta simetría igualitaria entre el número de miembros no permanentes tiene la ventaja de facilitar una igualdad de referencia entre todas las delegaciones del Consejo Europeo. Además, se confirma que dicha simetría entre el número de miembros ocasionales de cada delegación conduce a evitar situaciones de preponderancia de tal delegación frente a tal otra preservando así un equilibrio institucional en el seno del Consejo Europeo.

Por otra parte, es interesante notar que ni las delegaciones nacionales ni la delegación europea pueden tener más representantes ocasionales que el número previsto en los Tratados<sup>138</sup>. Por lo que se refiere a las delegaciones nacionales la introducción de este número mínimo y máximo de representantes en función de la presencia o no del Ministro nacional, plantea el problema de saber si entre estas delegaciones nacionales puede subsistir el principio de igualdad<sup>139</sup>. Parece que el Tratado reformado de la Unión Europea no permite crear esta desigualdad entre las delegaciones nacionales entre ellas mismas ya que dispone que “*los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un Ministro*”<sup>140</sup>. En cambio, se plantea el problema de saber si podría participar en una reunión del Consejo Europeo el miembro ocasional de la delegación europea, es decir, el Comisario europeo, sin que estén presentes en las delegaciones nacionales los miembros ocasionales o mejor dicho los Ministros nacionales, y *viceversa*. Parece que el Tratado reformado de la Unión Europea deja la posibilidad de crear una disimetría en la categoría de miembros ocasionales entre la delegación europea y las delegaciones nacionales, al dejar libre

---

<sup>138</sup> Eso significa que cada delegación puede tener un único miembro no permanente pero no más.

<sup>139</sup> Dicho de otro modo, ¿deben todas las delegaciones nacionales tener el mismo número de representantes ocasionales, es decir, o bien uno o bien ninguno representante en el Consejo europeo, o podría haber la posibilidad de que unas delegaciones nacionales tengan un representante ocasional y otras no tengan ninguno? Así, por ejemplo, si la delegación francesa en el Consejo europeo llegara al Consejo europeo compuesta por el Presidente de la República y un Ministro, ¿podría llegar la delegación española compuesta solamente por el Presidente del Gobierno?

<sup>140</sup> Se puede suponer que esta disposición permite mantener la simetría entre las delegaciones nacionales para que todas las delegaciones tengan el mismo número de representantes en el Consejo europeo, es decir, o bien con todos los miembros ocasionales o bien con ninguno. En el caso contrario, se imagina claramente la importante disimetría entre las delegaciones nacionales que esto supondría.

la invitación de los miembros no permanentes. En efecto, según las disposiciones del artículo 15 del TRUE, “*Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un Ministro*” y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. El hecho de que la delegación europea pueda contar con la presencia de su miembro ocasional mientras que las delegaciones nacionales no o que las delegaciones nacionales cuenten con sus miembros no permanentes sin que la delegación europea tenga el suyo, constituye un inconveniente puesto que rompería la simetría existente<sup>141</sup>.

Queda claro que el principio de igualdad “de uno por uno” está perfectamente respetado, entre los miembros ocasionales de las delegaciones nacionales entre ellas pero sobre todo, entre el miembro no permanente de la delegación europea y cualquier delegación nacional. Juzgamos esta situación muy positivamente, puesto que la existencia de una simetría entre el número de miembros no permanentes es factor de igualdad entre cada delegación. En efecto, y como ya lo hemos dicho, la simetría entre la delegación francesa y la delegación luxemburguesa, o entre la delegación española y la delegación letona es necesaria para limitar las diferencias geopolíticas de cada Estado miembro en el seno del Consejo Europeo.

Cabe indicar por último que esta igualdad entre los miembros ocasionales de todas las delegaciones fue mantenida y aplicada a cada nuevo miembro de la Unión Europea cuando se produjo una ampliación. Esto significa que cada ampliación de la Unión Europea se traduce por la inserción, en el Consejo Europeo, de una delegación compuesta de un representante ocasional para cada nuevo Estado miembro, respetando así la igualdad existente con las demás delegaciones ya presentes en el Consejo Europeo. Por esos motivos, afirmamos que la existencia de una simetría efectiva entre el número de miembros no permanentes de cada delegación debe ser conservada.

---

<sup>141</sup> Es interesante notar que si se produjera esta disimetría entre miembros ocasionales, provocaría, al nivel de las delegaciones, un equilibrio numérico ya que las delegaciones nacionales serían compuestas de dos miembros, el Jefe del Estado o de Gobierno y el Ministro, mientras que la delegación europea, sin su miembro ocasional sería compuesta también de dos miembros con el Presidente de la Comisión europea y el Alto Representante para la política exterior.





## **CAPÍTULO 2 :**

### **LA TRASCENDENCIA INSTITUCIONAL DEL CONSEJO EUROPEO**

---

El estudio de la fisonomía interna del Consejo Europeo supone el análisis del Consejo Europeo desde una perspectiva orgánica global. El núcleo de esta cuestión conduce a reconocer el Consejo Europeo como una institución de tipo colegial<sup>142</sup>. Esto significa que el Consejo Europeo no es un órgano unipersonal pero que al contrario, se compone de un grupo de personas, de misma condición institucional y que asuman las orientaciones y deliberaciones tomadas por el Consejo Europeo. Así, se puede decir que el Consejo Europeo, con su organización colegial hace referencia a una “institución-órgano”<sup>143</sup> y, aunque esta idea tendrá que ser matizada, se hace referencia precisamente a “una de las organizaciones fundamentales” de la Unión Europea.

Si a primera vista esta organización colegial no parece plantear ningún problema de comprensión, los estudios del Consejo Europeo desde un punto de vista orgánico global no son habituales en la doctrina. Esta timidez para enfocar este tema es sorprendente pero comprensible puesto que supone enfrentarse a la realidad institucional que hoy en día, sitúa el Consejo Europeo en la cúspide del edificio institucional de la Unión Europea<sup>144</sup>. Debe entenderse la dimensión atemorizante que puede representar esta realidad institucional, desde las visiones nacionalistas de los Estados miembros, ya que esta concepción sugiere un progreso hacia una construcción de tipo federal de la Unión Europea, a la cual la madurez de los miembros actuales no es todavía suficiente como para admitirlo ni aceptarlo.

Con el estudio de la institución del Consejo Europeo en su dimensión orgánica y colegial, queremos demostrar que la trascendencia característica del Consejo Europeo viene a confirmar el prestigio de su fisonomía interna. Ahora bien, esta idea se enfrenta a la dificultad para nuestras conciencias nacionalistas de percibir sin tabú, el Consejo Europeo como la institución o el órgano colegial supremo de la Unión Europea. Sin desmentir la realidad

---

<sup>142</sup> Del latín *collegium*, *Co-legere*, “que han sido elegidos juntos”.

<sup>143</sup> Vid. R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Termes juridiques*, Paris : Dalloz, 1995.

<sup>144</sup> Del mismo modo que el Consejo federal en la Confederación Helvética.

institucional, fruto de las evoluciones del Consejo Europeo desde 1974, será imprescindible desdramatizar los temores que puede suscitar este “monstruo institucional”. La presentación orgánica global del Consejo Europeo debe permitir aclarar las dudas sobre la organización colegial y conocer mejor esta institución de la Unión Europea. Por eso será necesario definir, analizar y evaluar el carácter trascendente del Consejo Europeo exclusivamente desde una perspectiva orgánica y colegial e intentar explicar las posibles confusiones existentes, fuente de fantasías institucionales infundadas.

La forma colegial del Consejo Europeo suele sugerir y evocar realidades institucionales erróneas. Las consecuencias directas son las numerosas confusiones e inexactitudes vinculadas con el órgano supremo de la Unión Europea. Al plantear la cuestión del posicionamiento múltiple y del polimorfismo del Consejo Europeo, se demostrará la trascendencia institucional del Consejo Europeo y se superarán gran parte de las dificultades y confusiones vinculadas por su forma colegial.

## **2.1 LA EXPRESIÓN DEL POSICIONAMIENTO MÚLTIPLE DEL CONSEJO EUROPEO**

El posicionamiento múltiple del Consejo Europeo constituye el primer elemento que demuestra la trascendencia institucional del Consejo Europeo. Evocar la cuestión del posicionamiento del Consejo Europeo no es una tarea fácil. La historia y la evolución institucional del Consejo Europeo así como los datos proporcionados en los Tratados europeos y en las costumbres dan pistas contradictorias y ambiguas. Esta situación conduce a admitir que el posicionamiento del Consejo Europeo es complejo, mal conocido, y en varios aspectos, ambiguo. Esto implica una situación en la que el consejo europeo se encuentra encerrado en lo que podríamos llamar un “posicionamiento múltiple”, fuente de confusiones tanto entre los euro-ciudadanos como entre algunos actores institucionales de la Unión Europea.

Es curioso constatar que la doctrina se ha interesado poco a este tema, como si la cuestión del posicionamiento del Consejo Europeo fuera evidente y no planteara ningún problema. En realidad, las pocas investigaciones existentes se limitan a un enfoque muchas veces demasiado concreto y parcial que no permite una apreciación global y satisfactoria del posicionamiento del Consejo Europeo. El principal interés y la gran dificultad de esta cuestión son el posicionamiento del Consejo Europeo ha sido y sigue siendo evolutivo. En efecto,

según los periodos, se ha precisado algún rasgo concreto de este posicionamiento, mientras que en otros momentos, algunas características han sido sustituidas por otras. El problema es que este movimiento evolutivo deja pensar que el Consejo Europeo goza de un posicionamiento múltiple. Es lo que se propone verificar en este párrafo.

Para delimitar y conocer el posicionamiento del Consejo Europeo, destacaremos los criterios internos y externos que permitan refutar o confirmar la multiplicidad de este posicionamiento del Consejo Europeo. Esto permitirá determinar el o los grupos de pertenencia del Consejo Europeo, como por ejemplo sus vínculos con la Comunidad Europea, la Unión Europea o determinadas instituciones como el Consejo de Europa o el Consejo de la Unión Europea. Por último, se tomará en cuenta el posicionamiento del Consejo Europeo mediante su cultura institucional es decir mediante los valores y las normas comunes que el Consejo Europeo puede compartir o que lo acerca a determinadas institución u organizaciones. Iniciaremos nuestra demostración exponiendo la imprecisión del posicionamiento político del Consejo Europeo, para luego dedicarse a la elucidación del posicionamiento institucional del Consejo Europeo.

### **2.1.1 LA CUESTIÓN DEL POSICIONAMIENTO POLÍTICO DEL CONSEJO EUROPEO**

La idea de un posicionamiento múltiple del Consejo Europeo depende primero de su posicionamiento político. Este posicionamiento político debe, en teoría, impedir cualquiera asimilación o confusión con otras instituciones u órganos. Ahora bien, este posicionamiento político del Consejo Europeo es impreciso y, en ciertos aspectos, engañoso. En realidad, el silencio de los Tratados europeos sobre el posicionamiento político del Consejo Europeo explica parte de esta imprecisión. Idealmente, un artículo del Tratado sobre la Unión Europea hubiera debido disponer que el Consejo Europeo es una institución que forma parte del instrumento orgánico de la Unión Europea al lado del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros, de la Comisión Europea y del Tribunal de justicia<sup>145</sup>. Desgraciadamente, y hasta la adopción del Tratado de Lisboa, tal disposición no existe.

---

<sup>145</sup> Una disposición similar estaba prevista en el proyecto de Tratado constitucional de 2004. *Vid. Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, mars 2005.

La doctrina no suele acordar mucho interés a esta cuestión, lo que deja pensar que el posicionamiento político del Consejo Europeo es fácilmente identificable y que no plantea ninguna dificultad jurídica de interpretación. Ahora bien, unos observadores europeos, algunos eminentes políticos, y en varias ocasiones los periodistas confunden el Consejo Europeo con el Consejo de Europa<sup>146</sup> o con el Consejo de la Unión Europea, se arriesgan a asimilar el Consejo Europeo con instituciones nacionales y le atribuyen poderes de manera errónea. Por eso, nos parece interesante determinar si el Consejo Europeo tiene un posicionamiento político propio identificable que le distinga de cualquier otra institución, o si al contrario, existen dudas sobre el posicionamiento político del Consejo Europeo.

Así, se propone determinar el posicionamiento político del Consejo Europeo sobre la base de las disposiciones convencionales y consuetudinarias. Se procederá también a las comparaciones oportunas para evidenciar las diferencias específicas del Consejo Europeo con los elementos susceptibles de mantener dudas sobre el posicionamiento político del Consejo Europeo. Dicho enfoque permitirá constatar una indeterminación de la “marca política” del Consejo Europeo, así como una incertidumbre en cuanto al poder político del Consejo Europeo.

### **2.1.1.1 La indeterminación de la “marca política” del Consejo Europeo**

El posicionamiento político del consejo europeo sufre de una indeterminación de su “marca política”. La indeterminación de la “marca política” del Consejo Europeo introduce el espectro de posibles confusiones del Consejo Europeo con otros órganos e instituciones y principalmente con el Consejo de Europa<sup>147</sup> y el Consejo de la Unión Europea. De hecho,

---

<sup>146</sup> El Consejo de Europa constituye, una auténtica organización internacional que con el tiempo ha adquirido una verdadera dimensión paneuropea, convirtiéndose en lo que se suele llamar “*la Organización de la Gran Europa*”. El Consejo de Europa funciona gracias a cuatro órganos institucionales propios. El Comité de Ministros compuesto por los 46 Ministros de Asuntos Exteriores o sus delegados que actúa como órgano de decisión de la Organización; la Asamblea Parlamentaria compuesta por 630 miembros (315 titulares y 315 suplentes) procedentes de los 46 Parlamentos nacionales y la delegación de invitados especiales del Parlamento de un Estado candidato; el Congreso de Poderes Locales y Regionales compuesto por la Cámara de Poderes Locales y la Cámara de las Regiones; la Secretaría General. Vemos claramente que el Consejo europeo no tiene nada que ver con el Consejo de Europa, aunque ningún país haya adherido nunca a la Unión europea y pues sea miembro del Consejo europeo, sin pertenecer antes al Consejo de Europa. Sin embargo, nada impide que el Consejo europeo como institución de la Unión europea pueda cooperar con el Consejo de Europa y sus instituciones, en sus dominios de competencia.

<sup>147</sup> El Consejo de Europa ha sido instituido por el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949 (firmado por diez Estados : Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y

existen varios avisos en los manuales o en las páginas web en Internet que invitan al lector a diferenciar el Consejo Europeo con otras instituciones parecidas o vecinas. Estos avisos no son inútiles puesto que el Consejo Europeo sufre constantemente de una identificación errónea por parte de los ciudadanos, de los periodistas pero también de eminentes dirigentes políticos.

La indeterminación de lo que definimos como la “marca política” del Consejo Europeo es un tema meramente formal. En efecto, la indeterminación de la “marca política” del Consejo Europeo no hace referencia a conocimientos técnicos complejos<sup>148</sup>. Esto puede explicar que el estudio de este tema se considere generalmente como superfluo. De hecho, los estudios sobre el Consejo Europeo suelen menospreciar el análisis de esta cuestión y la doctrina no suele entrar en detalles sobre este tema, limitándose, en general, a formular un mero aviso al lector. En realidad, el estudio de estos elementos es necesario para entender el posicionamiento político del Consejo Europeo, ya que permite entender los orígenes de las confusiones, y destacar los criterios de diferenciación del Consejo Europeo.

El objetivo de este apartado es de definir las fuentes de esta indeterminación y proponer eventuales alternativas para superarla. Para eso, procederemos a la demostración de la indeterminación de la “marca política” del Consejo Europeo, planteando el doble problema de la confusión en la denominación oficial y de la ausencia de símbolos oficiales.

#### ***2.1.1.1.1 El problema de la confusión en la denominación oficial***

La diferenciación orgánica del Consejo Europeo con las instituciones de ámbito europeo o paneuropeo se funda primero sobre su nombre. Aunque pueda parecer de poco

---

Suecia). Vid. "Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949", *Ministère français des Affaires Étrangères* [en línea], disponible en :

<<http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/pacte/webext/multinde/DDD/19490033.pdf>>, (consultado en junio de 2008). Constituye la primera institución europea “*hecha por los europeos, para los europeos*” y hoy en día se compone de 46 países miembros. Vid. L. LANKARANI, *Institutions européennes*, Bordeaux : Librairie Montaigne, 1998-1999.

<sup>148</sup> Entre otros se puede referir al criterio histórico para demostrar la diferenciación orgánica del Consejo europeo. Así, como lo hemos mencionado, el Consejo europeo, fue creado en 1974, y será reconocido por primera vez en el Acta única europea en 1986. El Consejo de Europa en cambio fue creado en 1949 y constituye pues, la más antigua organización intergubernamental del continente europeo. En cuanto al Consejo de la Unión europea, su existencia es contemplada en el Tratado de Roma de 1957. Estos elementos históricos ponen en evidencia claras diferencias entre Consejo europeo, Consejo de la Unión europea y Consejo de Europa.

interés, esta cuestión constituye el primer eslabón del proceso de identificación del Consejo Europeo. La particularidad de la denominación oficial del Consejo Europeo es que no está contemplada en el acto de nacimiento del Consejo Europeo. En efecto, el Comunicado de París en diciembre de 1974<sup>149</sup> no proclama oficialmente ni tampoco menciona el nombre de “Consejo Europeo” en sus disposiciones. Sin embargo, la práctica se encargó rápidamente de denominar las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno “Consejo Europeo”. Finalmente, el bautizo convencional, operado por el Acta única europea en 1986, utiliza el nombre dado por la práctica a estas reuniones, otorgando al nuevo órgano creado, el nombre de “Consejo Europeo”.

Por una parte, la denominación elegida de Consejo Europeo es interesante ya que corresponde bastante bien a la realidad institucional de este órgano. Además, el nombre es sencillo de recordar y es evocador del papel que puede tener y de su ámbito de acción.

Por otra parte, la elección del nombre de “Consejo Europeo” es bastante criticable debido a las confusiones semánticas que suscita. En efecto, esta denominación crea una similitud con los nombres de otras instituciones existentes como por ejemplo el Consejo de Europa<sup>150</sup> o el Consejo de la Unión Europea, pero también con el nombre de las reuniones del Consejo Europeo y favorece pues indudablemente la confusión.

En primer lugar, el sentimiento de confusión surge de la utilización de la palabra “Consejo”, lo que impone que nos detengamos un instante sobre el sentido de esta palabra. En efecto, la palabra “Consejo”, tal y como está utilizada en “Consejo Europeo”, “Consejo de Europa” o “Consejo de la Unión Europea” abarca todo un abanico de matices. Así, el Consejo se entiende como la instancia que tiende a dirigir, a inspirar la conducta y las acciones. Asimismo, el Consejo aparece como el órgano que da su “consejo” o sea, su “opinión” sobre lo que se tiene que hacer o no hacer a nivel de la Unión Europea o a nivel paneuropeo. La noción de Consejo se tiene que interpretar también como el órgano cerca del cual se piden opiniones<sup>151</sup> o consejos. En el caso del Consejo Europeo, el uso del término “Consejo” traduce además la voluntad de una cooperación intergubernamental, a la diferencia de la palabra “comunidad” que evoca la búsqueda de una integración supranacional<sup>152</sup>. El Consejo

---

<sup>149</sup> Vid. "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *op. cit.*

<sup>150</sup> Constituye la primera institución europea “hecha por los europeos, para los europeos” Vid. "Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949", *op. cit.* Hoy en día se compone de 46 países miembros y tiene su sede en Francia en Estrasburgo. Vid. L. LANKARANI, *op. cit.*

<sup>151</sup> Como lo eran por ejemplo los “Consejos del Rey” durante la época de la monarquía absoluta.

<sup>152</sup> Vid. F. FINES, *Institutions européennes*, Bordeaux : Librairie Mouton, 1997.

Europeo designa por fin un Consejo en el sentido orgánico de asamblea o reunión de personas<sup>153</sup>. Este matiz que tiene la palabra Consejo se puede aplicar tanto al Consejo Europeo como al Consejo de la Unión Europea ya que en ambos casos, se utiliza Consejo en el sentido de reunión de personas, en el sentido de “asamblea”. Por lo que se refiere al “Consejo” de Consejo de Europa se refiere simplemente al nombre de esta organización sin que se trate de un órgano o institución precisa. En cuanto al sentido de “Consejo” utilizado para denominar las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno, se debe entender como un sinónimo de reunión<sup>154</sup> y no como el nombre del órgano que reúne a determinadas personas.

En segundo lugar, la confusión nace de la similitud entre los nombres de los Consejos evocados y concretamente de las declinaciones gramaticales de la palabra “europeo”. Así, el Consejo Europeo adopta el adjetivo “europeo” es decir, el Consejo “que es de Europa”. El Consejo de Europa, por su parte, utiliza el nombre propio de “Europa” y se presenta como la “asamblea del continente europeo”. Por último, el Consejo de la Unión Europea, es el Consejo de esta “organización” que se llama Unión Europea, y cuyo ámbito territorial es Europa. Se percibe aquí perfectamente la dificultad de diferenciar estas instituciones sobre el único criterio del nombre. En realidad, la palabra “europeo” suele referirse al proyecto de una Europa económicamente y políticamente unificada. El problema es que tanto el Consejo Europeo como el Consejo de la Unión Europea y el Consejo de Europa<sup>155</sup> tienen como proyecto o participan a proyectos que tienden hacia una Unión política y económica de Europa. Esta precisión no permite pues aclarar la similitud existente entre estos tres “Consejos europeos de Europa”. Peor aún, refuerza el sentimiento de confusión dando la impresión de que los tres Consejos tienen el mismo ámbito de competencia : ¡Europa!, y el mismo objetivo : ¡Una Unión económica y política!

---

<sup>153</sup> Así, desde 2007, el Consejo europeo se compone de 27 Estados miembros. En 1974, cuando se lee el acto de nacimiento del Consejo europeo en la Cumbre de París, solo seis países estaban presentes. En treinta años de existencia, el Consejo europeo ha sido ampliado en seis ocasiones hasta llegar a los 27 miembros actuales. Por lo que se refiere al Consejo de Europa es la organización intergubernamental que agrupa el número más grande de países de Europa. En su principio en 1949, el Consejo de Europa estaba formado por 10 Estados miembros. Desde 1989 y la caída de los regímenes comunistas, el Consejo europeo se ha ido ampliando progresivamente a los países de Europa central y oriental. En 2007, engloba a 46 países, entre los cuales los 27 Estados que pertenecen a la Unión europea y al Consejo europeo. Además, el Consejo de Europa ha concedido el estatuto de observador a otros 5 Estados (Santa Sede, Estados Unidos, Canadá, Japón y México). Si los 27 miembros del Consejo europeo son miembros también del Consejo de Europa, esto no impide la existencia de una diferencia real entre ambos Consejos, ya que el número de miembros del Consejo de Europa supera ampliamente el del Consejo europeo.

<sup>154</sup> Como por ejemplo cuando al nivel nacional nos referimos al Consejo de Ministros que es la reunión de los Ministros del Gobierno.

<sup>155</sup> Art. 1º - Estatuto del Consejo de Europa “*El objetivo del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros(...)*”. Vid. “Estatuto del Consejo de Europa”, *Consejo de Europa* [en línea], disponible en : <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/001.htm>>, (consultado en junio de 2008).

Queda claro que estos matices de vocabulario son demasiados sutiles para no decir inexistentes para permitir una distinción fácil entre Consejo Europeo y Consejo de Europa, Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo como reunión. Esta situación no nos satisface nada y consideramos necesaria la toma de medidas concretas para limitar las confusiones inducidas por la denominación elegida. Precisamente, el único tipo de acción posible consistiría en cambiar el nombre del Consejo Europeo o cambiar el nombre del Consejo de Europa y del Consejo de la Unión Europea o cambiar el nombre dado a las reuniones del Consejo Europeo para que dejen de llamarse Consejos europeos. Ahora bien, estamos plenamente conscientes de la dificultad de tal iniciativa.

Por lo que se refiere al Consejo de Europa, el cambio de nombre nos parece casi imposible puesto que su existencia desde 1949 es muy anterior a la creación del Consejo Europeo en 1974<sup>156</sup>. Además, los actores diplomáticos ya están familiarizados con esta denominación y un cambio de nombre añadiría más confusión. En este caso, pues, no es aconsejable un cambio de nombre, aunque esto suponga que se mantenga la confusión sobre la denominación oficial del Consejo Europeo.

En el caso del Consejo de la Unión Europea, la confusión de los nombres entre Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, ha sido institucionalizada en el Tratado de la Unión Europea con el uso bastante vago e impreciso de la palabra “Consejo” para referirse tanto al Consejo Europeo como al Consejo de la Unión Europea o de la Comunidad. Sin embargo, pensamos que una simplificación de la denominación es necesaria y posible. En efecto, el Consejo de la Unión Europea es en realidad el Consejo que reúne a los Ministros de los Estados miembros de la Unión Europea. Así, la denominación de Consejo de Ministros, podría perfectamente sustituir la de Consejo de la Unión Europea. Además, esta modificación confirmaría la práctica extraoficial de llamar el Consejo de la Unión Europea Consejo de Ministros<sup>157</sup>.

Finalmente, consideramos como imprescindible que el Consejo Europeo deje de designar las reuniones de la institución que llevan el mismo nombre<sup>158</sup>. Nos parece juicioso

---

<sup>156</sup> Esto constituye una diferencia histórica existente entre ambas instituciones que podría ser utilizada para evitar la confusión entre el Consejo europeo y el Consejo de Europa. Como lo hemos mencionado, el Consejo de Europa fue creado en 1949 y constituye pues, la más antigua organización intergubernamental del continente europeo. El Consejo europeo, en cambio, vera la luz un cuarto de siglo después, a partir de 1974, y será reconocido por primera vez en el Acta única europea en 1986. Este elemento histórico pone en evidencia una gran diferencia entre Consejo europeo y Consejo de Europa.

<sup>157</sup> Se puede recordar que una disposición en este sentido había sido introducida en el texto del Tratado constitucional en 2004. Dicha denominación debería ser mantenida en la futura reforma de los Tratados europeos, para impedir, al menos en el marco de la Unión europea, las confusiones entre Consejo de la Unión europea y Consejo europeo.

<sup>158</sup> En esta lógica, deberíamos hablar de “Consejos europeos del Consejo europeo”.



que las reformas convencionales o el reglamento interno del Consejo Europeo, en caso de que se adoptara uno, contemplan una disposición relativa a la denominación de las reuniones del Consejo Europeo. Existe una costumbre cada vez más difundida entre los miembros del Consejo Europeo y los periodistas, de denominar estas reuniones Cumbres europeas. Es una alternativa interesante que merecería ser oficializada.

#### ***2.1.1.1.2 El problema de la ausencia de símbolos oficiales***

En todo el mundo, los símbolos oficiales contribuyen a forjar la identidad de las instituciones nacionales. Si existen numerosos elementos que componen los símbolos oficiales de una institución, el emblema y la sede de la institución son los dos elementos más destacables, que facilitan la identificación<sup>159</sup>. En el caso del Consejo Europeo, la cuestión de su sede es complicada. De 1975 hasta 2002, el Consejo Europeo ha tenido una sede itinerante<sup>160</sup>. Desde 2003, el Consejo Europeo está instalado en el edificio Justus Lipsius que comparte con el Consejo de la Unión Europea<sup>161</sup>. A partir de 2013, el Consejo Europeo tendrá su sede propia en el edificio Residence Palace en Bruselas<sup>162</sup>, en el barrio europeo. Por lo que se refiere al emblema del Consejo Europeo, cabe constatar que no existe ningún sello o logotipo propio de esta institución<sup>163</sup>. En cambio, el Consejo Europeo está vinculado con la famosa bandera azul con las doce estrellas amarillas, que hoy en día puede ser considerada como el emblema del Consejo Europeo.

Cabe constatar que desde su creación hasta hoy en día, el Consejo Europeo carece de símbolos oficiales propios. Además, los elementos existentes introducen una confusión con otras instituciones.

---

<sup>159</sup> En el mundo, es famosa la sede del Presidente de Estados Unidos, así como el sello de la presidencia. Entre los Estados miembros de la Unión Europea, el Palacio del Eliseo o el 10 Downing Street son sedes celebres de instituciones, como lo son los logotipos o blasones de la presidencia del Gobierno en España o la Cancillería federal en Alemania.

<sup>160</sup> La sede del Consejo Europeo era itinerante en función de las presidencias de turno. El Tratado de Niza pone un punto final a esta práctica y establece la sede del Consejo Europeo en Bruselas.

<sup>161</sup> El edificio "Justus Lipsius" en Bruselas es la sede del Consejo de la Unión Europea desde mayo de 1995. *Vid.* "Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea relativo al la firma del acta de cesión del Edificio Justus Lipsius", *Conseil de l'Union européenne* [en línea], Bruxelles, 18 de diciembre de 2003, documento : 15720/03 (Presse 361), disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fr/misc/78486.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/misc/78486.pdf)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>162</sup> Construido en 1922 el Residence Palace se ubica en la rue de la Loi en Bruselas. Inicialmente Residence Palace era un complejo inmobiliario con pisos de lujo. En los años 50 se convierte en centro administrativo y desde 2001, alberga el centro de prensa internacional.

<sup>163</sup> No se debe confundir el logotipo o el sello propio del Consejo Europeo como institución con el logotipo utilizado cada semestre por la presidencia en ejercicio, que asume la dirección del Consejo Europeo.

El primer elemento de confusión es relativo a la sede del Consejo Europeo. Como lo hemos visto, el Consejo Europeo, que no ha tenido sede oficial durante muchos años, reside actualmente en Bruselas en el Edificio Justus Lipsius. La confusión con el Consejo de la Unión Europea, con el que comparte el mismo edificio es evidente, y constituye un inconveniente mayor a la buena identificación del Consejo Europeo. En efecto, la parecida denominación añadida a la convivencia en la misma sede impide la diferenciación orgánica del Consejo Europeo con el Consejo de la Unión Europea. En menor medida, esta confusión se extiende al Consejo de Europa. En apariencia, no debería existir confusión ninguna puesto que el Consejo de Europa tiene su sede en Estrasburgo en el Palacio de Europa<sup>164</sup>. El problema es que las instituciones de la Unión Europea tienen sus sedes repartidas entre Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo lo que plantea también bastantes confusiones entre estas tres capitales en la mente del euro ciudadano. Como consecuencia lógica, la gente asimila el Consejo de Europa con el Consejo Europeo, simplemente porque tiene su sede en la “capital triangular” de la Unión Europea. Aunque no esté justificado, existe este motivo de confusión sobre la cuestión de la sede del Consejo Europeo, que contribuye a perjudicar su identificación.

El segundo elemento de confusión es relativo a la ausencia de emblema propio para el Consejo Europeo y a la utilización de la bandera europea. La confusión se funda sobre datos históricos y prácticos. En efecto, en 1955, el Consejo de Europa adopta a la unanimidad como emblema la muy famosa bandera azul con las doce estrellas amarillas. Curiosamente el Consejo de Europa se ha expresado en varias ocasiones en favor de la utilización de este emblema por las demás organizaciones europeas<sup>165</sup>. Este llamamiento será oído por el Parlamento Europeo que toma en 1979, después de las primeras elecciones del Parlamento al sufragio universal directo, la iniciativa del uso de aquella bandera para la Comunidad Europea. Durante la reunión del Consejo Europeo de Fontainebleau en 1984, los Jefes de Estado o de Gobierno subrayan la necesidad de promover la identidad y la imagen de Europa cerca de los ciudadanos y en el mundo. Un año después, el Consejo Europeo reunido en Milán, aprueba la proposición del comité Adonnino de adoptar la bandera del Consejo de Europa como bandera de la Comunidad Europea<sup>166</sup>. La confusión existe puesto que el Consejo Europeo comparte el mismo emblema que el Consejo de Europa y que el Consejo de

---

<sup>164</sup> Situado en Francia, y construido por el arquitecto francés Henry Bernard, el edificio fue inaugurado en 1977 y alberga las aulas y los despachos del Consejo de Europa así como el hemiciclo de la asamblea.

<sup>165</sup> Para favorecer la complementariedad la solidaridad y el sentimiento de unidad de una Europa democrática.

<sup>166</sup> *Vid.* ANÓNIMO “Les emblèmes du Conseil de l’Europe”, *Conseil de l’Europe* [en línea], disponible en : <[http://www.coe.int/T/F/Com/A\\_propos\\_COE/drapeau.asp](http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/drapeau.asp)>, (consultado en junio de 2008).

la Unión Europea. Es una prueba suplementaria de la dificultad de diferenciar el Consejo Europeo de las demás instituciones y de destacar sus caracteres jurídicos propios.

La ausencia de unos símbolos oficiales propios al Consejo Europeo no constituye obviamente una cuestión vital para la existencia del órgano supremo de la Unión Europea. Sin embargo, pensamos que contribuiría a mejorar la identificación del Consejo Europeo entre los euro-ciudadanos y favorecería el conocimiento y el reconocimiento de su acción en el escenario europeo e internacional. Por eso, abogamos en favor de la adopción de dichos símbolos y de la necesidad que el Consejo Europeo se dote de símbolos propios, en particular de una sede y de un emblema propio. La iniciativa de fijar la sede del Consejo Europeo en el Edificio Residence Palace constituye, a nuestro parecer, un progreso notable en este sentido. Por lo tanto, consideramos que este progreso debe ser preservado y acompañado por una amplia propaganda para informar y familiarizar a los euro-ciudadanos con este nuevo símbolo. De la misma manera, y sin renunciar a la bandera europea, creemos oportuno que el Consejo Europeo adopte un emblema propio que permita su identificación cada vez que se organice una Cumbre o que el Consejo Europeo tenga un protagonismo a nivel nacional, europeo o internacional.

### **2.1.1.2 La incertidumbre del poder político del Consejo Europeo**

El posicionamiento político del Consejo Europeo está confrontado a una incertidumbre en cuanto a su poder político. Definimos poder político según la distinción, más o menos estricta, operada por Montesquieu entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. La voluntad de vincular el Consejo Europeo a uno de los tres poderes tradicionales se funda esencialmente en el silencio de los Tratados europeos, y en la ausencia de disposiciones explícitas al respecto.

Curiosamente la doctrina no parece apasionarse por este tema como si se tratase de algo evidente. En realidad la respuesta a la pregunta “¿a qué poder político está vinculado el Consejo Europeo?” no es tan clara y justifica este estudio. No se trata aquí de asimilar el Consejo Europeo con ciertos órganos constitucionales del mismo tipo, existentes a nivel nacional. Aunque la tentación sea grande, este enfoque no sería nada pertinente en el caso del Consejo Europeo ya que el nivel de integración y de madurez de las instituciones europeas no

es aún satisfactorio para iniciar este tipo de estudio. En cambio, lo que se pretende hacer es determinar el poder político al que está vinculado el Consejo Europeo.

El objetivo de este párrafo será pues saber si el Consejo Europeo es un órgano del poder judicial, del poder legislativo, o del poder ejecutivo. Desde ahora consideramos como adquirida una sola certeza. El Consejo Europeo no entra en la categoría del poder judicial ya que su papel, según los Tratados es puramente político y totalmente ajeno al ejercicio de la justicia y por consiguiente del poder judicial. Ahora bien, vamos a demostrar que la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder legislativo tampoco es válida y tiene que ser rechazada. En cuanto a la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder ejecutivo, no llega a convencernos y despierta cierto escepticismo.

#### ***2.1.1.2.1 El rechazo de la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder legislativo***

Desde la ampliación del 1 de enero de 2007, el Consejo Europeo se compone de veintisiete miembros y puede definirse como una institución que reúne personas convocadas para algún fin. En este sentido, constituye pues una asamblea. Estos veintisiete miembros, según los textos convencionales<sup>167</sup> son, los Jefes de Estado o de Gobierno de todos los Estados miembros de la Unión Europea, los representantes de la Comisión y los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros. El Consejo Europeo es por lo tanto una asamblea política. En el seno del Consejo Europeo, estos Jefes de Estado o de Gobierno representan sus respectivos países<sup>168</sup>, mientras que el Presidente de la Comisión representa la Comunidad Europea. Los miembros del Consejo Europeo deben ser considerados pues como representantes de los países miembros de la Unión Europea y de la comunidad europea.

Por lo que se refiere al modo de elección, los miembros del Consejo Europeo han sido elegidos al sufragio universal directo o indirecto según los casos<sup>169</sup>. Por fin, la actividad normativa del Consejo Europeo, que se concretiza con la adopción de conclusiones, es

---

<sup>167</sup> Véase el comentario del artículo 4 del TUE in P. LEGER, *Unión européenne Communauté européenne, commentaire article par article des Traités UE et CE*, Paris : Dalloz, 2000.

<sup>168</sup> Al contrario de lo que ocurre con los comisarios, en la Comisión europea, que en teoría no deben representar a su país de origen.

<sup>169</sup> Así por ejemplo, el representante francés, el Presidente de la República, es elegido por sus conciudadanos al sufragio universal directo, mientras que el representante español, el Presidente del Gobierno, es elegido al sufragio universal indirecto mediante un voto de los diputados en el Congreso. Para más detalles ver *infra* título 2 de esta tesis.

consecutiva a las deliberaciones de sus miembros en reunión plenaria. El Consejo Europeo es por lo tanto una institución deliberante. Sin embargo, ni la práctica, ni las disposiciones convencionales prueban o establecen la existencia de una actividad legislativa del Consejo Europeo. Tampoco se puede comprobar la existencia de una actividad de control por parte del Consejo Europeo sobre el ejecutivo comunitario.

Desde hace más de treinta años, el Consejo Europeo no dio ejemplos de una actividad normativa de tipo legislativo<sup>170</sup> o de una actividad de control de la Comisión Europea<sup>171</sup>. Este elemento permitiría deducir que el Consejo Europeo no es una institución del poder legislativo ya que estas asambleas tienen en general como función votar las leyes y controlar el Gobierno<sup>172</sup>. Sin embargo, el silencio de las disposiciones convencionales deja una duda al no prohibir expresamente al Consejo Europeo este tipo de actividades características. Además, esta duda se encuentra reforzada a la vista de los debates ocurridos en la convención para el futuro de Europa<sup>173</sup>. En efecto, los convencionales quisieron aportar la precisión de que el Consejo Europeo no ejerce funciones legislativas, como si el silencio convencional pudiera interpretarse como una posibilidad para el Consejo Europeo de ejercer dichas funciones.

En estas circunstancias y aunque la práctica parezca demostrar lo contrario, no se puede garantizar que el Consejo Europeo no tenga vínculos con el poder legislativo. Las dudas se encuentran confirmadas con la forma peculiar del Consejo Europeo. En efecto, en los sistemas democráticos, los órganos relacionados con el poder legislativo suelen ser, en general, órganos que toman la forma de asambleas políticas tal y como el Consejo Europeo. Estas asambleas se componen de representantes<sup>174</sup>, elegidos al sufragio universal directo o indirecto como ocurre con los miembros del Consejo Europeo. Todas estas similitudes existentes entre el Consejo Europeo y los órganos tradicionales del poder legislativo son incontestables y contribuyen a mantener la ambigüedad sobre la categoría constitucional a la que pertenece el Consejo Europeo. En consecuencia, los diferentes elementos mencionados no

---

<sup>170</sup> La función de votar las “leyes europeas” no entra en las competencias del Consejo europeo; al menos no está mencionado dicha competencia en los textos convencionales. *Vid.* P. LEGER, *op. cit.*

<sup>171</sup> Los textos convencionales no hacen referencia a un posible control de la Comisión europea por el Consejo europeo. En la práctica, el ejercicio de esta función de control nunca se ha manifestado entre el Consejo europeo y la Comisión. En cambio si funciona entre el Parlamento europeo y la Comisión, como por ejemplo con la Comisión Santer y sobre todo la investidura de la Comisión Barroso.

<sup>172</sup> *Vid.* R. GUILLIEN, J. VINCENT, *op. cit.*

<sup>173</sup> Convención creada en el Consejo europeo de Laeken en 2001, y que realizó el proyecto de Tratado constitucional para Europa, de 2002 a 2003.

<sup>174</sup> Del mismo modo que los diputados o representantes representan a su circunscripción de origen, los miembros del Consejo europeo representan a su “circunscripción nacional”.

permiten determinar con firmeza si el Consejo Europeo puede ser considerado como una institución del poder legislativo o no.

Si algunos observadores pueden verse tentados por una deducción rápida de que el Consejo Europeo no es una institución de tipo legislativo o satisfacerse con esta situación que ofrece una flexibilidad presuntamente ventajosa para la acción del Consejo Europeo, esta situación constituye en realidad un verdadero inconveniente. En efecto, crea una seria ambigüedad en cuanto a la categoría constitucional a la que pertenece el Consejo Europeo y aumenta la confusión entre el Consejo Europeo y las otras instituciones europeas. De manera general, estas dudas se repercuten en los caracteres jurídicos generales del Consejo Europeo y perjudican la clara percepción de su identidad.

Las dudas y ambigüedades existentes en cuanto a los vínculos del Consejo Europeo con el poder legislativo europeo no nos parecen convenientes. Por eso, pensamos que es aconsejable que se tomen medidas para aclarar y zanjar de una vez esta situación. Concretamente, apoyamos cualquiera iniciativa que permita decidir si el Consejo Europeo es o no es una institución del poder legislativo. En nuestra opinión, el Consejo Europeo no debería entrar en la categoría constitucional de los órganos que participan al ejercicio de la función legislativa europea ya que alteraría la separación de los poderes y reforzaría la confusión con el Consejo de la Unión Europea que detiene parte del poder legislativo europeo.

La mejor opción para corregir este problema consistiría en añadir una disposición convencional al artículo 4 del TUE que explicitaría que el Consejo Europeo no es una institución del poder legislativo. El texto del difunto Tratado constitucional aportaba esta precisión en su artículo 21.1 al disponer que “*el Consejo Europeo no ejerce función legislativa*”<sup>175</sup>. En este sentido, consideramos como una excelente iniciativa el hecho de que el artículo 15 del TRUE confirme esta precisión. Sin adelantarse sobre lo que será la práctica, interpretamos esta aclaración como una medida necesaria y útil para bien distinguir el Consejo Europeo del Consejo de la Unión Europea y confirmamos el rechazo de la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder legislativo.

---

<sup>175</sup> Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, op. cit.

### ***2.1.1.2.2 El escepticismo sobre la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder ejecutivo***

Para enfocar el estudio del Consejo Europeo como institución del poder ejecutivo es importante recordar algunos datos característicos del Consejo Europeo. Primero, el Consejo Europeo puede ser considerado como un grupo político restringido. En efecto, como ya se ha visto, el Consejo Europeo es el órgano que agrupa el conjunto de los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea así como al Presidente de la Comisión Europea, a un comisario acompañante y a los veintisiete Ministros nacionales de asuntos exteriores. Este grupo de altos dirigentes políticos actúa bajo la autoridad de su Presidente. Luego, por lo que se refiere a las funciones del Consejo Europeo, el artículo 4 del TUE como el artículo 15 del TRUE disponen que “*el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales*”.

El análisis de estos diversos elementos pone en evidencia la existencia de una gran ambigüedad en cuanto a saber si el Consejo Europeo es o no es una institución del poder ejecutivo, asimilable a un Gobierno<sup>176</sup>.

Por una parte, existen de manera evidente ciertas diferencias entre el Consejo Europeo y la institución del Gobierno habitualmente encargada de ejercer el poder ejecutivo en diversas entidades administrativas y territoriales. Primero, a diferencia de un Gobierno, el Consejo Europeo no es responsable ante un órgano titular del poder legislativo<sup>177</sup>. En efecto, el Consejo Europeo no es responsable de manera colegial ante el Parlamento Europeo<sup>178</sup>, ni tampoco ante el Consejo de la Unión Europea<sup>179</sup>. Luego es importante subrayar que los miembros del Consejo Europeo no son titulares de una cartera “ministerial” específica, ni pueden ser considerados como jefes de un departamento administrativo concreto<sup>180</sup>. Esta

---

<sup>176</sup> Además, como lo subrayan Dominique Chagnollaud y Jean-Louis Quermonne “*la noción de Gobierno es ambigua*”, lo que no facilita la asimilación, ya bastante complicada, del Consejo europeo con este órgano. Según estos autores, el Gobierno puede ser definido como el órgano encargado de la “función gubernamental”. Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la V<sup>o</sup> République*, Paris : Fayard, 1996, p. 291.

<sup>177</sup> Véase el título 2 de esta tesis sobre la responsabilidad política del Consejo europeo.

<sup>178</sup> Como lo es la Comisión europea ante el Parlamento europeo.

<sup>179</sup> Podemos imaginar la situación incongrua que esto supondría ya que los Jefes de Estado o de Gobierno se encontrarían sometidos al control o a la censura de Ministros que ellos mismos han nombrado al nivel nacional.

<sup>180</sup> Además, la especificidad de las cuestiones europeas suele situarse a mitad del camino entre los asuntos interiores y los que están vinculados con la diplomacia. De este modo no puede existir ningún paralelismo entre Consejo europeo y Consejo de Ministro nacional. Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 100.

situación supone una importante diferencia con un Gobierno “tradicional”. Por último, y es seguramente el elemento más importante, el Consejo Europeo sólo tiene una faceta estrictamente política y no está encargado de la ejecución de las “leyes europeas”. Esto hace difícil una similitud con una institución del poder ejecutivo<sup>181</sup>. En efecto, el artículo 4 del TUE y el artículo 15 del TRUE no disponen expresamente que el Consejo Europeo goce del poder ejecutivo en la Unión Europea. Obviamente, este silencio convencional no puede ser interpretado como una negación de otorgar el poder ejecutivo al Consejo Europeo. Sin embargo, el artículo 202 del TCE<sup>182</sup> identifica el Consejo de la Unión Europea como el poseedor del poder ejecutivo, y la Comisión Europea como la receptora y el actor principal de este poder.

Por otra parte, no se pueden negar las claras similitudes entre el Consejo Europeo y el modelo institucional teórico del Gobierno. Esta situación ha conducido la doctrina a considerar la oportunidad de asimilar el Consejo Europeo a un Gobierno y más precisamente a un Consejo de Ministro como los que existen a nivel nacional. Así el Consejo Europeo, como un Gobierno, toma la forma de un grupo de personas. Además, y aunque las últimas ampliaciones han aumentado considerablemente el número de miembros, el tamaño del Consejo Europeo sigue siendo el de un órgano restringido, como lo son las instituciones encargadas del poder ejecutivo. Es interesante notar también que este grupo actúa bajo la autoridad de un Presidente como los gobiernos actúan bajo la autoridad de un Presidente del Gobierno, de un Primer ministro o de un Presidente del Consejo. Por eso, el Presidente del Consejo Europeo ha podido ser emparentado con un Presidente del Consejo de Ministros y los distintos miembros del Consejo Europeo con los Ministros.

Finalmente, si el Consejo Europeo no está encargado de la ejecución de las “leyes europeas”, ocupa una variación de la función ejecutiva que consiste en impulsar, animar y dar la dirección general de la acción política en la Unión Europea<sup>183</sup>. Dicho de otro modo, el Consejo Europeo inicia y decide acciones necesarias a la conducta de la Unión Europea, como

---

<sup>181</sup> Los gobiernos de cualquier país tienen un doble faceta : una faceta política de impulso y de dirección política y una faceta administrativa ejecutiva.

<sup>182</sup> El artículo 202 del TCE dispone : *“Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo : (...) atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento europeo”*. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

<sup>183</sup> *“El Gobierno es el órgano político, encargado del ejercicio de la función ejecutiva”* Vid. R. GUILLIEN, J. VINCENT, *op. cit.*



lo hace un Gobierno a nivel nacional. Esta ambigüedad puede interpretarse como una ventaja para el Consejo Europeo. En efecto, la dificultad de determinar si el Consejo Europeo es o no es una institución del poder ejecutivo permite destacar un rasgo institucional original que aparta el Consejo Europeo de las categorías constitucionales tradicionales. Además, esta ambigüedad otorga cierta flexibilidad al Consejo Europeo a la hora de actuar sin encerrarlo en una categoría constitucional predefinida y vinculada con prerrogativas precisas. Sin embargo, las eventuales ventajas creadas por estas ambigüedades no permiten compensar los inconvenientes relativos a esta situación. Así, la dificultad para determinar la categoría constitucional a la que pertenece el Consejo Europeo amplía la confusión sobre el reparto del poder ejecutivo entre el Consejo Europeo y las otras instituciones europeas, y concretamente el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea<sup>184</sup>. Se debe notar también que dicha situación fomenta rivalidades entre el Consejo Europeo y la Comisión Europea que se siente amenazada en sus prerrogativas ejecutivas<sup>185</sup>. Finalmente, la consecuencia de estas ambigüedades viene a afectar los caracteres jurídicos generales del Consejo Europeo y complica la percepción de su identidad.

La ambigüedad sobre la cuestión de saber si el Consejo Europeo puede ser considerado como una institución del poder ejecutivo crea una situación poco satisfactoria e incómoda para determinar la categoría constitucional a la que pertenece el Consejo Europeo. Estimamos necesario, por lo tanto, que se tomen medidas para aclarar esta situación. Con un poco de perspectiva, nos parece que el problema podría solucionarse determinando claramente si el Consejo Europeo es o no es una institución del poder ejecutivo de la Unión Europea. Quizás se podría imaginar una disposición sobre el modelo del poder legislativo, que dispondría que el Consejo Europeo no ejerce función ejecutiva. Tal disposición evitaría

---

<sup>184</sup> Sobre todo cuando hoy en día, está reconocido, pero no totalmente admitido, que el órgano que mejor se asimila a un Gobierno poseedor del poder ejecutivo es la Comisión europea. El eurodiputado Olivier Duhamel lamentó así, en su comentario de la Constitución europea que la convención no haya cambiado el nombre de Comisión europea por el de Gobierno europeo. Vid. O. DUHAMEL, *Pour l'Europe : le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris : Seuil, 2003, p. 187.

<sup>185</sup> Rivalidades posibles en particular entre el Presidente de la Comisión europea y el Presidente del Consejo europeo como lo teme el ex Presidente de la Comisión europea Jacques Delors. (En entrevista en París del 7 de febrero de 2007). De manera global, en el ámbito institucional de la Unión europea, la posibilidad de que el Consejo europeo pueda desarrollarse como un “Gobierno”, y detener así el poder ejecutivo, ha sido considerado muy en serio por la Comisión europea. En efecto, la Comisión siempre ha visto en el Consejo europeo un rival institucional capaz de robarle el papel de “Gobierno europeo” que reivindica desde siempre. Esto puede explicar que el proyecto de Tratado Penélope realizado por el Presidente de la Comisión europea Romano Prodi no considere oportuno consagrar el Consejo europeo como una institución puesto que hubiera constituido una rivalidad con la Comisión. Vid. A. D. MATTERA RICIGLIANO (Dir), *Pénélope : Projet de Constitution de l'Union européenne*, Paris : Clément Juglar, 2003.

conflictos y dudas con la Comisión Europea y zanjaría el problema de la pertenencia del Consejo Europeo a la categoría constitucional de las instituciones del poder ejecutivo.

En la situación actual, una visión sensata de las instituciones de la Unión Europea nos impide zanjar a favor de un Consejo Europeo vinculado con el poder ejecutivo. En efecto, este poder ejecutivo está ya compartido entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Por eso consideramos que la intrusión de un tercer órgano en el ejercicio del poder ejecutivo sería sin interés, sobrecargaría el funcionamiento de las instituciones y complicaría el reparto y la legibilidad de los poderes entre las distintas instituciones europeas. Sin embargo, el rechazo categórico de esta hipótesis nos parece imprudente en la situación institucional actual. Expresamos pues nuestro escepticismo sobre la hipótesis del Consejo Europeo como institución del poder ejecutivo, sin negar que, en la situación actual, la practica institucional pueda conducir a esta realidad.

### ***2.1.2 LA CUESTIÓN DEL POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONSEJO EUROPEO***

La cuestión del posicionamiento múltiple del Consejo Europeo se completa con la elucidación del posicionamiento institucional del Consejo Europeo. La iniciativa de proponer una elucidación del posicionamiento institucional del Consejo Europeo no es cosa fácil. En efecto, los Tratados europeos no dan ninguna definición de este posicionamiento institucional. Concretamente, el proceso de institucionalización del Consejo Europeo iniciado en 1974, se ha caracterizado por la vaguedad y la imprecisión del posicionamiento institucional del Consejo Europeo. Así, aunque existan algunas certezas respecto a esta cuestión, existen elementos, cuya interpretación sigue alimentando las dudas.

Sobre este tema, la doctrina siempre estuvo dividida entre el hecho de saber si el Consejo Europeo es o no es una institución comunitaria y/o de la Unión, y si es una institución dependiente o autónoma del Consejo de Ministros. En realidad, el problema para determinar el posicionamiento institucional del Consejo Europeo puede venir del enfoque global de este tema que impide una perspectiva evolutiva de la cuestión. En efecto, al considerar como postulado inicial el posicionamiento institucional del Consejo Europeo como evolutivo, el tema puede abordarse con más facilidad y clarividencia, lo que permite al final deducir no el, sino los posicionamientos institucionales del Consejo Europeo. Es este enfoque diferente que se propone utilizar en este apartado.

Entrando en detalles, el objetivo será determinar los posicionamientos institucionales del Consejo Europeo en función de estas evoluciones, apoyándose en las disposiciones convencionales y operando cuando sea oportuno, las deducciones e interpretaciones necesarias para la definición de estos posicionamientos institucionales. Gracias a las sucesivas evoluciones convencionales de los últimos años, se han aportado precisiones variadas y diferentes sobre los posicionamientos institucionales del Consejo Europeo. Así, comprobaremos que se ha aclarado la situación institucional del Consejo Europeo y que se ha simplificado la relación institucional del Consejo Europeo respecto al Consejo de Ministro.

### **2.1.2.1 La aclaración de la situación institucional**

La naturaleza jurídica del Consejo Europeo se determina primero por la situación institucional que el Consejo Europeo ocupa en la Comunidad Europea y en la Unión Europea. Más precisamente, la situación institucional del Consejo Europeo permite comprobar si el Consejo Europeo es o no es una institución de la Comunidad y/o de la Unión Europea. Este tema no es tan fácil de aclarar puesto que, desde 1974, la situación institucional del Consejo Europeo ha ido cambiando a lo largo de las reformas convencionales. Además, los argumentos que prueban la pertenencia institucional del Consejo Europeo a la Comunidad Europea y/o a la Unión Europea siempre han sido muy escasos y limitados a puras interpretaciones muchas veces alambicadas. En efecto, las disposiciones de los Tratados europeos al respecto no son muy explícitas y necesitan interpretaciones y deducciones para percibir la realidad compleja de la situación institucional del Consejo Europeo.

Los pocos estudios doctrinales existentes sobre el tema demuestran la dificultad de determinar con la máxima certeza la situación institucional del Consejo Europeo. Por una parte, refiriéndose al comunicado final de París de 1974<sup>186</sup>, algunos autores han visto en estas “actividades comunitarias”<sup>187</sup> la prueba de la pertenencia como institución, del Consejo

---

<sup>186</sup> Vid. "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *op. cit.*

<sup>187</sup> En esta ocasión, los Jefes de Gobiernos habían encargado el Consejo europeo de asegurar “*el desarrollo y la cohesión de las actividades comunitarias*”. Vid. "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974". *op. cit.*

Europeo, a la comunidad europea. Por otra parte, alguna fracción de la doctrina no perdió la oportunidad de recordar que el comunicado no presenta al Consejo Europeo como una institución de la Comunidad Europea<sup>188</sup> y que otorga competencia para la cooperación política subrayando así la dimensión intergubernamental del Consejo Europeo y por lo tanto institucionalmente exterior a la Comunidad Europea<sup>189</sup>. Por eso se ha desarrollado la idea según la cual el Consejo Europeo constituye un “*cuerpo extraño*”<sup>190</sup> a las tradicionales instituciones de la Comunidad Europea. En este mismo sentido algunos autores han llegado hasta calificar el Consejo Europeo de “*instancia política no orgánicamente vinculada con las instancias comunitarias*”<sup>191</sup>. La complejidad del tema revela todo su interés y justifica pues una contribución al debate para intentar aclarar la situación institucional en la que se encuentra el Consejo Europeo. Precisamente, apoyaremos nuestra reflexión sobre una perspectiva histórica y evolutiva de la situación institucional del Consejo Europeo.

Ante estas dificultades, el objetivo de este apartado será analizar las disposiciones convencionales para poder destacar las situaciones institucionales del Consejo Europeo respecto a la Comunidad Europea y de la Unión Europea. Esto permitirá luego, de manera global, valorar este lado de su naturaleza jurídica y las posibles evoluciones futuras. La solución al problema sobre la situación institucional del Consejo Europeo depende pues de saber si el Consejo Europeo está dentro o fuera de la Comunidad Europea y/o de la Unión Europea. Por una parte, estableceremos que el Consejo Europeo ha sido una institución externa a la Comunidad Europea, mientras que desde la adopción del TUE, es una institución interna a la Unión Europea.

#### ***2.1.2.1.1 El Consejo Europeo como institución externa a la Comunidad Europea***

La cuestión de la situación institucional del Consejo Europeo respecto a la Comunidad Europea es difícil de enfocar y supone recordar las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como la distinción de dos periodos concretos. El primer periodo corre de 1974 hasta 1986. En 1974, con la creación del Consejo Europeo, el

---

<sup>188</sup> En efecto hay una ausencia manifiesta de utilización de la expresión “Consejo europeo” en el texto del comunicado final.

<sup>189</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 79.

<sup>190</sup> *Id.*, p. 94.

<sup>191</sup> *Id.*, p. 98.

TCE no sufre ninguna modificación y no introduce ninguna disposición relativa a la existencia del Consejo Europeo.

El segundo periodo se inicia en 1986 con la firma del Acta única europea y termina en 1992. Concretamente, este periodo ha constituido un paso importante ya que implica una revisión del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que por primera vez, hace referencia al Consejo Europeo<sup>192</sup>. Sin embargo, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea no concede al Consejo Europeo el rango de institución de la Comunidad Europea<sup>193</sup>. En efecto, el Consejo Europeo no aparece en la lista de las instituciones de la Comunidad Europea<sup>194</sup>. En 1992, con la reforma introducida por el Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo desaparece del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Esta cronología de las revisiones convencionales permite destacar varios elementos de reflexión.

En primer lugar, durante el primer periodo de 1974 a 1986, queda claro que el Consejo Europeo no puede ser considerado como una institución de la Comunidad Europea. Esta exclusión institucional del Consejo Europeo de la Comunidad Europea se explica sencillamente con las exigencias establecidas en el artículo 236<sup>195</sup> del Tratado de Roma, que subordinaba la creación de una nueva institución a la reforma del Tratado europeo. En segundo lugar, el periodo de 1986 a 1992 plantea una situación más confusa. Por una parte el Acta única europea reconoce en su artículo 2 la existencia del Consejo Europeo, pero por otra parte, y al mismo tiempo, no modifica la lista de las instituciones de la Comunidad Europea

---

<sup>192</sup> El artículo 2 del Acta única europea disponía : “*el Consejo europeo reúne los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como el Presidente de la Comisión de las comunidades europeas. Son asistidos por el Ministro de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo europeo se reúne al menos dos veces al año*”. Vid. "Acta única europea", *op. cit.*

<sup>193</sup> En sus artículos 3 y 32 el Acta única europea indica claramente que el Consejo europeo como tal, no es una institución de la comunidad europea.

<sup>194</sup> Así, el ex artículo 4 y el actual artículo 7 del TCE, que enumera limitativamente las instituciones de la comunidad, reconoce como institución : “*un Parlamento europeo, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de justicia, un Tribunal de cuentas*”. Cada institución, precisa el artículo, “*actuara dentro de los limites de las competencias atribuidas por el presente Tratado*”. Cabe recordar también el titulo 1 de la quinta parte del Tratado constitutivo de la comunidad europea. Estas disposiciones confirman la lista de las instituciones de la comunidad europea enumerada en el artículo 7 y consagra como institución el Parlamento europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de justicia y el Tribunal de cuentas. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea", *op. cit.*

<sup>195</sup> El artículo 48 del TUE (ex – artículo 236 del Tratado de Roma de 1957) dispone : “*El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central europeo. Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", Diario Oficial, n° C325, 24 diciembre 2002.

para insertar el Consejo Europeo. Siendo la lista del artículo 7<sup>196</sup> cerrada, queda claro que en ningún momento, el Consejo Europeo aparece citado en ella. Sobre esta base convencional, se debe deducir sin ninguna duda posible que el Consejo Europeo no forma parte de las instituciones de la Comunidad Europea y pues que no es una institución de la Comunidad Europea.

Frente a esta evidencia convencional, existe una duda relativa a la situación institucional del Consejo Europeo en la medida en que su existencia está reconocida en el TCE. Esta duda está aclarada en 1992, puesto que el Tratado de Maastricht suprime la referencia al Consejo Europeo del Tratado sobre la Comunidad Europea, confirmando de este modo que el Consejo Europeo no es una institución de la Comunidad Europea. Se debe reconocer que esta imposibilidad de considerar el Consejo Europeo como una institución de la Comunidad Europea presenta ciertas ventajas.

En primer lugar, el rechazo de la integración del Consejo Europeo al edificio institucional comunitario tiene beneficios institucionales. En efecto, si el Consejo Europeo formara parte de las instituciones comunitarias, el esquema institucional se encontraría trastornado y notablemente sobrecargado. De hecho, muchos Estados miembros consideraban y siguen considerando que la Comunidad Europea tiene suficientes instituciones sin que sea necesario alargar la lista y embrollar el edificio institucional, que de por sí es ya bien complicado. El hecho de que el Consejo Europeo no sea una institución de la Comunidad Europea participa pues a la simplificación de la estructura institucional.

En segundo lugar, la no-integración del Consejo Europeo en la lista de las instituciones comunitarias constituye una ventaja política que beneficia esencialmente a la Comisión. En efecto, esta situación impide o al menos limita las rivalidades políticas interinstitucionales. Como ya lo hemos visto, la Comisión siempre se ha considerado en rivalidad con el Consejo Europeo y ha manifestado su oposición a la creación oficial del Consejo Europeo. La última maniobra en este sentido se ha ilustrado con el proyecto de Constitución “Penélope”<sup>197</sup> encabezado por el entonces Presidente de la Comisión Romano Prodi<sup>198</sup>. Se entiende así el beneficio político que supone esta situación de marginalidad

---

<sup>196</sup> El artículo 7 del TCE dispone : “1. La realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a: un Parlamento europeo, un Consejo, una comisión, un Tribunal de Justicia, un Tribunal de Cuentas. Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado.

2. El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas”. Vid. “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”, *op. cit.*

<sup>197</sup> Vid. A. D. MATTERA RICIGLIANO (Dir), *op. cit.*

<sup>198</sup> Como lo explica perfectamente Jean-Louis Bourlangue, miembro de la Comisión de los asuntos constitucionales del Parlamento europeo, el proyecto Penélope “evita el fraccionamiento del ejecutivo [europeo]

comunitaria del Consejo Europeo para la Comisión Europea<sup>199</sup>, puesto que sin formar parte de las instituciones comunitarias, el Consejo Europeo pierde, al menos oficialmente, su potencial de competencia política con la Comisión Europea.

Sobre la base de las disposiciones convencionales del TCE, la hipótesis de considerar el Consejo Europeo como una institución vinculada con las instancias comunitarias nos parece por lo tanto totalmente infundada<sup>200</sup>. Esta imposibilidad de reconocer el Consejo Europeo como institución de la Comunidad Europea, justifica perfectamente el delicado problema de la situación institucional del Consejo Europeo. En efecto, el paréntesis del Acta única europea y de su artículo 2, ha creado lo que podemos llamar una confusión institucional que ha dificultado la percepción de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo, y concretamente su situación institucional respecto a la Comunidad Europea. Por eso valoramos negativamente este punto preciso de la reforma institucional del Acta única europea, que ha contribuido a alimentar tesis valientes pero erróneas sobre el vínculo institucional del Consejo Europeo con la Comunidad Europea<sup>201</sup>. Sobre esta cuestión, algunos autores han considerado que si los Jefes de Estado o de Gobierno no han querido hacer del Consejo Europeo una institución de la Comunidad Europea, excluyéndolo de la lista oficial de las instituciones, el Consejo Europeo debe ser considerado en esta circunstancia como *“una institución del Acta única europea”*<sup>202</sup> *“cuyo papel es realizar el objetivo común, fijado por el artículo 1, a las Comunidades europeas y a la cooperación política”*<sup>203</sup>.

Entre la confusión institucional y las interpretaciones equivocadas, esta visión que consideramos justa y pertinente debería ser reconocida y compartida por toda la doctrina. Además, y retrospectivamente, consideramos que el reconocimiento del Consejo Europeo en

---

*entre dos instituciones separadas, rivales, y llevadas por legitimidades concurrentes (...)*” Vid. A. D. MATTERA RICIGLIANO (Dir), *op. cit.*, p. 83.

<sup>199</sup> Esta voluntad de marginar el Consejo europeo se encuentra consagrada en el título 4 del proyecto, dedicado a las instituciones; el artículo 34 enumera la lista de los cinco órganos institucionales : *“un Parlamento europeo, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de justicia y un Tribunal de cuentas”*. Vid. A. D. MATTERA RICIGLIANO (Dir), *op. cit.*

<sup>200</sup> Además sería una hipótesis inaguantable en la práctica ya que la situación jurídica así creada hubiera sido contraria al espíritu de los Tratados y pues totalmente *“anticonvencional”*.

<sup>201</sup> Así, los defensores del Consejo europeo como institución de la Comunidad europea se parapetaron tras el argumento según el cual, *“el Consejo europeo sería un órgano atípico cuya creación no necesitaría ninguna revisión formal de los Tratados”* y que *“la cuestión de la institucionalidad convencional de su creación no se repercute ni en lo bien fundado de su existencia ni en el de su calificación jurídica (...) El hecho que el Consejo europeo no sea una institución prevista en los Tratados no significa que no sea parte integrante del orden institucional comunitario”*. Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 99.

<sup>202</sup> Vid. J. De RUYT, *L’Acte unique européen*, Bruxelles : Université de Bruxelles, 1987, p. 110.

<sup>203</sup> La lectura de las normas comunitarias y en concreto el artículo 236 del TCE, en paralelo con el comunicado de 1974, ha conducido también parte de la doctrina a considerar el Consejo europeo, no como una institución de la comunidad europea, sino como un órgano *“transitorio y provisorio”*. Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 98.

el Acta única europea ha sido o bien demasiado tímido, al no permitir la inserción del Consejo Europeo en la lista de las instituciones comunitarias, o bien demasiado prematuro, puesto que el reconocimiento del Consejo Europeo hubiera tenido que efectuarse solamente por el Tratado de Maastricht en el marco del Tratado sobre la Unión Europea<sup>204</sup>.

### ***2.1.2.1.2 El Consejo Europeo como institución interna a la Unión Europea***

La situación institucional del Consejo Europeo debe considerarse respecto a la Unión Europea. En este caso también el enfoque es delicado e implica referencias a las disposiciones del Tratado sobre la Unión Europea y una distinción entre dos periodos. El primer periodo empieza en 1992, con la adopción del Tratado sobre la Unión Europea. El artículo D o 4 del TUE se refiere expresamente al Consejo Europeo<sup>205</sup>. Sin embargo, el Tratado sobre la Unión Europea no menciona una lista oficial de las instituciones de la Unión Europea como la existente para las instituciones de la Comunidad Europea. Las reformas sucesivas de Ámsterdam y de Niza del Tratado sobre la Unión Europea, se limitaron a confirmar la existencia jurídica del Consejo Europeo sin jamás integrarle oficialmente en una lista oficial de instituciones de la Unión Europea. El segundo periodo se inicia en 2007, con el Tratado reformado de la Unión Europea. Dicho texto propone, sobre el modelo de la lista de las instituciones de la Comunidad Europea, la creación de una lista de instituciones que pertenecen a la Unión Europea y que integra el Consejo Europeo<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> La declaración de Stuttgart del 19 de junio de 1983 confirma esta idea en la medida en que su artículo 2.1.2 dispone que actuara “en la perspectiva de la Unión europea”. Vid. "Declaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983)", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1983, p. 26-31.

<sup>205</sup> El artículo 4 del TUE dispone : “*El Consejo europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales. El Consejo europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo.*

*El Consejo europeo presentará al Parlamento europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión*”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", Diario Oficial, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>206</sup> El artículo 13 del TRUE dispone : “1. *La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.*

*Las instituciones de la Unión son: El Parlamento Europeo, El Consejo Europeo, El Consejo, La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo "Comisión"), El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, El Banco Central Europeo, El Tribunal de Cuentas”.*



La situación institucional del Consejo Europeo que resulta de las disposiciones del Tratado sobre la Unión Europea es bastante ambigua y no permite afirmar si el Consejo Europeo es o no es una institución de la Unión Europea. Se necesita pues un análisis de los datos convencionales para poder demostrar la situación institucional del Consejo Europeo respecto a la Unión Europea.

En primer lugar, es importante notar que el Tratado sobre la Unión Europea confirma la existencia de un marco institucional único<sup>207</sup> pero que no establece una lista nominativa y cerrada de sus instituciones. Esto significa que el reconocimiento como institución de la Unión Europea es más flexible que el reconocimiento como institución de la Comunidad Europea y pues que no hace falta una referencia explícita en una lista de instituciones para formar parte de las instituciones de la Unión Europea.

Ante este contexto impreciso, cabe preguntarse cuales son las instituciones que integran este marco único, y como consiguiente cuales son las que pueden pretender al título de institución de la Unión Europea. Con toda lógica, pueden ser consideradas instituciones de la Unión Europea las que tienen algún papel en la Unión Europea, reconocido en el Tratado sobre la Unión Europea. Ahora bien, según el artículo 4 del TUE, el Consejo Europeo está encargado de dar los impulsos necesarios al desarrollo de la Unión y de definir sus orientaciones políticas generales. El artículo 5 por su parte dispone que “*El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, (...) en las demás disposiciones del presente Tratado*”. Se puede decir por lo tanto que el contenido del marco institucional único está explicitado en los artículos 4 y 5 del TUE, y que abarca el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

Sobre la base de esta demostración, aparece claro que el Consejo Europeo deba ser considerado como una institución de la Unión Europea. Es particularmente interesante notar que esta interpretación del Tratado sobre la Unión Europea que abarca un periodo de quince años se encuentra confirmada con las modificaciones aportadas por la reforma del Tratado sobre la Unión Europea reformado en 2007. En efecto, el nuevo Tratado abandona la referencia a un marco institucional único ambiguo, y establece por primera vez en su artículo 15, una lista de las instituciones de la Unión Europea en la cual aparece el Consejo Europeo.

---

<sup>207</sup> El artículo 3 del TUE dispone : “*La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario*”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.*

Esto confirma oficialmente y sin contestación posible que el Consejo Europeo es una institución de la Unión Europea.

De manera general, conviene subrayar la notable ventaja que supone la inserción del Consejo Europeo en el marco institucional único de la Unión Europea. En efecto, este contexto permite determinar la situación institucional del Consejo Europeo, facilita la definición de su naturaleza jurídica y oficializa sus acciones políticas en el seno de la Unión Europea. *A contrario*, se pueden imaginar los grandes inconvenientes si el Consejo Europeo no hubiera podido ser una institución de la Unión Europea. Hubiera creado una situación compleja que no hubiera permitido tomar en cuenta la realidad práctica de la vida institucional de la Unión Europea y que hubiera aislado aún más el Consejo Europeo de las instituciones europeas.

Si desde 1992, el Consejo Europeo puede ser considerado como una institución de la Unión Europea, pensamos que su situación institucional respecto a ella era precaria debido a las disposiciones ambiguas del Tratado sobre la Unión Europea. A nuestro parecer, este contexto creaba una situación que no era satisfactoria. Por eso era urgente tomar medidas y adoptar las modificaciones oportunas para solucionar las eventuales dificultades relativas al reconocimiento oficial del Consejo Europeo como institución de la Unión Europea<sup>208</sup>.

La opción elegida por el Tratado de Lisboa de establecer una lista oficial y nominativa de las instituciones de la Unión Europea, nos parece ser la solución ideal para aclarar de una vez las posibles dudas que podían existir relativas a las disposiciones convencionales anteriores<sup>209</sup>. En efecto, esta modificación pone en evidencia una realidad que, hasta ahora, había sido mantenida en la oscuridad en los precedentes Tratados, ya que se reconoce oficialmente y explícitamente la pertenencia del Consejo Europeo a las instituciones de la Unión Europea. Además, puede ser considerada como una reforma útil ya que otorga al

---

<sup>208</sup> En el proyecto de Tratado sobre la Unión europea adoptado por el Parlamento europeo en 1985, se produjo una verdadera innovación. Por primera vez, el Consejo europeo era reconocido e integrado a la lista de las instituciones europeas. No obstante, esta importante novedad no fue recogida en la redacción del texto final del Tratado de Maastricht. Véase el artículo 8 y 31 proyecto de Tratado sobre la Unión europea, in F. CAPOTORTI, *Le Traité d'Union européenne, commentaire du projet adopté par le Parlement européen 14 février 1984*, Bruxelles : éditions de l'Université de Bruxelles, 1985.

<sup>209</sup> Es interesante recordar que la Constitución europea ya había abierto la puerta a una aclaración definitiva a la situación institucional del Consejo europeo. La convención para el futuro de Europa, encargada de redactar el proyecto de Constitución europea, consagraba el Consejo europeo como institución de la Unión europea, al mismo rango que el Parlamento europeo, el Consejo de Ministros o la Comisión. Así, en el título 4, capítulo 1, el artículo 19.2 del Tratado constitucional adoptado oficialmente en Roma en 2004, disponía : “*Este marco institucional se compone de : el Parlamento, el Consejo europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión europea, el Tribunal de justicia*”. Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, mars 2005.

Consejo Europeo pero también al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Cuentas una situación institucional fija, que facilita la percepción de la naturaleza jurídica de todas estas instituciones pero sobre todo, del Consejo Europeo.

### **2.1.2.2 La simplificación de la relación institucional**

La naturaleza jurídica del Consejo Europeo se determina también por la relación institucional que el Consejo Europeo mantiene con las demás instituciones de la Unión Europea y concretamente con el Consejo de Ministros<sup>210</sup>. Sencillamente se trata de determinar si el Consejo Europeo puede ser considerado como dependiente de las demás instituciones o si al contrario goza de una completa autonomía.

Esta cuestión, bastante ardua de estudiar, ha originado opiniones muy distintas en la doctrina. Básicamente, y como lo recuerda Béatrice Taulègne en su tesis, existen tres hipótesis. La primera considera que el Consejo Europeo mantiene relaciones institucionales de tipo independiente con las instituciones europeas. La segunda, analiza las relaciones institucionales como totalmente dependientes del Consejo de la Comunidad Europea. Por fin, la tercera hipótesis estima que el Consejo Europeo, órgano *sui generis* tiene una relación institucional autónoma respecto al Consejo de la Comunidad Europea<sup>211</sup>. En realidad el enfoque global habitualmente utilizado por la doctrina para determinar el tipo de relación institucional del Consejo Europeo no es satisfactorio. En efecto, sea cual sea la hipótesis privilegiada, siempre se enfrenta a límites, presentados como excepciones, pero que

---

<sup>210</sup> Es decir el Consejo de la comunidad europea o el Consejo de la Unión europea Ministros; Desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, el antiguo Consejo de la comunidad, llamado así en referencia a la comunidad europea, se llama Consejo de la Unión europea. En la práctica, su composición lo designa como el Consejo de Ministro de la Unión, nombre que le es atribuido en el Tratado reformado sobre la Unión de europea firmado en Lisboa en 2007.

<sup>211</sup> La tesis considera el Consejo europeo como un órgano híbrido *sui generis*, situado a la articulación del comunitario y del intergubernamental, y actuando, según los casos, como un Consejo de Ministros o como un órgano intergubernamental. Esta hipótesis, realista con las disposiciones convencionales, se apoyaba en particular sobre el comunicado final de la conferencia de París. Dicho texto subrayaba, en 1974, una innegable dualidad en la naturaleza jurídica, metiendo el acento sobre la dualidad de las funciones del Consejo europeo. De hecho, esta dualidad funcional del Consejo europeo prohibía que se considere el Consejo o bien como un órgano intergubernamental o bien como una formación especial del Consejo de la Unión europea. En la práctica, los Jefes de Gobierno han demostrado que rechazaban de transformar el Consejo europeo en Consejo de la Unión europea y por otra parte de conformarse al perfil de las Cumbres tradicionales. Al contrario han impuesto una fórmula políticamente original y jurídicamente compleja, fórmula que da fuerza a la hipótesis de un órgano *sui generis*. *Vid.* B TAULEGNE, *op. cit.*, p. 99. Véase también "Informe Antoniozzi au nom de la Commission du Parlement européen", *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, document 1739/81, C 11/8, 25 novembre 1981, p. 191 a 193.

desacredita la tesis elegida para determinar la relación institucional del Consejo Europeo. El interés y la originalidad de nuestro enfoque consisten en considerar que el Consejo Europeo no ha tenido un tipo de relación institucional determinado y fijo, desde 1974 hasta hoy. Más precisamente, nuestro estudio evita un enfoque global y prefiere un punto de vista evolutivo<sup>212</sup>, más apropiado para determinar la relación institucional del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, vamos a demostrar que el Consejo Europeo desde 1974, no ha tenido un tipo propio de relación institucional con el Consejo de la Comunidad Europea, sino varios.

El objetivo de este apartado será pues determinar los diferentes tipos de relación institucional del Consejo Europeo, y apreciar el segundo elemento de su naturaleza jurídica. El primer periodo de 1974 a 1986 prefigura el primer tipo de relación institucional del Consejo Europeo. Durante este periodo, el Consejo Europeo no es una institución de la Comunidad Europea ya que su existencia no está contemplada en los Tratados europeos. Al no ser reconocida su existencia no puede existir relación oficial alguna con las instituciones de la Comunidad Europea y precisamente con el Consejo de Ministros. En consecuencia, entre 1974 y 1986, el Consejo Europeo ha tenido una relación independiente respecto al Consejo de la Comunidad Europea. Más concretamente, durante este periodo, el Consejo Europeo tiene relaciones de tipo intergubernamentales y extracomunitarias que le sirven para llevar a cabo su cooperación política, sin perjuicio de las competencias del Consejo de la Comunidad Europea.

A esta relación institucional independiente sucederán dos tipos de relaciones institucionales, vinculadas con dos periodos precisos del desarrollo institucional del Consejo Europeo, y que demuestran la relación institucional evolutiva y finalmente simplificada del Consejo Europeo. Así, a partir de 1986, aparece lo que consideramos como una relación de dependencia institucional respecto al Consejo de la Comunidad, mientras que a partir de 1992, se establece durablemente una relación de autonomía institucional respecto al Consejo de la Unión Europea.

---

<sup>212</sup> En función de periodos concretos del desarrollo institucional del Consejo europeo.

### **2.1.2.2.1 Un órgano dependiente del Consejo de la Comunidad Europea**

A partir de 1986, se menciona el Consejo europeo en el Acta única europea sin ser reconocido como una institución de la Comunidad Europea. El artículo 2 del Tratado lo identifica como la entidad que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno y al Presidente de la Comisión. Cabe recordar que desde un punto de vista constitucional, los Jefes de Estado o de Gobierno, que sean Primeros Ministros, Presidentes del Consejo o Presidentes del Gobierno son miembros de los gobiernos de los Estados miembros<sup>213</sup>. Ahora bien, el artículo 2 del Tratado de fusión considera que “el Consejo está formado por los representantes de los Estados miembros. Cada Gobierno delega a uno de sus miembros”<sup>214</sup>. Esto significa que cualquier miembro de los gobiernos de los Estados miembros puede entrar en una formación del Consejo de la Comunidad, incluso, puesto que no hay ninguna oposición expresa, los Jefes de Estado o de Gobierno. Tomando en cuenta que el Consejo de la Comunidad Europea es un órgano flexible que funciona con varias formaciones específicas, estas disposiciones convencionales permiten hacer dos deducciones.

Primero, el Consejo Europeo es una entidad que agrupa a los representantes de los gobiernos de cada Estado miembro y precisamente sus Jefes de Estado o de Gobierno. Segundo, el Consejo Europeo es un órgano que depende del Consejo de la Comunidad Europea.

El marco convencional tal y como ha sido diseñado por el Acta única europea confirma pues el Consejo Europeo como un órgano que depende del Consejo de la Comunidad Europea<sup>215</sup>. Si la relación institucional del Consejo Europeo está regularizada con el Acta única europea, existían indicios anteriores que dejaban augurar la oficialización de tal relación. Así, el acto constitutivo del Consejo Europeo, adoptado en el Comunicado de los Jefes de Gobiernos reunidos en París en 1974, no utilizaba la denominación de Consejo Europeo sino la de Consejo de la Comunidad<sup>216</sup>. Apenas unos meses después, al final de la

---

<sup>213</sup> Esto incluye el Presidente de la República francesa que es Presidente del Consejo de Ministro.

<sup>214</sup> Vid. "Traité de fusion instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes", *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, n° 152, 13 juillet 1967.", p. 2.

<sup>215</sup> Se puede recordar además que en la declaración solemne de Stuttgart el 19 de junio de 1983, el artículo 2.1.3 relativo al Consejo europeo disponía que “cuando el Consejo europeo actuara en los ámbitos relativos a las comunidades europeas, lo hará como Consejo en el sentido de los Tratados”. Vid. "Acta única europea", *Diario Oficial*, n° L 169 de 29 junio de 1987.

<sup>216</sup> En efecto, los Tratados no hacían distinción entre Consejo europeo y Consejo de la Unión europea y hablaban indistintamente de “Consejo”. Esta ausencia de distinción puede ser justificada en la medida en que, como lo

primera reunión del Consejo Europeo en marzo de 1975, el Presidente de la Comisión, el señor Ortoli, declaró que “*la reunión se ha desarrollado como una auténtica reunión del Consejo de la Comunidad respetando la letra de los Tratados (...)*”<sup>217</sup>. Por fin, la Declaración de Stuttgart<sup>218</sup> tendía ya en este sentido al disponer que “*cuando el Consejo Europeo actúa en los ámbitos relativos a las Comunidades europeas lo hará como Consejo en el sentido de los Tratados*” es decir, como Consejo de las Comunidades europeas.

La ventaja de la dependencia del Consejo Europeo respecto al Consejo de la Comunidad Europea es que pone la relación institucional del Consejo Europeo en adecuación con la realidad convencional de la época. En efecto, según los Tratados europeos y precisamente el artículo 48 del TUE<sup>219</sup>, la creación de un nuevo órgano institucional estaba subordinada a la revisión formal de los Tratados constitutivos. La aplicación de estas disposiciones convencionales era pues el único procedimiento de reforma que podía asegurar la “*institucionalización convencional*” del Consejo Europeo y su inserción de manera autónoma en el sistema institucional comunitario. Ahora bien, como el recurso al artículo 236 TCE nunca ha sido utilizado por los Estados miembros para transformar el Consejo Europeo en institución de la Comunidad Europea, a pesar de las numerosas revisiones operadas desde 1974, el Consejo Europeo sólo podía existir jurídicamente como un órgano dependiente de una institución ya existente, en este caso, el Consejo de la Comunidad Europea.

El hecho de que el Consejo Europeo sea un órgano dependiente del Consejo de la Comunidad Europea tiene sin embargo un inconveniente. En efecto, entre 1974 y 1986, el Consejo Europeo se ha forjado unas reglas de funcionamiento propias al margen de las utilizadas por el Consejo de la Comunidad<sup>220</sup>. Este problema hizo surgir dudas sobre su

---

subraya Béatrice Taulègne, el Consejo de las comunidades goza de suficiente flexibilidad para permitir una reunión del Consejo al nivel de los Jefes de Gobierno y de Estado.

<sup>217</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 96.

<sup>218</sup> "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg* [en línea], disponible en : [http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe\\_conclusion/cons\\_43\\_63/43\\_63\\_sce.html](http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html), (consultado en junio de 2008).

<sup>219</sup> El artículo 48 del TUE (ex – artículo 236 del Tratado de Roma de 1957) dispone : “*El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central europeo. Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", Diario Oficial, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>220</sup> Así, por ejemplo, las reglas de decisión aplicables al Consejo de la comunidad no son las utilizadas por los Jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo europeo. También la preparación de las Cumbres y su desarrollo responden a procedimientos totalmente distintos de las en vigor para el Consejo de la comunidad europea.

relación institucional y concretamente sobre la realidad de su dependencia respecto al Consejo de la Comunidad<sup>221</sup>.

De 1986, hasta 1992, estamos convencidos de que el Consejo Europeo era un órgano dependiente del Consejo de la Comunidad Europea. Sin embargo, tenemos conciencia de que esta realidad se apoyaba sobre una quimera jurídica. En efecto, esta situación institucional del Consejo Europeo respecto al Consejo de la Comunidad ha sido adoptada para evitar la creación de una nueva institución autónoma en el seno de la Comunidad Europea<sup>222</sup>. Aunque esta fórmula constituía una aclaración de la relación institucional del Consejo Europeo con las instituciones de la Comunidad Europea, no la consideramos como satisfactoria.

En efecto, por una parte, son obvios los límites de esta quimera ya que se ignoran las reglas propias de funcionamiento del Consejo Europeo, en grandes partes incompatibles con las del Consejo de la Comunidad<sup>223</sup>. Por otra parte, no se toma en cuenta la totalidad del carácter jurídico del Consejo Europeo ya que si se puede entender que el Consejo Europeo constituya una formación del Consejo de la Unión Europea cuando trata de los asuntos comunitarios, en cambio, cuando trata de la cooperación política el Consejo Europeo no puede ser considerado como una formación del Consejo de Comunidad Europea.

En estas circunstancias, nos parece claro que, sin reformas de las reglas de funcionamiento del Consejo Europeo, la dependencia del Consejo Europeo respecto al Consejo de la comunidad europea era real pero no viable<sup>224</sup>. Naturalmente, criticamos esta quimera, cuyo mantenimiento artificial hubiera creado dudas, incoherencias y confusiones<sup>225</sup>. Por lo tanto, la opción elegida por el Tratado de Maastricht de conservar las especificidades institucionales del Consejo Europeo y privilegiar otra relación institucional del Consejo

---

<sup>221</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 97.

<sup>222</sup> En efecto, con la hostilidad de varios Estados miembros y de la Comisión europea, el uso del artículo 236 del TCE no hubieran permitido llevar a cabo la creación del Consejo europeo como institución de la comunidad europea. En efecto, los largos procedimientos de revisión previstos en los Tratados hubieran, al final, servido la causa de los opositores al proyecto.

<sup>223</sup> Ya que no se han tomado medidas para atenuar o adecuar las reglas entre ambos Consejos.

<sup>224</sup> Como prueba que la quimera en vigor desde 1986 no era viable, el Tratado de Maastricht tuvo que crear una formación oficial del Consejo de la Unión europea con los Jefes de Estado o de Gobierno que era distinta del Consejo europeo. Así, los Jefes de Estado o de Gobierno podían reunirse como formación propia del Consejo de la Unión europea pero en estas circunstancias no era Consejo europeo.

<sup>225</sup> Sin embargo, esta quimera sirvió de base al proyecto de Constitución europea "Penélope". En efecto, dicho proyecto consideraba y consagraba el Consejo europeo como "*la formación la más importante del Consejo de la Unión europea*". Dicho de otro modo, y según este proyecto, el Consejo europeo hubiera ejercido una especie de jefatura colegial sobre las demás formaciones del Consejo de la Unión europea. Esta situación institucional estaba justificada según sus autores por el hecho que el Consejo europeo constituía una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno. Vid. A. MATTERA (dir.), *op.cit.*, p. 38.

Europeo con el marco institucional de la Comunidad Europea y de la Unión Europea nos parece bastante sensata y perfectamente adaptada.

#### ***2.1.2.2.2 Una institución autónoma del Consejo de la Unión Europea***

Es el Tratado de Maastricht en 1992, que asienta la relación institucional del Consejo Europeo. En su artículo 4, el Tratado sobre la Unión Europea reconoce el Consejo Europeo como una institución de la Unión Europea. El artículo del Tratado reformado de la Unión Europea relativo a las instituciones confirma el Consejo Europeo como institución de la Unión Europea. Este reconocimiento institucional otorga al Consejo Europeo una autonomía respecto al Consejo de la Unión Europea<sup>226</sup>. Esta autonomía institucional del Consejo Europeo inspira unos comentarios.

Primero, esta nueva relación institucional del Consejo Europeo viene a corregir la relación anterior producida por el Acta única, puesto que el Consejo Europeo tiene que ser considerado como una institución que pertenece a la Unión Europea y asimismo totalmente autónoma de la institución del Consejo de Ministros de la Unión Europea. De este modo, el Tratado de Maastricht disipa las dudas existentes sobre la relación institucional del Consejo Europeo con el Consejo de la Comunidad. Luego, es importante destacar que esta autonomía se ha instaurado mediante un proceso convencional tradicional de reforma de los Tratados europeos, que ha permitido oficializar la creación convencional de una nueva institución europea.

Esta observación no es nada superflua ya que como se sabe, la creación del Consejo Europeo en 1974, no se hizo en el marco de una reforma convencional<sup>227</sup>, sino a

---

<sup>226</sup> Es interesante subrayar un elemento del comunicado de París de 1974. Los Jefes de Gobierno se han tomado el trabajo de precisar que el Consejo europeo actúa respetando "*las reglas y procedimientos previstos en los Tratados*" así como las competencias de las demás instituciones en particular las de la Comisión europea. Esta declaración dificulta bastante la posible asimilación del Consejo europeo con el Consejo de la Unión europea. En efecto, el acto constitutivo del Consejo europeo define aquí las bases de un marco de actividad propio y totalmente distinto de las otras instituciones de la Unión europea. De hecho, a lo largo de los sucesivos Tratados europeos, este marco de actividad propio se ha organizado. Así, se ha otorgado al Consejo europeo un papel preciso y claramente definido que de ninguna manera pertenece a otra institución y concretamente, en el caso que nos interesa, al Consejo de la Unión europea. *Vid.* "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, p. 7.

<sup>227</sup> Es interesante recordar que la creación del Consejo europeo en la Cumbre de París en 1974 ha sido decidida sin la intervención de las instituciones europeas. En efecto, como se puede comprobar en las disposiciones



escondidas, entre dos puertas, en un Comunicado, al final de una reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno<sup>228</sup>. Finalmente, renunciando a la quimera institucional del Acta única, esta autonomía institucional<sup>229</sup> reanuda con el destino originario del Consejo Europeo de ser una institución autónoma del edificio institucional europeo<sup>230</sup>, con sus reglas de funcionamiento peculiares y su originalidad jurídica, a mitad del camino entre una institución comunitaria y una institución de tipo intergubernamental. Esta relación institucional aclarada, esconde sin embargo un problema. En efecto, si el Tratado de Maastricht instaura la autonomía institucional del Consejo Europeo, crea al mismo tiempo una formación del Consejo de la Unión Europea que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros<sup>231</sup>. De cierto modo, esta nueva situación puede interpretarse como una voluntad de limitar el Consejo Europeo a la cooperación política como institución intergubernamental de la Unión Europea, y de privarle de sus competencias originarias de seguir los asuntos comunitarios, otorgándolas a una formación especial del Consejo de la Unión Europea.

Si el Acta única europea parecía negar la dimensión intergubernamental del Consejo Europeo, el Tratado de Maastricht parece optar por limitar las políticas de cohesión comunitarias del Consejo Europeo. Obviamente, la autonomía del Consejo Europeo no está afectada pero la dimensión jurídica del Consejo Europeo que abarca tanto la cooperación política como la cohesión de los asuntos comunitarios no está completa. Además, esta separación operada entre Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno, introduce una confusión entre ambas instituciones que aminora el alcance de la autonomía del Consejo Europeo.

Sobre la base de los análisis anteriores, reconocemos que la relación de autonomía del Consejo Europeo respecto al Consejo de la Unión Europea establece, sin duda alguna, un cambio radical en la naturaleza jurídica del Consejo Europeo. Además, consideramos que esta

---

convencionales (artículo 48 TUE o ex 236 del TCE), si los Estados están habilitados por los Tratados a tener un papel preponderante en el proceso de reforma, implica también la intervención de las instituciones europeas.

<sup>228</sup> De hecho, no se podía recurrir a las propias conclusiones del Consejo europeo, ya que no son un instrumento válido para operar estas modificaciones convencionales. Así, el comunicado de la Cumbre de París no puede ser invocado, en este caso, para justificar la creación de un nuevo órgano dentro del marco institucional de la comunidad europea. Por eso, muchos autores coinciden en decir que dicho comunicado no constituye una revisión de un Tratado. El acto constitutivo del Consejo europeo constituye simplemente un acuerdo entre Estados que no tiene ningún poder vinculante para modificar un Tratado europeo.

<sup>229</sup> Que tardo casi veinte años en concretizarse.

<sup>230</sup> En este sentido, Beatrice Taulègne estima que desde 1974, los Jefes de Estado o de Gobierno han rechazado la hipótesis de convertir el Consejo europeo en Consejo de Ministro al mismo tiempo que han negado la asimilación a las Cumbres políticas tradicionales. *Vid. B. TAULEGNE, op. cit.*, p. 97.

<sup>231</sup> Ver *infra* en esta sección el apartado sobre el Consejo de la Unión europea que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno.

evolución, aportada por el Tratado de Maastricht, era necesaria para acercar el Consejo Europeo a su naturaleza jurídica originaria definida en el Comunicado de París de 1974. En este sentido, saludamos la autonomía concedida al Consejo Europeo. Sin embargo, estimamos que la creación en el Consejo de la Unión Europea de una formación de Jefes de Estado o de Gobierno desnaturaliza parcialmente la plenitud de la autonomía del Consejo Europeo, al crear un vínculo artificial que da la sensación de una dependencia del Consejo Europeo respecto al Consejo de la Unión Europea. La próxima reforma institucional deberá tomar en cuenta este problema y abolir ese extraño vínculo, heredero de las reticencias de algunos Estados miembros y algunas instituciones europeas de instaurar un Consejo Europeo institucionalmente autónomo<sup>232</sup>.

A nuestro parecer, la solución más sencilla sería de suprimir la formación del Consejo de la Unión Europea que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno, y de otorgar sus competencias al Consejo Europeo<sup>233</sup>. Esta medida fomentaría la unidad institucional y competencial del Consejo Europeo, tal y como había sido diseñado en el Comunicado de París de 1974<sup>234</sup>. Por lo tanto, apreciamos notablemente el hecho de que el Tratado reformado de la Unión Europea haya optado por esta supresión de la formación de los Jefes de Estado o de Gobierno del Consejo de la Unión Europea. De esta manera, estamos convencidos de que se impondrá claramente la autonomía institucional entre el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, y que la naturaleza jurídica del Consejo Europeo volverá a ser conforme a su concepción originaria y práctica.

---

<sup>232</sup> Escuchar la entrevista de Leo Tindemans, ex Primer ministro de Bélgica, que evoca el papel decisivo del Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, durante la Cumbre de París de diciembre de 1974 para imponer la idea de la creación del Consejo europeo y los temores de los Estados miembros ante esta idea. Véase la entrevista de Leo Tindemans, Primer ministro Belga, entrevistado por DESCHAMPS Etienne, Bruxelles, 24 de febrero de 2006, *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)* [en línea], disponible en : <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>233</sup> Véase *infra* el párrafo relativo a las formaciones diferentes del Consejo europeo.

<sup>234</sup> El Tratado constitucional tenía previsto en sus disposiciones una medida en este sentido puesto que el Consejo de la Unión europea hubiera tenido que componerse por un representante de cada Estado miembro, pero solamente al nivel ministerial. Así, el artículo I-23 del Tratado constitucional disponía : “*El Consejo de Ministros estará compuesto, en cada una de sus formaciones, por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro. Este representante será el único facultado para comprometer al Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto*”. Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, mars 2005.

## **2.2 LA EXPRESIÓN DEL POLIMORFISMO DEL CONSEJO EUROPEO**

La cuestión del polimorfismo del Consejo Europeo tiende a confirmar el carácter trascendental de la institución suprema de la Unión Europea. Aunque no se suele insistir en este aspecto, el Consejo Europeo es una institución colegial, es decir, un cuerpo o una asamblea que agrupa a personas con cargos y dignidades parecidas o idénticas. En este sentido, el Consejo Europeo es el colegio que agrupa a los más altos dignatarios de la Unión Europea y de los Estados miembros. Esta colegialidad del Consejo Europeo se manifiesta cada trimestre, cuando se reúne una Cumbre europea. Si no se puede negar que en el nivel actual de integración europea, la forma colegial es la más adecuada, se puede considerar también la hipótesis que el Consejo Europeo hubiera podido ser o será un día una institución unipersonal, es decir, una institución dirigida y representada por una sola y única persona.

Sin seguir más allá en la ficción institucional, se puede constatar que los estudios sobre el Consejo Europeo no han analizado todas las consecuencias que supone la forma colegial del Consejo Europeo. En efecto, esta forma colegial del Consejo Europeo no ha fomentado muchas interrogaciones ni muchos análisis por parte de la doctrina. De hecho, todos los estudios sobre el Consejo Europeo parecen considerar esta forma colegial como la forma normal de la institución suprema de la Unión Europea. En realidad, consideramos que esta forma colegial puede ser el punto de partida de toda una serie de percepciones y de consideraciones sobre las formaciones del Consejo Europeo que permitan entender la trascendencia del Consejo Europeo. Así, por ejemplo, puede ser interesante demostrar que la forma colegial del Consejo Europeo le ha permitido desarrollar y confirmar la existencia de varias formaciones<sup>235</sup>. También puede ser interesante notar la existencia de diferentes formaciones en el seno del Consejo Europeo que introducen confusiones con ciertas instituciones y órganos cuya formación es idéntica a una de las formaciones del Consejo Europeo.

En este párrafo pretendemos presentar y clasificar las diferentes formaciones del Consejo Europeo proponiendo una denominación para cada una de ellas, en función de sus

---

<sup>235</sup> Concretamente, los miembros del Consejo europeo apoyándose en las disposiciones convencionales o basándose sobre la costumbre han creado combinaciones diferentes entre sus miembros en el seno del Consejo europeo.

características propias. Anteriormente, será necesario aclarar las posibles confusiones existentes con las instituciones y órganos parecidos a una formación del Consejo Europeo. Así, podemos afirmar que el Consejo Europeo, que hace figura de colegio supremo de la Unión Europea, se compone de diferentes formaciones que no deben ser confundidas con ciertas formaciones diferentes del Consejo Europeo.

### **2.2.1 LAS FORMACIONES DIFERENTES DEL CONSEJO EUROPEO**

Las formaciones diferentes del Consejo Europeo son todas aquellas formaciones que pertenecen a otros órganos e instituciones y que no están vinculadas con el Consejo Europeo. Puede sorprender un apartado sobre las formaciones diferentes del Consejo Europeo dentro del marco del estudio de las diferentes formaciones del Consejo Europeo. En efecto, en apariencia, no tiene ningún interés hablar de formaciones que no tienen relación ninguna con el Consejo Europeo. En realidad este apartado se justifica totalmente por las confusiones que existen entre dichas formaciones y el Consejo Europeo. Además, en varias ocasiones<sup>236</sup>, estas formaciones se encuentran identificadas y asimiladas con el Consejo Europeo de manera errónea. Esta situación se explica por la concomitancia de ciertos acontecimientos institucionales, de denominaciones parecidas, de composiciones similares y de disposiciones convencionales muchas veces poco explícitas y ambiguas.

Este tema, visiblemente anodino, presenta algunas dificultades a la hora de enfocarlo. Estas dificultades se encuentran confirmadas en la doctrina, ya que este tema está abordado con muchísima prudencia y en la mayoría de los casos está hábilmente esquivado. Aparece necesario pues aclarar ciertas confusiones y delimitar estrictamente las formaciones que pertenecen y las que no, al Consejo Europeo.

El objetivo de este estudio será primero identificar las formaciones que plantean dudas. Luego, se determinarán el origen de las confusiones subrayando las similitudes que pueden tener estas formaciones con el Consejo Europeo. Por último, se demostrarán los elementos divergentes que podrán confirmar las diferencias con el Consejo Europeo. El Consejo de la Unión Europea y la conferencia intergubernamental<sup>237</sup> son las dos instituciones

---

<sup>236</sup> Entre los medios de comunicación y los hombres políticos.

<sup>237</sup> CIG

cuyas formaciones pueden ser asimiladas con el Consejo Europeo. Más concretamente, surge una confusión con la CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y con el Consejo de la Unión Europea en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno.

### **2.2.1.1 La resolución de la confusión con la conferencia intergubernamental en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno**

“Una CIG<sup>238</sup> designa una negociación entre los Gobiernos de los Estados miembros, destinada a introducir modificaciones en los Tratados”<sup>239</sup>. El artículo 48 del Tratado de la Unión Europea<sup>240</sup> constituye la base jurídica que permite convocar una CIG con el fin de una revisión de los Tratados. Prevé que todo Estado miembro o la Comisión pueda presentar al Consejo proyectos que vayan en el sentido de tal revisión. Así, si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, emite una opinión favorable, el Presidente del Consejo convoca la conferencia.

La convocación de una CIG es, en teoría, un acontecimiento de gran relevancia en la vida institucional europea<sup>241</sup>. Con motivo de la primera CIG, el Presidente Delors había declarado que “*No se reúne tal conferencia cada cinco o diez años. Posiblemente, de aquí al año 2000, no se convoque una nueva conferencia*”<sup>242</sup>. Cabe constatar que la profecía del padre

---

<sup>238</sup> Vid. O. AUDEOUD, "De la Conférence intergouvernementale au Traité d'Amsterdam", *Les Cahiers du Groupe d' Études et de Recherche sur l'Europe (GERSE)* [en línea], n° 2, disponible en : <<http://www.juripole.fr/CEU/GERSE/Cahiers2/Audeoud.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>239</sup> Vid. ANÓNIMO, “Conferencia Intergubernamental (CIG)”, Europa el portal de la Unión europea [en línea], disponible en : <[http://europa.eu/scadplus/glossary/intergovernmental\\_conference\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/intergovernmental_conference_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>240</sup> El artículo 48 del TUE (ex – artículo 236 del Tratado de Roma de 1957) dispone : “*El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central europeo. Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", Diario Oficial, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>241</sup> Como lo subrayaba el entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors, una CIG constituye una “*ocasión excepcional*” que permite dar las “*bases políticas e institucionales de un nuevo dinamismo*”. Vid. "DELORS Jacques, "Discurso del 9 de septiembre de 1985 con motivo de la primera CIG", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 9, Luxemburgo, septiembre de 1985, p. 7-10.

<sup>242</sup> *Ibid.*

del Acta única europea no se cumplió ya que en veinte años, se han convocado siete CIG<sup>243</sup>, siendo la séptima, la convocada en junio de 2007 para adaptar las instituciones a una Europa ampliada a veintisiete miembros<sup>244</sup>.

Entrando en detalles, es interesante recordar que una CIG se suele componer de tres formaciones, cada una con miembros distintos. La primera formación, encargada de preparar las reuniones de la segunda formación de la CIG, es la que reúne a los representantes de los países miembros<sup>245</sup>. El Parlamento Europeo nombra a dos observadores que asisten a las reuniones de esta primera formación y que pueden intervenir en el debate para presentar el punto de vista del Parlamento Europeo. La segunda formación, que tiene la responsabilidad política de la CIG, reúne a los Ministros de asuntos exteriores de los países miembros. En estas reuniones, el Presidente del Parlamento Europeo asiste a la sesión con los dos observadores. La tercera formación se compone de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea. Toma en cuenta la presencia del Presidente del Parlamento Europeo que interviene sólo, mediante un intercambio de opiniones al inicio de la sesión. Por fin, cabe destacar que las tres formaciones completan su composición con la presencia y la participación de la Comisión Europea<sup>246</sup>.

Es precisamente esta última formación de la CIG que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno, en la que vamos a centrar nuestra atención. El objetivo de este apartado será determinar si la CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno es o no es el Consejo Europeo. Como bien dice el Presidente Delors, “*la CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado*

---

<sup>243</sup> La primera desembocó en la adopción del Acta única europea (1986), y permitió la introducción de los cambios necesarios con vistas a la realización del mercado interior para el 1 de enero de 1993. La segunda fue convocada sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la tercera sobre la Unión política, en virtud de la cual se establecieron la Política Exterior y de Seguridad común (PESC) y la cooperación en el ámbito de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI). Ambas CIG permitieron la adopción del Tratado de Maastricht en 1992. En marzo de 1996, el Consejo europeo de Turín convocó la cuarta CIG para revisar las disposiciones del Tratado de Maastricht, para preparar la futura ampliación. El resultado fue el Tratado de Ámsterdam. La quinta CIG convocada en febrero de 2000 trató cuestiones como las dimensiones y la composición de la Comisión europea, la ponderación de los votos en el Consejo de Ministros, la eventual extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo y las cooperaciones reforzadas, incluidas en el Consejo de Santa María de Feira de junio de 2000. El resultado está contemplado en el Tratado de Niza. En 2004, la sexta CIG, cuyos trabajos preparatorios fueron confiados por primera vez a una Convención, permitió dar la luz al Tratado constitucional.

<sup>244</sup> Llevada a cabo bajo presidencia portuguesa.

<sup>245</sup> Véase por ejemplo la composición de la formación de los representantes de los Estados miembros para la CIG de 2000. Vid. “Lista de los miembros que participan en la CIG”, *Archivos de la Comisión europea* [en línea], disponible en : [http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/organwork/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/organwork/index_es.htm), (consultado en julio de 2008).

<sup>246</sup> Un comisario suele asistir a las reuniones de las dos primeras formaciones, como por ejemplo Michel Barnier en la CIG de preparación del Tratado de Niza; Mientras que el Presidente asiste a las reuniones de la formación de los Jefes de Estado o de Gobierno.

*o de Gobierno no tiene nada que ver con el Consejo Europeo*<sup>247</sup>. En efecto, la CIG se compone de tres formaciones, de importancia gradual, para llevar a cabo sus negociaciones, lo que no permite una confusión con el Consejo Europeo. Además, queda claro que la composición de las dos primeras formaciones de la CIG es totalmente diferente de la del Consejo Europeo. Sin embargo, no se puede negar la existencia de similitudes que complican la distinción entre Consejo Europeo y CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno. Esto impone pues que se estudien las diferencias existentes pero desconocidas, para establecer con firmeza la distinción entre Consejo Europeo y CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno.

#### ***2.2.1.1.1 Una instancia frente a inevitables similitudes con el Consejo Europeo***

La CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, se compone de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, y del Presidente de la Comisión Europea. Ahora bien, el artículo 4 del TUE así como el artículo 15 del TRUE disponen que *“El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión”*<sup>248</sup>. Por lo que se refiere a las reuniones de la tercera formación de la CIG cabe constatar que organiza sus reuniones al mismo tiempo que las Cumbres europeas, es decir, con motivo de una reunión del Consejo Europeo<sup>249</sup>. Esta situación permite hacer dos observaciones. Primero, la CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno es idéntica a la composición del Consejo Europeo. Luego, sus reuniones coinciden con las del Consejo Europeo de manera que no se puede distinguir la reunión de la tercera formación de la CIG y la reunión del Consejo Europeo. La similitud es por lo tanto perfecta.

La principal ventaja que ofrece la similitud de composición es permitir la reunión de los más altos representantes de los Estados miembros de la Unión. En efecto, en el marco de una CIG, esta formación tiene toda legitimidad para finalizar y zanjar las últimas dificultades de las negociaciones sobre la reforma de los Tratados que no tienen las dos

---

<sup>247</sup> Entrevista con el ex-Presidente de la Comisión europea, Jacques Delors en París el 7 de febrero de 2007.

<sup>248</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>249</sup> De la misma manera, la formación de los Ministros de asuntos exteriores se reúne durante las sesiones del Consejo de asuntos generales.

primeras formaciones. Por otra parte, la coincidencia de las dos reuniones permite una simplificación de la agenda de los miembros de la CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, puesto que son los mismos miembros que participan en el Consejo Europeo. De este modo, los participantes se reúnen una vez, en vez de dos veces.

Sin embargo, esta semejanza entre la formación de la CIG que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno, y el Consejo Europeo constituye un verdadero problema ya que, sobre el criterio de la composición, no se puede distinguir el Consejo Europeo de la CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno. Además, la concomitancia de las dos reuniones del Consejo Europeo y de la CIG añade dificultades a la hora de distinguir ambos entes. Esta situación, poco apropiada en un contexto difícil de identificación del Consejo Europeo, crea una confusión que perjudica tanto el Consejo Europeo como la tercera formación de la CIG y conduce inevitablemente en hacer un paralelo erróneo entre ambos entes.

Sobre el criterio de la composición y del momento de las reuniones admitimos la imposibilidad de distinguir el Consejo Europeo de la CIG en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno. Esta situación no es satisfactoria ya que autoriza, de manera perfectamente defendible, la interpretación según la cual la CIG en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno constituye la misma entidad que el Consejo Europeo. Pero en realidad, los elementos de similitudes no son suficientes para concluir que es una formación del Consejo Europeo. Por eso, aparece conveniente adoptar medidas para corregir esta interpretación errónea creada por las similitudes existentes entre la CIG en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno y el Consejo Europeo.

Tres hipótesis pueden ser analizadas. Primero, se puede optar por la asimilación de la CIG en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno con el Consejo Europeo. En esta hipótesis, que asume las similitudes existentes, sería conveniente la adopción de una denominación que contemplaría la asimilación. Así, en vez de hablar de “CIG reunida al nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno”, sería mejor una denominación de tipo “Consejo Europeo reunido en CIG”<sup>250</sup>, más adecuado con la composición y el momento de las reuniones. Sin embargo, estimamos que este cambio de denominación, en un sentido de asimilación del Consejo Europeo con la tercera formación de la CIG, no iría en el sentido de una diferenciación sino más bien de una confirmación de la similitud entre Consejo Europeo y

---

<sup>250</sup> Esta denominación está utilizada de manera errónea por algunos medios de telecomunicación y también en Internet como por ejemplo por el navegador europeo ENA.LU.



CIG en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno. Por ese motivo, y al menos que se quiera cambiar radicalmente el papel del Consejo Europeo, preferimos apartar esta hipótesis.

La segunda hipótesis concierne la supresión de la formación de la CIG que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno. De este modo, no sería posible una confusión puesto que la única institución compuesta por los Jefes de Estado o de Gobierno y por el Presidente de la Comisión y que se reúna durante una Cumbre europea sería el propio Consejo Europeo. Sin embargo, pensamos que dicha supresión privaría la CIG de un nivel de negociación fundamental con los más eminentes representantes de los Estados miembros. Por lo tanto, esta pista no constituye, a nuestro parecer, una hipótesis razonable.

La tercera y última hipótesis consistiría en aportar unas modificaciones a esta tercera formación de la CIG, susceptibles de eliminar las confusiones con el Consejo Europeo. Por una parte, se podría aportar mejoras y cambios a la composición de la CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Aunque esta reforma aportaría sin duda los elementos necesarios para distinguir la CIG del Consejo Europeo, no imaginamos que la CIG prescindiera de la experiencia y la legitimidad de los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea para llevar a cabo las negociaciones de reforma de los Tratados. Por otra parte, cabría la posibilidad de separar las reuniones de la tercera formación de la CIG de las del Consejo Europeo. Sin embargo, consideramos muy probable que se produzca una sobrecarga de la agenda de los líderes europeos, por lo que tampoco puede ser considerado como una vía de reforma aconsejable. En realidad, estamos convencidos que las iniciativas para eliminar esta similitud y esta confusión entre la CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno y el Consejo Europeo, tienen un margen de maniobra muy limitado. En efecto, esta formación de la CIG a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno es necesaria y útil para zanjar los conflictos en las negociaciones de reforma de los Tratados. En estas circunstancias, y aunque no neguemos la necesidad de un cambio y de una simplificación para superar las similitudes entre Consejo Europeo y CIG a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno, no nos parece oportuno aportar las correcciones para modificar la composición o el momento de las reuniones de la CIG. En cambio, podríamos aconsejar que se tomen todas las precauciones y disposiciones a la hora de denominar y definir la tercera formación de la CIG para limitar lo más posible las similitudes existentes con el Consejo Europeo. Así, por ejemplo se podría aportar una aclaración sobre estas similitudes en un artículo en los Tratados europeos o eventualmente, en un futuro reglamento interno del Consejo Europeo.

### **2.2.1.1.2 Una instancia frente a diferencias desconocidas con el Consejo Europeo**

Ante las similitudes existentes, es importante notar que el Consejo Europeo es un órgano regular de la Unión Europea que se reúne cada trimestre, mientras que la CIG es un órgano *ad hoc*, convocado únicamente para elaborar el texto de una revisión convencional<sup>251</sup>. Esto significa que la CIG, reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno, tiene un papel concreto y específico que consiste en realizar una negociación entre gobiernos de los Estados miembros y cuyo objetivo es la modificación de los Tratados europeos. Ahora bien, según el artículo 4 del TUE y el artículo 15 del TRUE, el Consejo Europeo da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus orientaciones políticas generales<sup>252</sup>, pero no está mencionado que deba participar a las negociaciones para la modificación de los Tratados europeos.

Esta situación está confirmada en las disposiciones de las Conclusiones del Consejo Europeo. El texto de las Conclusiones de diciembre de 1991, de junio de 1997, de diciembre de 2000, y de junio de 2004, confirma que la institución que llega a un acuerdo sobre la reforma de los Tratados es la CIG reunida en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y no el Consejo Europeo<sup>253</sup>. Queda claro pues que el papel de la CIG y en concreto el papel de la formación de Jefes de Estado o de Gobierno no tiene nada que ver con el papel del Consejo Europeo.

El análisis del papel de la CIG permite destacar claramente que su formación de Jefes de Estado o de Gobierno es diferente del Consejo Europeo y no constituye una formación del órgano supremo de la Unión Europea. La diferencia subrayada en cuanto al papel del Consejo Europeo y de la CIG que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno, permite corregir los efectos negativos de las similitudes existentes entre ambos entes. De este modo, se puede diferenciar CIG y Consejo Europeo con más facilidad evitando así las posibles confusiones.

---

<sup>251</sup> Sobre la diferencia entre CIG y Consejo europeo, véase C. BLUMANN, Profesor de derecho en la Universidad de Paris II Panthéon-Assas, entrevistado por ANÓNIMO, [s.l.], 9 de julio de 2007, *Toute l'Europe* [en línea], disponible en : <<http://www.touteurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/actualite/actualite-vue-detaillee/afficher/fiche/3023/t/48889/from/3101/breve/claude-blumann-le-traite-simplifie-viendra-simplement-modifier-les-traites-existants.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>252</sup> Vid., "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, nº C325, 24 diciembre 2002, y "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>253</sup> Vid., "Conclusiones del Consejo europeo de 1993 a 2008", *Consejo de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g)>, (consultado en junio de 2008).

Sin embargo, esta diferencia no parece suficiente. En efecto, el problema que subsiste es que este criterio de distinción es bastante técnico y es difícil de entender para un mero ciudadano europeo. Aunque exista una diferencia, su impacto es mucho menor si se compara con las similitudes evocadas anteriormente. De hecho, si las disposiciones de las Conclusiones del Consejo Europeo dejan claro que el Consejo Europeo no está implicado en la negociación de la reforma de los Tratados, esta diferencia no está confirmada en los Tratados europeos.

Sin ninguna hesitación, la diferencia existente entre Consejo Europeo y CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno debe ser preservada y acentuada para que se pueda percibir de manera satisfactoria que la tercera formación de la CIG es diferente del Consejo Europeo. Por eso, la referencia explícita en las Conclusiones del Consejo Europeo sobre la CIG reunida a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno debe ser mantenida. Además, consideramos que se podrían incluir unas disposiciones en los Tratados europeos y/o en un futuro reglamento interno del Consejo Europeo que precisen que el Consejo Europeo no participa a las negociaciones para la reforma de los Tratados. Tal disposición daría, a nuestro criterio, más fuerza a las diferencias existentes y sería quizás más inteligible para el euro ciudadano ya que la sola práctica propone una frontera demasiado estrecha entre Consejo Europeo y CIG para levantar las dudas y confusiones sobre esta cuestión.

### **2.2.1.2 La resolución de la confusión con el Consejo de la Unión Europea<sup>254</sup> en su formación de Jefes de Estado o Gobierno**

El Consejo de la Unión Europea, compuesto de los representantes ministeriales de los Estados miembros, es una institución “regular y constante”<sup>255</sup> del mecanismo de decisión de la Unión Europea. Ya hemos visto las relaciones ambiguas<sup>256</sup> y cercanas<sup>257</sup> que ha tenido con el Consejo Europeo, y las diferencias existentes entre ambas instituciones. Ahora bien el

---

<sup>254</sup> En adelante CUE.

<sup>255</sup> *Vid.*, P. MANIN, *L'Union européenne : Institutions, ordre juridique, contentieux*, Paris : Pedone, 2005, p. 273.

<sup>256</sup> Así por ejemplo, la presidencia de los dos Consejos se ejerce mediante una rotación de cada país miembro del Consejo. Este sistema de presidencia rotativa desemboca sobre el hecho que el país miembro encargado de la presidencia semestral preside al mismo tiempo el Consejo europeo y el Consejo de la Unión europea.

<sup>257</sup> Como por ejemplo el vínculo institucional que hace que los dos Consejos son órganos de la Unión europea es decir que pertenecen a un mismo grupo institucional. No se trata como en el caso del Consejo de Europa de dos entidades distintas.

Consejo de la Unión Europea tiene una formación que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión, habilitada por los Tratados europeos para resolver problemas y cuestiones de gran relevancia. En teoría, existen elementos que tienden a probar que el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno no es una formación del Consejo Europeo<sup>258</sup>. Sin embargo, esta afirmación es difícilmente demostrable y deja posibles dudas en cuanto a la relación del Consejo Europeo con esta formación peculiar del Consejo de la Unión Europea, hasta permitir considerarla como una formación del propio Consejo Europeo. En efecto, la existencia de argumentos perfectamente admisibles y comprensibles aboga a favor de la asimilación del Consejo Europeo con el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno<sup>259</sup>. El elemento clave que favorece esta asimilación es la competencia otorgada al Consejo Europeo en la declaración final de la Cumbre de París en 1974<sup>260</sup>. Los Jefes de Gobierno han reconocido en aquella ocasión que el Consejo Europeo aseguraba “*el desarrollo y la cohesión de las actividades comunitarias*”. La consecuencia que resulta de esta afirmación es el reconocimiento implícito por parte de los Jefes de Gobierno, de que el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno es una formación del Consejo Europeo.

Pocas investigaciones han desarrollado este tema<sup>261</sup>, y la doctrina prefiere enfocar el tema como si fuera evidente que el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno no fuera una formación del Consejo Europeo. En realidad esta cuestión no permite una respuesta zanjada a favor de una u otra hipótesis ya que como bien se constata en la página web de EUROPA, “*cuando el Consejo de la Unión Europea se reúne a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno, puede entonces ser confundida con el Consejo Europeo*”<sup>262</sup>.

---

<sup>258</sup> En concreto en las diferencias de orden funcional que van totalmente en contra de una asimilación del Consejo europeo con esta formación del Consejo de la Unión europea. En efecto, las reglas relativas a la toma de decisión en los Consejos europeos son muy distintas de las que están aplicadas durante una reunión del Consejo de la Unión europea. Además y sin entrar en detalles, podemos señalar el caso de la preparación, de la elaboración del orden del día o de las modalidades de discusiones o de voto en el seno del Consejo europeo que no tienen nada que ver con las reglas existentes para los Consejos de la Unión europea.

<sup>259</sup> Así, por ejemplo, la noción de Consejo deja suponer explícitamente la formación “colegial” de ambas instancias. La Unión europea aprecia particularmente los órganos colegiales (Como por ejemplo la Comisión europea, el Consejo europeo, o el Consejo de la Unión europea) pero el hecho que el Consejo europeo y el Consejo de la Unión europea comparten esta característica favorece la confusión entre ambos Consejos.

<sup>260</sup> Vid., “Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974”, *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, p. 7.

<sup>261</sup> Sobre este tema, véase P. MANIN, *op. cit.*, p. 229.

<sup>262</sup> Vid., ANÓNIMO, “Las Instituciones de la Unión: El Consejo de Ministros”, *Europa el portal de la Unión europea* [en línea], disponible en: <[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/council\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/council_es.htm)>, (consultado en junio de 2008).

Queda evidente pues que una aclaración de la situación se impone ya que existe una gran confusión fomentada por la práctica institucional y las reformas sucesivas.

El objetivo de este apartado será pues determinar si el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno constituye o no una formación del Consejo Europeo. Demostraremos sucesivamente que el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno es un órgano cuyas similitudes con el Consejo Europeo son mal asumidas y cuyas diferencias no dejan de ser artificiales.

#### ***2.2.1.2.1 Un órgano frente a similitudes mal asumidas con el Consejo Europeo***

El CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, es la formación del CUE que se compone, como su nombre lo indica, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea. El artículo 5 del reglamento interno del Consejo precisa además que *“La Comisión será invitada a participar en las sesiones del Consejo(...)* Sin embargo, el Consejo podrá deliberar sin la presencia de la Comisión (...)<sup>263</sup>. El CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno se compone pues de los Jefes de Estado o de Gobierno y de un miembro de la Comisión, que en esta ocasión, es su Presidente<sup>264</sup>. Ahora bien, y como ya lo hemos visto, el artículo 4 del TUE dispone que *“El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión”*<sup>265</sup>, es decir, con los mismos miembros que el CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

Existe pues una exacta similitud entre la composición del Consejo Europeo y el CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno. Por lo que se refiere al momento de las reuniones del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, se puede constatar que se suelen organizar al mismo tiempo que una reunión del Consejo Europeo<sup>266</sup>. Resulta pues bastante difícil distinguir la reunión del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno y la reunión del Consejo Europeo.

---

<sup>263</sup> Vid., "Reglamento interno del Consejo de la Unión europea", *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° L 106, 15 de abril de 2004, p. 0022-0045.

<sup>264</sup> Puesto que el Presidente de la Comisión tiene rango de Jefe de Gobierno.

<sup>265</sup> Vid., "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>266</sup> Aunque de vez en cuando las reuniones del CUE reunido al nivel de Jefes de Estado o de Gobierno pueden tener lugar fuera de las fechas de los Consejos europeos como por ejemplo en los momentos de nominación de los Presidentes de la Comisión europea.

El gran parecido existente entre el Consejo Europeo y el CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno permite, como en el caso de la CIG en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, la reunión de los más altos representantes de los Estados miembros de la Unión y una simplificación de la agenda de los Jefes de Estado o de Gobierno y del Presidente de la Comisión, puesto que son los mismos miembros que participan al Consejo Europeo. De manera general, y tomando en cuenta la eminencia de los miembros de esta formación de la CUE, esta similitud juega a favor del CUE al reforzar la toma de decisión y al dar un peso político más prestigioso a las acciones del CUE.

Las similitudes entre el Consejo Europeo y el CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno tienen un doble inconveniente. Primero, y de un punto de vista formal, impide la distinción entre ambos Consejos. En efecto, tanto para los actores políticos europeos como para los ciudadanos, las similitudes son demasiadas importantes para operar una distinción. Este problema está muy bien resumido por el Señor Landaburu. Según el Director general de la política exterior “*es Consejo Europeo la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno*”. Sin embargo, sobre la diferencia entre Consejo Europeo y CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, afirma que “*Yo no soy jurista así que no sé muy bien. (...) No veo diferencia, pero lo que veo es que son las mismas personas que ejercen diferentes responsabilidades en un momento determinado*”<sup>267</sup>. Como mero ciudadano y como actor político de la Unión Europea, las declaraciones de D. Eneko Landaburu confirman la dificultad para distinguir ambos Consejos.

Luego, estas similitudes gozan de un apoyo institucional que participa a la asimilación errónea entre el Consejo Europeo y el CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno. En efecto, el artículo 203 del TCE dispone que “*el Consejo está formado por un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial*”, lo que no corresponde a la realidad constitucional de la formación que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno. Además, el anexo 1 del reglamento interno del Consejo que reconoce la existencia de nueve formaciones<sup>268</sup>, no reconoce la existencia de la formación Jefe de Estado o de Gobierno. Al no reconocer la composición del Consejo de la Unión Europea con los Jefes de Estado o de Gobierno, ni tampoco la formación de los Jefes de Estado o de Gobierno, parece existir una

---

<sup>267</sup> Declaraciones de Eneko Landaburu, Director general de Política exterior, en la entrevista del 20 de febrero de 2007 en Bruselas.

<sup>268</sup> Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros, Justicia y Asuntos de Interior, Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación), Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente, Educación, Juventud y Cultura. *Vid.*, "Reglamento interno del Consejo de la Unión europea", *op. cit.*, p. 0022-0045.

voluntad institucional de reforzar las similitudes y la identificación del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno con el Consejo Europeo.

Aunque no negamos que haya podido tener su interés, la creación en 1992 del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno constituyó una fuente de confusión debido a las similitudes existentes con el Consejo Europeo. Esta situación institucional así creada, no nos resulta en sí satisfactoria. Pero el reconocimiento no asumido de la creación de esta formación del Consejo de la Unión Europea ha creado una situación que podemos calificar de realmente nefasta que acentúa aún más la idea según la cual el CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno es el Consejo Europeo. A nuestro entender, queda claro que esta situación impone reformas institucionales que asumen la existencia del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno o que consagren las similitudes entre ambos Consejo, confirmando que esta formación del Consejo de la Unión Europea es el Consejo Europeo.

Para asumir la existencia del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno sería necesaria una reforma del artículo 203 del TCE para que no se limite la formación del Consejo de la Unión Europea a un representante de cada Estado miembro a nivel ministerial. Además, el reglamento interno debería incluir una décima formación con los Jefes de Estado o de Gobierno. Estas reformas permitirían un reconocimiento explícito de la existencia del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno pero su coexistencia con el Consejo Europeo, seguiría constituyendo una fuente de confusión debido a las similitudes entre ambos Consejos. Por eso la hipótesis de asumir la existencia del CUE reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno con las reformas oportunas no nos parece ser la mejor solución.

En cambio, parece mucho más interesante la hipótesis de confirmar la interpretación según la cual los dos Consejos son la misma institución. Permitiría superar definitivamente la ambigüedad histórica de identificación del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea y fomentaría una situación institucional simplificada en cuanto a las similitudes de forma existentes. Esto supone una supresión de la formación del CUE que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno y un traspaso de las prerrogativas al Consejo de la Unión Europea o al Consejo Europeo según los casos. La Constitución europea de 2004 había optado por esta opción acabando por fin con los riesgos de amalgamo entre Consejo Europeo

y CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno<sup>269</sup>. Siguiendo esta línea, el Tratado reformado de la Unión Europea confirma la supresión de esta formación del Consejo de la Unión Europea en beneficio del Consejo Europeo. Esta opción nos parece totalmente adecuada y cuenta con nuestro total apoyo.

### ***2.2.1.2.2 Un órgano frente a diferencias artificiales con el Consejo Europeo***

A pesar de la importancia de las similitudes existentes entre el Consejo Europeo y el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno, los Tratados europeos otorgan a la más alta formación del CUE unas competencias precisas y concretas que no tienen nada que ver con las del Consejo Europeo.

En primer lugar, el artículo 7 del TUE<sup>270</sup> dispone que “*El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones*”.

En segundo lugar, el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno es competente para decidir la activación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria<sup>271</sup> y constatar los Estados que participan en esta política<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Vid. ANÓNIMO, "Las Instituciones de la Unión: El Consejo de Ministros", *Europa el portal de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/council\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/council_es.htm)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>270</sup> Vid , "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, nº C325, 24 diciembre 2002.

<sup>271</sup> El artículo 121.2.3.4 del TCE dispone que “*Basándose en dichos informes, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, evaluará : para cada Estado miembro, si cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, y recomendará sus conclusiones al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. El Parlamento europeo será consultado y transmitirá su dictamen al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno.*

*Teniendo debidamente en cuenta los informes mencionados en el apartado 1 y el dictamen del Parlamento europeo a que se refiere el apartado 2, el Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, y por mayoría cualificada : decidirá, sobre la base de las recomendaciones del Consejo a las que se hace referencia en el apartado 2, si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, decidirá si resulta apropiado que la Comunidad inicie la tercera fase, y, en ese caso, establecerá la fecha para el comienzo de la tercera fase.*

*Si al final del año 1997 no se hubiere establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, ésta comenzará el 1 de enero de 1999. A más tardar el 1 de julio de 1998, el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, tras repetir el procedimiento establecido en los apartados 1 y 2, a excepción del segundo guión del*



En tercer lugar, “*tras consultar al Parlamento Europeo y una vez debatida la cuestión en el Consejo, reunido en la formación de Jefes de Estado o de Gobierno, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá qué Estados miembros acogidos a una excepción reúnen las condiciones necesarias con arreglo a los criterios expuestos en el apartado 1 del artículo 121, y suprimirá las excepciones de los Estados miembros de que se trate*”<sup>273</sup>.

En cuarto lugar, el CUE en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno es competente para decidir la autorización de una cooperación reforzada en caso de que un Estado miembro se oponga a la decisión del Consejo en su formación ministerial<sup>274</sup>.

En quinto y último lugar, el CUE reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno procede a la nominación del Presidente de la Comisión Europea. En efecto, y según el artículo 214.2 del TCE, “*El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación*”<sup>275</sup>. Sobre la base de los Tratados europeos, parece evidente que existe una diferencia entre Consejo Europeo y CUE reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y que esta diferencia se funda sobre el criterio de las competencias exclusivas atribuidas al CUE en su más alta formación.

---

*apartado 2, teniendo en cuenta los informes mencionados en el apartado 1 y el dictamen del Parlamento europeo, pronunciándose por mayoría cualificada y sobre la base de las recomendaciones del Consejo contempladas en el apartado 2, confirmará qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única*”. Vid., “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002”, *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

<sup>272</sup> Así por ejemplo, con motivo del Consejo europeo de junio de 2007, la presidencia alemana convocó una reunión del CUE reunido al nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno para debatir sobre la adopción del Euro por Malta y Chipre en conformidad con el artículo 122.2 del TCE. Vid., “Carta de invitación de la Canciller alemana Angela Merkel al consejo europeo de Bruselas del 21 y 22 de junio de 2007”, *Presidencia alemana de la U.E. de 2007* [en línea], disponible en :

[http://www.eu2007.de/fr/News/Press\\_Releases/June/0620Einladung.html](http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/June/0620Einladung.html), (consultado en junio de 2008).

<sup>273</sup> Según las disposiciones del artículo 122 del TCE. Vid., “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002”, *op. cit.*

<sup>274</sup> El artículo 11.2 del TCE versión consolidada en 1997 disponía que “*El Consejo concederá la autorización contemplada en el apartado 1 pronunciándose por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo. Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad. Los Estados miembros que se propongan establecer una cooperación reforzada tal como se contempla en el apartado 1 podrán dirigir una solicitud a la Comisión, que podrá presentar una propuesta al Consejo a tal fin. En caso de que la Comisión no presente ninguna propuesta, informará a los Estados miembros concernidos acerca de los motivos de esta decisión*”. Vid., “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 1997”, *Diario Oficial*, n° C 340 de 10 noviembre de 1997.

<sup>275</sup> Véase por ejemplo, “Decisión 2004/536/CE del Consejo del 29 de junio de 2004 relativa a la nominación del Presidente de la Comisión”, *Journal Officiel*, L 236, 7 juillet 2004.

Sobre la base de estas observaciones y de la existencia de diferencias de competencia, se entiende el aspecto contestable de la asimilación entre el Consejo Europeo y esta formación del Consejo de la Unión Europea. Queda claro en efecto, que cuando el TCE otorga una misión a los Jefes de Estado o de Gobierno, estos actúan como Consejo en el sentido comunitario y no como Consejo Europeo. Estas cinco competencias permiten pues distinguir el Consejo Europeo del CUE en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y concluir que ambos Consejos no son la misma institución. Esta situación autoriza dos comentarios.

Primero, cabe subrayar el efecto positivo del papel singular del CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno, ya que atenúa las similitudes existentes entre los dos Consejos. En efecto, gracias a las competencias exclusivas de esta formación del Consejo de la Unión Europea, existen argumentos que permiten distinguir sin dificultad el Consejo Europeo del CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno.

Sin embargo, y en segundo lugar, esta diferencia parece ser bastante artificial y con fundamentos demasiados débiles. En efecto, las cinco competencias enunciadas que sirven de criterio de distinción no parecen haber aguantado las evoluciones institucionales de los últimos años. Así, la competencia del CUE en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno para decidir de la activación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria tenía un plazo de caducidad. Este plazo caducó en 1998, ya que el CUE en su formación de Jefes de Estados o de Gobierno tomo la decisión que le imponía el Tratado. Por lo que se refiere a la decisión de autorizar una cooperación reforzada en caso de que un Estado miembro se oponga a la decisión del Consejo en su formación ministerial, esta disposición ha sido modificada en el Tratado de Niza y esta competencia ha sido otorgada al Consejo Europeo<sup>276</sup>. Podemos subrayar por fin que, según dispone el artículo 127.2 del Tratado de Niza, *“el Consejo reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno designa la personalidad que piensa nombrar Presidente de la Comisión”*. Ahora bien, y como lo hace observar con mucha pertinencia el Presidente Giscard d'Estaing, *“¡es evidente que no es el*

---

<sup>276</sup> Dispone el artículo 11.2 del TCE versión consolidada en 2002 que *“La autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada a que se refiere el apartado 1 será concedida por el Consejo, dentro del respeto a los artículos 43 a 45 del Tratado de la Unión europea, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo. Cuando la cooperación reforzada se refiera a un ámbito que se rija por el procedimiento previsto en el artículo 251 del presente Tratado, se requerirá el dictamen conforme del Parlamento europeo. Cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo europeo. Una vez suscitado dicho asunto ante este último, el Consejo podrá decidir de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del presente apartado”*. Vid., "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

*Consejo de Ministros de la Unión Europea que podría realizar esta acción!*<sup>277</sup>. Estos ejemplos ilustran claramente la reducción de la base competencial que servía a distinguir Consejo Europeo y CUE reunido a nivel de Jefes de Estados o de Gobierno.

Hoy en día, las diferencias con el Consejo Europeo son limitadas y esencialmente fundadas sobre las tres competencias del CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno aún reconocidas en el Tratado de Niza. Esto basta para reconocer que esta formación del CUE es diferente del Consejo Europeo y por lo tanto para confirmar la hipótesis que es una formación diferente del Consejo Europeo. Sin embargo, cabe reconocer que la creación de esta formación del Consejo de la Unión Europea no era nada imprescindible para el funcionamiento institucional de la Unión Europea puesto que todas estas competencias hubieran podido ser transmitidas directamente al Consejo Europeo o eventualmente a otra formación del Consejo de la Unión Europea. Además, entre las cinco competencias descritas anteriormente, dos se encuentran caducadas y derogadas. Se puede decir pues que, hoy en día, la existencia del CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno carece de justificación y de utilidad, aunque su creación en 1992, haya podido ser útil y pueda ser analizada retrospectivamente como una etapa transitoria para la autonomía institucional del Consejo Europeo.

La diferencia entre el CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno y el Consejo Europeo, es real pero artificial y sin interés<sup>278</sup>. Por eso, nos parece oportuna la decisión del Tratado reformado de la Unión Europea de proceder a la supresión del CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno. Esta supresión deberá necesariamente acompañarse de un reparto de las competencias en beneficio del Consejo Europeo o de otra formación del Consejo de la Unión Europea<sup>279</sup>. Nos parece pues totalmente pertinente el hecho de que el Tratado reformado de la Unión Europea siga esta vía, confirme la supresión

---

<sup>277</sup> Vid. V. GISCARD d'ESTAING, *op. cit.*, p. 55. Además, al nivel del Consejo de la Unión europea, el servicio de información al ciudadano considera que es el Consejo europeo quien designa el Presidente de la Comisión europea ; “*el Consejo europeo puede reunirse (...) como fue el caso en junio de 2004 para la nominación del Señor Barroso*”. Vid. ANÓNIMO, Secretaría General del Consejo de la Unión europea, *Consilium InfoPublic: Your request 23/07/2007*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 23 de julio de 2007, Comunicación personal.

<sup>278</sup> Excepto el interés de mantener una confusión en el reconocimiento de las formaciones del Consejo europeo.

<sup>279</sup> Es interesante notar que la Constitución europea había optado por la derogación de esta formación del CUE. Una de las consecuencias era por ejemplo el otorgamiento al Consejo europeo de la prerrogativa de designar el candidato al cargo de Presidente de la Comisión europea. El artículo I-27 del Tratado constitucional de 2004 dispone : “*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*”. Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, mars 2005.

del CUE reunido a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno y otorgue al Consejo Europeo las competencias restantes para disipar definitivamente las confusiones entre estos dos Consejos.

### **2.2.2 LAS DIFERENTES FORMACIONES DEL CONSEJO EUROPEO**

Las diferentes formaciones del Consejo Europeo son todas aquellas formaciones que están vinculadas exclusivamente por el Consejo Europeo. Hablar de diferentes formaciones del Consejo Europeo supone la existencia de grupos que pertenecen y constituyen el Consejo Europeo. Esta idea puede parecer desconcertante ya que ni los Tratados europeos ni la doctrina mencionan la existencia de tales formaciones. Sin embargo, cabe constatar que el Consejo Europeo no tiene una composición idéntica, fija y sistemática. Al contrario, sus reuniones demuestran que, el Consejo Europeo, según las circunstancias, adapta la presencia de sus miembros y cambia su composición. Así por ejemplo, sería un error asimilar una formación que reúna solamente a los Jefes de Estado o de Gobierno, y el Presidente de la Comisión, con otra que reúna a los Jefes de Estado o de Gobierno, el Presidente de la Comisión y Ministros nacionales.

Esta situación que parece negar la existencia de diferentes formaciones en el seno del Consejo Europeo se explica por la ausencia de reconocimiento de estas formaciones en los Tratados europeos, pero también por el hecho de que durante muchos años y hasta 1992, el Consejo Europeo sólo tenía una formación única. El interés de este apartado tiende pues en demostrar y determinar la existencia de las distintas formaciones que componen el Consejo Europeo.

El objetivo será proponer una clasificación de estas diferentes formaciones para poder delimitar estrictamente el marco de intervención de cada una de ellas. Concretamente, se tratará de subrayar las particularidades de cada formación insistiendo en los criterios comunes que las unen y en las diferencias que permiten su identificación en el seno del Consejo Europeo. Sobre la base de los Tratados europeos y de la práctica vigente desde 1974, parecen existir dos grandes grupos de formaciones del Consejo Europeo. El primero abarca lo que denominaremos las formaciones principales del Consejo Europeo, mientras que el segundo está constituido por las formaciones complementarias.

### **2.2.2.1 La propuesta de identificación de las formaciones principales**

Las formaciones principales del Consejo Europeo son las que gozan de una relevancia particular, situándolas como las formaciones más empleadas o las que desempeñan un papel institucionalmente vital y oficial para la Unión Europea.

Estas formaciones principales se han desarrollado lentamente a lo largo de los treinta últimos años. De hecho, hasta 2007, las formaciones principales se componían de una sola formación. Esto puede explicar que hasta hoy, la doctrina haya considerado de poco interés identificar este grupo de formaciones principales del Consejo Europeo. En realidad, estas formaciones que pertenecen a este grupo, presentan algunas características comunes que permiten y justifican el reconocimiento y el agrupamiento bajo la denominación de formaciones principales del Consejo Europeo.

Se propone aquí un estudio de estas formaciones principales que componen el Consejo Europeo, demostrando primero el arcaísmo de la formación tradicional y valorando luego la quintaesencia de la formación oficial.

#### ***2.2.2.1.1 El arcaísmo de la formación tradicional***

La formación tradicional del Consejo Europeo es la que tuvo una vigencia exclusiva de 1974 hasta 1992<sup>280</sup>. Esta formación tradicional del Consejo Europeo está descrita en la declaración de Stuttgart en 1983 como la que reúne a “*los Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión acompañados por los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros así como por un miembro de la Comisión*”<sup>281</sup>. En 1992, el Tratado sobre la Unión Europea confirmará esta formación al disponer en su artículo 4 que “*El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de*

---

<sup>280</sup> Desde 1992 sigue existiendo con otras formaciones del Consejo europeo.

<sup>281</sup> Vid. "Declaración solemne sobre la Unión europea (Stuttgart, 19 de junio de 1983)", *Ministerio de la presidencia centro de estudios políticos y constitucionales* [en línea], disponible en : <[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_010\\_002\\_317.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_010_002_317.pdf)>, (consultado en junio de 2008).

*Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión*”<sup>282</sup>. A partir de 1992 y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esta formación tradicional se impone como la formación de referencia del Consejo Europeo.

En los meandros de las formaciones, órganos e instituciones de la Unión Europea, la formación tradicional del Consejo Europeo sobresale debido a la eminencia política de sus miembros. En efecto, como bien lo dijo D. Eneko Landaburu, esta formación reúne “*a los más altos representantes democráticos de los Estados miembros y de la Unión Europea*”, es decir, que constituye una formación compuesta por “*los actores más prestigiosos de la Unión Europea*”<sup>283</sup>.

La primera ventaja de esta formación tradicional es que permite una identificación casi espontánea del Consejo Europeo por los ciudadanos. En efecto, vinculada con la imagen de los veintisiete Jefes de Estado o de Gobierno, de los veintisiete jefes de la diplomacia de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión Europea, esta formación tradicional goza de una carga simbólica muy fuerte, que beneficia a su acción política.

La segunda ventaja de la formación tradicional del Consejo Europeo es que ha permitido asentar la situación institucional del Consejo Europeo en la cúspide del edificio institucional europeo. De hecho, se puede imaginar sin dificultad que una formación del Consejo Europeo sin los Jefes de Estado o de Gobierno no hubiera conseguido imponerse de la misma manera en el escenario institucional, ni tampoco alcanzar esta situación privilegiada de “*institución clave de la Unión Europea*” según la expresión de Jean Louis Quermonne. Tampoco se debe menospreciar la presencia de los jefes de la diplomacia de los Estados miembros en esta formación que sobre todo al principio, aportaron crédito a la existencia del Consejo Europeo en la Unión Europea. Queda por fin subrayar la presencia de la Comisión Europea y sobre todo de su Presidente que arraiga esta formación tradicional a la Unión Europea y en particular a un nivel institucional privilegiado.

Sin embargo, la formación tradicional del Consejo Europeo presenta un inconveniente. En efecto, esta formación es muy amplia y parece ser poco adaptada a una Europa compuesta de veintisiete o más miembros. En efecto, cada miembro nuevo de la Unión Europea supone dos miembros más en el seno de la formación tradicional del Consejo Europeo, es decir, el Jefe del Estado o del Gobierno acompañado por el Ministro de asuntos

---

<sup>282</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, nº C325, 24 diciembre 2002.

<sup>283</sup> Declaración del Director General Landaburu en la entrevista realizada en Bruselas el 20 de febrero de 2007.

exteriores. Esta situación que es la consecuencia directa de las sucesivas ampliaciones de los últimos años tiene obviamente repercusiones negativas en el funcionamiento y la acción general del Consejo Europeo. El Presidente Jacques Delors, que estima que estas ampliaciones constituyen “*una huida hacia delante ineluctable*” subraya sin embargo que las ampliaciones incontrolables suponen un “*riesgo de rebaja de las ambiciones y de dilución del proyecto europeo*”<sup>284</sup>. Se percibe allí el carácter demasiado amplio de la formación tradicional del Consejo Europeo que cristalizaría el declive de las impulsiones y orientaciones políticas para la Unión Europea.

La formación tradicional del Consejo Europeo goza de una fama que se ha ido reforzando con el tiempo. Desde 1974, se ha impuesto como la formación de referencia del Consejo Europeo, y hasta 1992, ha sido la formación exclusiva del Consejo Europeo. Esto explica que la formación tradicional esté fácilmente identificable y perfectamente adaptada para desempeñar las funciones otorgadas por los Tratados al Consejo Europeo, en una Europa restringida a unos doce miembros. Sin embargo, hoy en día, consideramos que la formación tradicional no está adaptada para seguir siendo ni la formación de referencia, ni la formación exclusiva del Consejo Europeo.

Debe quedar claro que esta formación tiene su utilidad y que no se trata aquí de proponer su supresión. Así, si la formación tradicional del Consejo Europeo debe ser preservada por lo que se refiere a la originalidad de su composición, pensamos que se debería plantear la posibilidad de considerarla como una formación especializada gracias a la presencia de los Ministros de asuntos exteriores, y no como la formación de referencia del Consejo Europeo<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> El Presidente Delors habla de “*dilema entre ampliación y ahondamiento*”. Declaración en la entrevista realizada en París el 7 de febrero de 2007.

<sup>285</sup> En cuanto a la exclusividad de la formación tradicional, el Consejo europeo adoptó en 1992 una declaración en la que abrogó de hecho esta especificidad, instaurando una formación especial del Consejo europeo. Véase “Declaración nº 4 relativa al título VI de la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea reformado en Maastrich en 1992”, *Europa el portal de la Unión europea* [en línea], disponible en : <<http://europa.eu/abc/treaties/archives/es/estr10.htm>>, (consultado en julio de 2008).

### **2.2.2.1.2 La quintaesencia de la formación oficial**

La formación oficial del Consejo Europeo es la que fue imaginada por los padres del Consejo Europeo<sup>286</sup> en 1974 y que ha sido concretizada más de treinta años después por el Tratado reformado de la Unión Europea de 2007. Esta formación tradicional del Consejo Europeo está descrita en el artículo 15 del TRUE como la que se compone de “*los Jefes de Estado o de Gobierno, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para los asuntos exteriores y la política de seguridad*”<sup>287</sup>.

Aunque falte perspectiva para formular observaciones pertinentes, se pueden hacer sin embargo unos cuantos comentarios sobre esta formación oficial del Consejo Europeo. La principal ventaja de esta formación es su tamaño reducido en torno a un núcleo irreducible de miembros. Con esta formación reducida el Consejo Europeo ganará eficacia en la toma de decisión. La segunda ventaja es que esta formación oficial dará más visibilidad de lo que es y de lo que hace el Consejo Europeo a los ciudadanos ya que se han eliminado los intermediarios ministeriales que están presentes en la formación tradicional del Consejo Europeo. En definitiva, y tomando una imagen del fútbol, la formación oficial del Consejo Europeo es como un equipo galáctico con los más prestigiosos jugadores del mundo. Reúne exclusivamente a los más altos dirigentes políticos de la Unión Europea y de los Estados miembros de la Unión.

La contraparte es que esta formación reducida podría revelar los límites de competencia de los Jefes de Estado o de Gobierno para dominar toda la tecnicidad de las cuestiones en el orden del día del Consejo Europeo. No se quiere decir aquí que los líderes europeos sean incompetentes para tratar cualquier tema, ya que todos, al nivel nacional, organizan una preparación muy detallada de cada reunión del Consejo Europeo. Sin embargo, la presencia de los Ministros de asuntos exteriores en las reuniones del Consejo Europeo

---

<sup>286</sup> El Canciller alemán Helmut Schmidt y el Presidente de la República francesa Valéry Giscard d'Estaing

<sup>287</sup> Es interesante recordar que el Tratado constitucional tenía previsto instaurar dicha formación oficial. En efecto el artículo I-21 del Tratado constitucional de 2004 disponía : “*El Consejo europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*”. Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe, op. cit.*



podía constituir un apoyo moral y político importante a la hora de iniciar las negociaciones con los demás miembros del Consejo Europeo.

Es aún temprano para valorar esta formación oficial del Consejo Europeo. Sin embargo, consideramos que, lejos de constituir una mera reforma institucional sin interés, la creación de esta formación oficial reanuda con la idea original del Consejo Europeo y abre perspectivas interesantes para el Consejo Europeo. Desde este punto de vista pues, la existencia de esta formación puede, de momento, apreciarse positivamente, y sólo podemos lamentar que no haya sido creada antes. Sin duda alguna, la práctica mostrara en qué circunstancias actúa esta formación. Pero si se considera el problema que puede constituir la ausencia de apoyo ministerial en esta formación, aconsejamos que la formación oficial se limite a actuar exclusivamente con motivo de grandes ocasiones, como por ejemplo la nominación del Presidente de la Comisión Europea, la elección del Presidente del Consejo Europeo o la del Alto Representante de la Unión para los asuntos exteriores, o para conmemoraciones o aniversarios<sup>288</sup>.

#### **2.2.2.2 La propuesta de identificación de las formaciones complementarias**

Las formaciones complementarias del Consejo Europeo son las que se reúnen de manera no sistemática, es decir, según la fórmula convencional “*sólo cuando el orden del día lo exija*”. En este sentido, estas formaciones son complementarias ya que pueden constituirse, según las circunstancias, para completar o sustituir una reunión de una de las formaciones principales. Estas formaciones complementarias son bastante recientes. La primera fue creada en 1992, mientras que la segunda debería conocer un desarrollo importante gracias al Tratado reformado que la instaura.

En este caso tampoco la doctrina consideró oportuno subrayar las particularidades de estas formaciones del Consejo Europeo. Sin embargo, un rápido análisis de estas formaciones permite destacar claras diferencias con las formaciones principales mencionadas anteriormente y confirma la existencia de un grupo de formaciones complementarias, constitutivas del Consejo Europeo.

---

<sup>288</sup> Como por ejemplo las celebraciones para el aniversario del Tratado de Roma en 1957, o para el 9 de mayo, día de Europa.

Entre estas formaciones complementarias, destacaremos la utilidad de la formación especial y la ingeniosidad de la formación general.

#### ***2.2.2.2.1 La utilidad de la formación especial***

La formación especial del Consejo Europeo es la que fue instaurada en 1992 por la declaración nº4 relativa a la tercera parte, título VI del TCE. Su creación es posterior a la del Consejo Europeo y constituye la segunda formación del Consejo Europeo después de la formación tradicional. Concretamente dicha declaración dispone que *“La Conferencia declara que el Presidente del Consejo Europeo invitará a los Ministros de Economía y Hacienda a participar en las reuniones del Consejo Europeo cuando éste trate asuntos relacionados con la Unión Económica y Monetaria”*<sup>289</sup>. En realidad esta declaración debe interpretarse a la luz de las disposiciones del artículo 4 del TUE, es decir, que *“El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión”*<sup>290</sup>, y cuando lo decida el Presidente del Consejo Europeo, esta formación se completa por los Ministros de Economía y Hacienda.

Por una parte, esta formación especial del Consejo Europeo es muy interesante en particular por dos motivos. Primero, permite al Consejo Europeo salir del marco estrecho de su formación tradicional que le impedía cualquier evolución. En efecto, la exclusividad de la que gozaba esta formación tradicional no era saludable para el Consejo Europeo, visto su notable desarrollo institucional. Con la creación de la formación especial que autoriza la invitación de los Ministros de economía y hacienda, el Consejo Europeo amplía su ámbito de competencia sobre temas primordiales. Luego, permite al Consejo Europeo enfocar cuestiones técnicas en ámbitos que los propios Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros de asuntos exteriores pueden no manejar perfectamente. En el caso de la declaración nº4 del Tratado de

---

<sup>289</sup> Vid. “Declaración nº 4 relativa al título VI de la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea reformado en Maastrich en 1992”, *Europa el portal de la Unión europea* [en línea], disponible en : < <http://europa.eu/abc/treaties/archives/es/estr10.htm>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>290</sup> Véase el texto del artículo 4 del TUE, en "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.*

Maastricht, el ojo experto de los Ministros de economía y hacienda ha permitido al Consejo Europeo potenciar sus orientaciones e impulsiones sobre la política económica de la Unión Europea.

Por otra parte, esta formación especial tiene sin embargo, un inconveniente por lo que se refiere a su forma que viene a matizar los beneficios anteriormente citados. En efecto, la formación especial del Consejo Europeo se compone de dos Ministros para cada Estado miembro<sup>291</sup>, lo que supone una formación amplia y numerosa. Si en una Unión Europea de doce miembros, el tamaño de esta formación especial podía ser aceptable, en una unión que cuenta con veintisiete o más miembros, el tamaño de la formación es totalmente irrealista. Además, puede influir sobre la eficacia del trabajo del Consejo Europeo y ralentizar la toma de decisión.

Valoramos muy positivamente la creación de esta formación especial ya que toma en cuenta la especificidad de competencia que necesitaba el Consejo Europeo para mejorar sus acciones. Además, la abrogación de la exclusividad de la formación tradicional, mediante la declaración n°4 del Tratado de Maastricht, ha asentado realmente la idea según la cual el Consejo Europeo se compone de varias formaciones. Es por lo tanto necesario que esta formación especial pueda ser conservada sobre todo a nivel de los Ministros de economía y hacienda. Sin embargo, y aunque pueda molestar la susceptibilidad de los Ministros de asuntos exteriores, nos parece conveniente que la formación especial del Consejo Europeo se limite a la presencia de un solo Ministro y no de dos Ministros por Estado miembro. Esto supone, que los Ministros de asuntos exteriores renuncien a formar parte de las formaciones especiales del Consejo Europeo, limitando su presencia a la sola formación tradicional. De este modo, la formación especial del Consejo Europeo se encontraría considerablemente limitada puesto que en vez de tener cincuenta y cuatro Ministros en una Unión Europea de veintisiete miembros, “sólo” contaría con veintisiete.

En resumidas cuentas, consideramos como razonable fijar la plantilla de la formación especial del Consejo Europeo sobre el modelo de la plantilla de la formación tradicional, es decir, con un sólo Ministro acompañante<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> El Ministro de asuntos exteriores y el Ministro de economía y hacienda.

<sup>292</sup> En este caso el Ministro de economía y de hacienda sustituiría al Ministro de asuntos exteriores.

#### **2.2.2.2.2 La ingeniosidad de la formación general**

La formación general del Consejo Europeo es la que permite la participación de cualquier Ministro como acompañante de los Jefes de Estado o de Gobierno, y no exclusivamente la de los Ministros de asuntos exteriores. La idea de esta formación surgió a principios de los años 2000, durante la convención para el futuro de Europa y se concretizó en la tentativa del Tratado constitucional de crear una formación general<sup>293</sup>. Concretamente, esta formación está instaurada por el Tratado reformado de la Unión Europea de 2007. Dicho Tratado establece en su artículo 15 que “*Cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar con la asistencia de un Ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un Comisario europeo*”<sup>294</sup>.

Ante la ausencia de una práctica larga y continua suficiente, sería presuntuoso pretender hacer un análisis profundizado de esta formación general. Sin embargo, sobre las solas disposiciones convencionales, se pueden ya destacar algunos puntos que merecen comentarios. En primer lugar, esta formación tiene la ventaja de limitar la presencia de los Ministros en el Consejo Europeo a uno por Estado miembro, y corrige de este modo el inconveniente de la formación especial. De este modo, y cuando lo estimen oportuno los miembros del Consejo Europeo, será posible invitar a cualquier Ministro, sin la necesidad de que se impongan además, los Ministros de asuntos exteriores.

En segundo lugar, la posibilidad de invitar a cualquier Ministro al Consejo Europeo constituye una abrogación de la prerrogativa de la que gozaban los jefes de la diplomacia de los Estados miembros al ser reconocidos miembros de pleno derecho del Consejo Europeo. Así, el Consejo Europeo puede solicitar el apoyo político y los consejos expertos de Ministros especializados, sin limitarse al ojo competente pero no experto de los Ministros de asuntos exteriores.

En tercer lugar, cabe destacar el riesgo de que el Consejo Europeo se convierta en replica del Consejo de Ministros, al multiplicar las formaciones específicas según el orden del día. En efecto, es posible que esta disposición convencional que crea esta formación general desemboque sobre la creación de un “Consejo Europeo de agricultura”, de un “Consejo

---

<sup>293</sup> En efecto el artículo I-21 disponía : “*Cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo europeo podrán decidir contar con la asistencia de un Ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un Comisario europeo*”. Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe, op. cit.*

<sup>294</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

Europeo de medioambiente”, de un “Consejo Europeo de cultura y educación”, *etc.* Esta deriva constituiría un grave inconveniente ya que el Consejo Europeo podría perder la “condición de institución clave de la Unión Europea” que le dan sus miembros, y su especificidad de impulsar y orientar las políticas de la Unión de manera general y no de manera específica en determinados ámbitos.

Por ahora varios elementos quedan desconocidos para que podamos valorar la formación general del Consejo Europeo. Así no se sabe si los miembros del Consejo Europeo tendrán un recurso sistemático a esta formación o si será excepcional. Es posible y aconsejable que, bajo cauce de esta formación general, se siga convocando la formación tradicional del Consejo Europeo es decir con los Ministros de asuntos exteriores. En cuanto a la invitación de otros Ministros, consideramos que debería ser excepcional, para limitar el riesgo de multiplicar las reuniones específicas del Consejo Europeo y al final de debilitarlo. No se sabe tampoco si la formación general vendrá a sustituir la formación especial que permite la presencia de los Ministros de asuntos exteriores y de los Ministros de economía y hacienda. En este caso, nos parecería interesante la sustitución de la formación especial por una formación general que reuniera sólo a los Ministros de economía y hacienda, sin los Ministros de asuntos exteriores.

De todos modos, y aunque haya que ser prudente, apreciamos el esfuerzo que supone la creación de la formación general del Consejo Europeo para limitar la presencia de los Ministros nacionales en el Consejo Europeo. Al mismo tiempo, y a reserva de posibles derivas prácticas, la posibilidad de abrir la puerta a cualquier Ministro nacional, sin que se consideren como miembros del Consejo Europeo, parece ser una idea ingeniosa.

\*

\*\*



## TÍTULO 2 :

# LA DEBILIDAD DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL CONSEJO EUROPEO

---

Puede sorprender esta referencia a la legitimidad política del Consejo Europeo, ya que tradicionalmente, el término está vinculado con las antiguas monarquías absolutas para justificar el ejercicio del poder o la aplicación de determinadas reglas de derecho<sup>295</sup>. De todos modos, el término de legitimidad política hace generalmente referencia a la justificación de reglas anticuadas y vinculadas a sistemas autoritarios y antidemocráticos. Por eso despista hablar de legitimidad política en referencia a una institución moderna y presuntamente democrática como el Consejo Europeo. En realidad, la utilización y la transposición de este término a los regímenes democráticos son muy recientes<sup>296</sup>. Sin embargo, la apropiación del término “legitimidad” por los ciudadanos es muy fuerte si nos referimos a las numerosas referencias a este concepto en la vida cotidiana<sup>297</sup>. Esto explica porqué se debe hablar de la legitimidad política del Consejo Europeo y del interés que presenta este estudio.

---

<sup>295</sup> Como por ejemplo las reglas de sucesión.

<sup>296</sup> Antes se prefería el término de legalidad que se refiere a la conformidad a un orden jurídico constitucional o legislativo, al concepto de legitimidad que puede ser considerado como el estado de lo que es aceptado por el conjunto de los ciudadanos. Así se explica que en las instituciones democráticas actuales exista una intensa sinonimia entre legitimidad y legalidad así como entre legalidad y respeto a las reglas de juego político. *Vid.*

P. CALAME, “De la légalité à la légitimité de la gouvernance”, *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG)* [en línea], mars 2003, disponible en :

<<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-24.html>>, (consultado en junio de 2008). Véase también D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la V<sup>o</sup> République*, Paris : Fayard, 1996, p. 148.

<sup>297</sup> Como lo constata Mikel Barreda, analista del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, “*No hay más que fijarse en cómo los medios de comunicación emplean habitualmente expresiones del tipo el electorado le ha retirado su legitimidad para gobernar, la democracia está deslegitimada o el Gobierno tiene legitimidad para intervenir en el conflicto*”. *Vid.* M. BARREDA, “La legitimidad política como campo de batalla entre filósofos y sociólogos de la política”, *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG)* [en línea], disponible en : <[http://www.iigov.org/dhial/?p=29\\_02](http://www.iigov.org/dhial/?p=29_02)>, (consultado en octubre de 2007).

El uso generalizado del término de legitimidad ha generado varias definiciones del concepto<sup>298</sup>. Como primer acercamiento, se puede decir que por legitimidad se entiende normalmente “*la aceptación por parte de los gobernados de las razones que dan los gobernantes para justificar su acceso al poder*”<sup>299</sup>. Como bien se sabe, estas razones pueden variar considerablemente, desde las más extravagantes<sup>300</sup> hasta las más racionales. En el caso del Consejo Europeo, y a la luz de esta definición, se puede decir que la legitimidad política del Consejo Europeo es la autoridad necesaria que debe permitirle, como institución política de la Unión Europea, de ser considerado como institucionalmente reconocido y políticamente justificado por aquellos<sup>301</sup> que están sometidos a él.

Los estudios doctrinales suelen ignorar la cuestión de la legitimidad política del Consejo Europeo. En realidad, este desinterés académico parece indicar que el estudio de las fuentes de legitimidad del Consejo Europeo es inútil puesto que la existencia de esta legitimidad política es incontestable y evidente. En efecto, al mirar la pagina web de la Unión Europea, la existencia de esta legitimidad política no suscita ninguna hesitación. “*El Consejo Europeo ha adquirido una importancia y una legitimidad tal que, hoy en día, es muy difícil imaginar que hubo tiempos en que no existía*”<sup>302</sup>. En el mismo sentido, Jacques Delors reconoce que “*desde 1985, las Cumbres europeas se han desarrollado como si hubieran existido desde siempre*”<sup>303</sup>. Esta visión está confirmada en la pagina web de la delegación de la Comisión Europea en la República del Benín que reconoce que “*El Consejo Europeo encarna la legitimidad política suprema de la Unión Europea*”<sup>304</sup>. Por lo visto, la cuestión de la existencia de la legitimidad política del Consejo Europeo parece ser una certeza, si se considera la evidencia inapelable que se transparenta a través de estas declaraciones.

---

<sup>298</sup> Para Hobbes, lo que legitima un poder es “*el consentimiento o el consenso de los hombres de someterse a la voluntad de otro hombre o de una asamblea*”. Locke condiciona también la legitimidad del poder al “*consenso de los miembros de una comunidad a someterse a este poder*”. La definición de Rousseau confirma que la legitimidad se encuentra en “*el consenso de cada particular de someterse a esa voluntad general*”. El consenso y el consentimiento son pues dos elementos fundamentales constitutivos del término de legitimidad. Maquiavelo aporta dos elementos más al concepto de legitimidad, estimando que la legitimidad se basa sobre la fuerza, y sobre el afecto de la gente.

<sup>299</sup> Vid. M. WEBER, *Economía y sociedad*, México : F.C.E., 1944, p. 29-36.

<sup>300</sup> Magia, poderes, sobrenaturales, etc...

<sup>301</sup> Los ciudadanos europeos pero también las instituciones europeas como la Comisión o el Consejo de Ministros.

<sup>302</sup> Vid. A-S. CROUZET, “*Le Conseil européen un organe décisif à reformer*”, *Fenêtre sur l'Europe* [en línea], 20 de diciembre de 2002, disponible en : <<http://fenetreurope.com/file/2002/file73.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>303</sup> El Presidente de la Comisión recordó esta frase en la entrevista realizada en París el 7 de febrero de 2007.

<sup>304</sup> Vid. *Délégation de la Commission européenne au Bénin* [en línea], disponible en : <<http://delben.cec.eu.int>>, (consultado en julio de 2005).



Aunque parezca existir un consenso para reconocer la existencia de una legitimidad política del Consejo Europeo, en cambio, hay pocas justificaciones que permiten explicar cómo el Consejo Europeo logra la obediencia de sus decisiones por parte de las instituciones europeas, de los Estados miembros, y de los ciudadanos. Ante esta situación es razonable interrogarse para saber ¿cuáles son las fuentes o los fundamentos de legitimidad política del Consejo Europeo? Sobre este problema, la Presidente Nicole Fontaine considera que “*el Consejo Europeo es una institución totalmente legítima*” ya que “*es considerada como tal por todo el mundo*”<sup>305</sup>. Esta demostración empírica ilustra perfectamente la idea generalmente admitida según la cual la calidad y la fortaleza de la legitimidad política del Consejo Europeo tienen como fuente principal el apoyo y la confianza conferida por los líderes políticos y los euro-ciudadanos a la institución suprema de la Unión Europea<sup>306</sup>. Ahora bien, y a pesar de estas apariencias, defendemos la idea de que la legitimidad política del Consejo Europeo es débil debido a su falta de fundamentos.

Esta idea se debe demostrar desde varios puntos de vista. En efecto, el carácter débil de la legitimidad política del Consejo Europeo implica el examen de un conjunto de diferentes criterios que permiten fundar y confirmar la autoridad, el poder y la acción del Consejo Europeo. El enfoque empírico habitualmente utilizado para demostrar la legitimidad del Consejo Europeo es interesante pero no suficiente. Por eso, proponemos un estudio desde un enfoque racional (I) y pragmático (II) de tal manera que confirme el carácter débil de la legitimidad política del Consejo Europeo.

---

<sup>305</sup> Declaración en la entrevista con Nicole Fontaine, realizada el 6 de diciembre de 2006 en Neuilly sur Seine.

<sup>306</sup> Vid. C. NICANDRO CRUZ, "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental", *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG)* [en línea], disponible en : <[http://www.iigov.org/dhial/?p=15\\_01](http://www.iigov.org/dhial/?p=15_01)>, (consultado en septiembre de 2007).



## **CAPÍTULO 1 :**

### **EL ENFOQUE RACIONAL**

### **DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL CONSEJO EUROPEO**

---

El enfoque empírico de la legitimidad política del Consejo Europeo, basado sobre el apoyo, el consentimiento y la aceptación de la ciudadanía europea, no es suficiente<sup>307</sup>. En efecto, y aunque se deba tomar en cuenta esta dimensión, no se puede limitar la determinación de la legitimidad política del Consejo Europeo a una mera cuestión de apoyo social o de impresión dominante entre los euro-ciudadanos y las élites políticas. En cambio, mediante un enfoque más racional de la legitimidad política del Consejo Europeo, se pretende justificar el asentamiento de la autoridad y del poder del Consejo Europeo sobre reglas impersonales. Este enfoque se basa sobre la visión de Kelsen, para quien “*un poder es legítimo sólo cuando es autorizado por una norma*”<sup>308</sup>.

Entrando en detalle, se puede constatar que no existen debates o análisis en la doctrina para evaluar y justificar la legitimidad política del Consejo Europeo desde un punto de vista racional. Parece que existen reticencias para aplicar al estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo los criterios de estudio racionales habitualmente utilizados, como si existiera el riesgo de descubrir en el Consejo Europeo una institución mal legitimada. Este enfoque racional de la legitimidad política del Consejo Europeo podrá parecer demasiado idealista. Sin embargo, el interés de este apartado es saber y comprobar si mediante un análisis racional el Consejo Europeo tiene o no esta legitimidad política, es decir, si se

---

<sup>307</sup> En efecto, y según Mikel Barreda, se corre el peligro de considerar como legítima a una institución que, aunque aceptada socialmente, sea reprobable desde un punto de vista normativo y moral. Así, según este autor una institución o un poder político pueden ser legítimos desde un punto de vista moral, pero no desde un punto de vista social, o viceversa. Pensemos, por ejemplo, en el régimen nazi: aunque contaba con un apoyo, o cuando menos, una aquiescencia- de la mayoría de la sociedad alemana, parece evidente que no se trataba de un régimen legítimo desde un punto de vista moral. Vid. M. BARREDA, “La legitimidad política como campo de batalla entre filósofos y sociólogos de la política”, *op. cit.*

<sup>308</sup> Vid. H. KELSEN, *Théorie générale de la loi et de l'État*, Cambridge, Massachussets : [s.n.], 1948, p. 115-122, referencia citada en J. BOULAD AYOUB, BOULAD AYOUB Josiane, *La souveraineté nationale à l'heure de la mondialisation : Souveraineté, légitimité, citoyenneté*, Université du Québec [en línea], Montréal, (Séminaire virtuel du Département de philosophie), février 2000, disponible en : <<http://web.archive.org/web/20030111134002/www.philo.uqam.ca/UNESCO/SeminR/Module2.htm>>, (consultado en junio de 2008).

conforma a las reglas del juego político<sup>309</sup> y a los procedimientos legalmente establecidos para el acceso democrático al poder<sup>310</sup>.

Nuestro objetivo será, primero, identificar las fuentes que permiten justificar la afirmación según la cual el Consejo Europeo es una institución legítima para orientar la política de la Unión Europea. Luego, se confrontará la legitimidad del poder político detenido por el Consejo Europeo a criterios normativos, electorales, históricos y morales. Por último, se podrá valorar el grado de legitimidad del Consejo Europeo deduciendo si el Consejo Europeo goza o no de una legitimidad política suficiente para justificar sus acciones y sus orientaciones políticas para la Unión Europea. Como lo vamos a demostrar a continuación, la legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo parece como bastante desigual mientras que su legitimidad política, fundada sobre su carácter democrático, sigue siendo poco convincente e insuficiente.

### **1.1 LA DESIGUALDAD DE LA LEGITIMIDAD FUNDADA SOBRE LOS CRITERIOS IDENTITARIOS DEL CONSEJO EUROPEO**

La legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo está vinculada con el reconocimiento y la aceptación de varios fundamentos históricos, culturales y normativos que favorecen la adhesión y, pues, la legitimación de un poder determinado<sup>311</sup>. En nuestro caso, esta legitimidad fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo debe permitir asentar tanto la acción de los miembros del Consejo Europeo como la existencia del órgano colegial.

Cabe lamentar el silencio de la doctrina sobre este tema y la ausencia de estudios sobre esta cuestión. En realidad, la existencia de una legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo no es clara. En efecto, varios elementos han de ser tomados en cuenta para apreciar la existencia de esta legitimidad. Así, y según se enfoque la

---

<sup>309</sup> Concretamente las reglas de representación, de diálogo, de ejercicio de los derechos civiles, políticos y humanos fundamentales y de inclusión de grupos minoritarios en el juego político. *Vid.* C. NICANDRO CRUZ, “La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental”, *op. cit.*

<sup>310</sup> Elecciones libres y periódicas, igualdad de condiciones para el acceso a cargos públicos y de representación, así como el derecho del ejercicio de las libertades civiles y políticas.

<sup>311</sup> Estas legitimidades tradicionales suelen justificar identidades primordiales que sean territoriales, étnicas, religiosas, regionales o lingüísticas.

cuestión mediante los miembros del Consejo Europeo o del Consejo Europeo como órgano colegial, pueden existir diferencias notables. Es precisamente la desigualdad de la legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo que proponemos destacar en este párrafo.

El estudio de la legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo es pues complejo y se aprecia desde varios puntos de vista. Analizaremos detalladamente estos diferentes puntos de vista para poder deducir luego, la desigualdad que afecta la legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo. Empezaremos con una apreciación desde un punto de vista subjetivo para luego proponer una apreciación desde el punto de vista normativo.

### ***1.1.1 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE UN PUNTO DE VISTA SUBJETIVO***

La apreciación desde un punto de vista subjetivo constituye el primer paso en el estudio de la legitimidad política fundada sobre los criterios identitarios del Consejo Europeo. Esta apreciación se funda sobre criterios arraigados en conceptos y tradiciones cuyo origen está fijado en acontecimientos y herencias históricas.

El interés doctrinal de esta cuestión, en apariencia limitado, si se considera la escasa literatura sobre este tema, no es suficiente para eludir el estudio de la apreciación subjetiva de los criterios identitarios del Consejo Europeo. En efecto, es interesante saber si el Consejo Europeo puede reivindicar una legitimidad política sobre la base de criterios de referencia como el carisma, la filiación, la costumbre o las normas. Estos criterios aportan interesantes explicaciones a la emergencia de una legitimidad política del Consejo Europeo. Además, es importante notar el fuerte alcance que supondría dicha legitimidad política para el Consejo Europeo sobre todo en el contexto de su relativa juventud institucional.

La apreciación de la legitimidad política del Consejo Europeo desde un punto de vista subjetivo nos permitirá demostrar que la debilidad de esta legitimidad se debe a la falta de carisma pero también que la inexistencia de esta legitimidad se debe a la falta de filiación, tanto en el caso de los miembros del Consejo Europeo como en el caso del Consejo Europeo como órgano colegial.

### **1.1.1.1 La debilidad de la legitimidad política debida a la falta de carisma**

Consideramos el criterio del carisma como uno de los elementos clave de la apreciación subjetiva de la legitimidad política del Consejo Europeo. La noción de carisma tiene una connotación primera muy teológica<sup>312</sup>. En realidad, en este apartado, hacemos referencia a un sentido más bien político de la palabra carisma, refiriéndose a la influencia suscitada por una personalidad excepcional “*que se singulariza por cualidades prodigiosas, por el heroísmo, y otras particularidades ejemplares que hacen de él el jefe*”<sup>313</sup>. El recurso al criterio del carisma es un medio usado tradicionalmente para apreciar los poderes y la autoridad de determinadas instituciones políticas. El uso de este criterio se ilustra en particular<sup>314</sup>, a nivel nacional, para la institución de la Jefatura del Estado<sup>315</sup>. Pero todos los Jefes de Estado no pueden prevalerse de tener un aura carismática. En efecto, toda la dificultad de la existencia y del reconocimiento del carisma de un dirigente político es conseguir que el pueblo tenga y otorgue su confianza libre y no-partisana a su jefe.

---

<sup>312</sup> Vid. LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid: La Real Academia Española, 1970.

<sup>313</sup> Vid. M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris : UGE, 1959.

<sup>314</sup> Pero no exclusivamente.

<sup>315</sup> En Francia, por ejemplo, la presidencia de Charles de Gaulle ilustra perfectamente el caso de una legitimidad carismática. Para el pueblo francés, el General era un hombre excepcional, héroe de guerra, liberador del país, modelo político y padre de la Constitución de la V<sup>o</sup> República. Vid. C. de GAULLE, *Mémoires de guerre*, Paris : Le Grand Livre du Mois, Le Club, 1999. Véase también A. PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, Paris : Le Grand Livre du Mois, Le Club, 1994. Todos estos elementos han contribuido incontestablemente a la construcción progresiva de su legitimidad carismática en el país, legitimidad que ha favorecido la emergencia del concepto de gaullismo. Sobre este tema, véase *Centre d'Information sur le Gaullisme* [en línea], disponible en :

<<http://www.gaullisme.net/>>, (consultado en julio de 2008). Otro elemento muy importante que merece ser señalado es la reivindicación explícita y el orgullo de esta legitimidad carismática por parte del General de Gaulle. Precisamente, los profesores Dominique Chagnollaud y Jean-Louis Quermonne citan en su libro un discurso de De Gaulle del 29 de enero de 1960 donde aparece en uniforme militar y se refiere a “*La legitimidad [carismática] que encarna desde hacen 20 años*”. Sobre el fondo y sobre la forma, el Presidente francés disemina referencias claras destinadas a subrayar la legitimidad carismática de la que goza. Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op.cit.*, p. 149.

En España, esta legitimidad carismática la tiene el Rey Juan Carlos I<sup>o</sup>. Muchas personas reconocen en efecto la personalidad y la influencia excepcional del Rey Juan Carlos I<sup>o</sup>. Vid. J. GARCIA ABAD, *La soledad del Rey: ¿está la monarquía consolidada 25 años después de la Constitución?*, Madrid : La Esfera de los Libros, 2004. Se atribuye esta confianza popular para este Rey, a la gestión del golpe de Estado del 23 F. Esta “fascinación” de los españoles para este hombre, y no realmente por la institución de la Corona que debe, según la constitución, representar, ha permitido denominar esta legitimidad carismática bajo el nombre de “Juan carlismo”. Felipe González decía “*No es la institución que ha subyugado a los españoles es el Rey*” in J-L. De VILALLONGA, *Le Roi*, Paris : FIXOT, 1993, p. 14. Curiosamente, el Rey de España no reivindica esta fuente de legitimidad y aunque no le desagrada confesó estar bastante preocupado por el alcance que tiene el “Juan carlismo” en España. Véase *id.*, p. 12 y 277.

Vista esta dificultad, se entiende pues perfectamente que este criterio del carisma sea un criterio de peso a la hora de presentarse, ante el pueblo, como jefe. En el caso del Consejo Europeo, hablar de su carisma puede parecer, a primera vista, una idea curiosa. En realidad, el interés de este estudio es averiguar y subrayar la existencia de eventuales acciones impresionantes e históricas del Consejo Europeo que hayan podido contribuir en ganar el “cariño” de los euro-ciudadanos y el reconocimiento de las demás instituciones europeas para pretender a este renombre carismático.

La cuestión que plantea este apartado es saber si el Consejo Europeo suscita suficiente fascinación<sup>316</sup> y credibilidad<sup>317</sup>, como para imponerse como un órgano carismático de la estructura institucional de la Unión Europea. Ahora bien, la debilidad de la legitimidad política del Consejo Europeo se explica, en nuestra opinión, por su falta de carisma. Demostraremos sucesivamente que esta situación se explica por el declive del carisma de los miembros del Consejo Europeo pero también por el potencial no-expresado del carisma del Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.1 El declive del carisma de los miembros del Consejo Europeo***

El carisma individual de los miembros del Consejo Europeo es variable según las épocas y los miembros presentes en el Consejo Europeo<sup>318</sup>. Sin embargo, la historia del Consejo Europeo conserva la memoria de algunos de sus miembros que han demostrado por sus acciones y sus personalidades un verdadero carisma. Sin pretender establecer una lista exhaustiva, se pueden citar varios miembros del Consejo Europeo<sup>319</sup> que pueden ilustrar esta aura carismática.

Primero, el Presidente Jacques Delors es reconocido de manera unánime como una gran personalidad del Consejo Europeo, cuando ocupaba el cargo de Presidente de la

---

<sup>316</sup> Debida a las cualidades personales y a la inteligencia de sus miembros.

<sup>317</sup> Debida a la fuerza de las ideas expresadas por el colegio.

<sup>318</sup> Es importante precisar ahora que un Jefe de Estado o de Gobierno puede ser a nivel nacional, en su país, un líder carismático, pero como miembro del Consejo europeo carecer de esta legitimidad.

<sup>319</sup> Se excluyen voluntariamente del estudio los Ministros nacionales y el Comisario europeo que tienen un papel secundario, así como el Ministro de asuntos exteriores de la Unión, por falta de elemento de análisis. El Ministro de asuntos exteriores de la Unión, según las disposiciones de la Constitución europea, es el nuevo miembro del Consejo europeo. Si entraran en vigor de alguna manera estas disposiciones es muy probable, que vista la importancia del cargo, la personalidad nombrada para este puesto pueda reivindicar, algún día, una legitimidad carismática.

Comisión Europea, y gozaba de un gran carisma. Sin embargo, y como regla general, hay que admitir que la posición del Presidente de la Comisión Europea como miembro del Consejo Europeo, hace difícil que pueda imponerse como hombre providencial del Consejo Europeo<sup>320</sup>.

Luego, se pueden citar algunos Jefes de Estado o de Gobierno. Desde 1974, se debe admitir que sólo muy pocos Jefes de Estado o de Gobierno han dejado un recuerdo memorable, capaz de otorgarles un fuerte carisma como miembro del Consejo Europeo. Entre estos privilegiados se puede citar a Margaret Thatcher. A su manera, el Primer ministro británico demostró su importante carisma en el seno del Consejo Europeo en particular por la fuerza y la intransigencia con la que defendió sus ideas<sup>321</sup>. El Presidente francés François Mitterrand y el Canciller alemán Helmut Kohl demostraron en un dúo histórico, sus capacidades especiales para conectar con los problemas europeos y darles soluciones. La complicidad entre ambos hombres y el simbolismo impactante de sus acciones les otorgaron un amplio carisma como miembros del Consejo Europeo<sup>322</sup>. Sin embargo, es importante notar que el lugar privilegiado que se han auto-otorgado las “parejas” franco-alemanas en el seno del Consejo Europeo no ha sido siempre acompañado por el reconocimiento de una fuerza carismática<sup>323</sup>. El Presidente del Gobierno español, Felipe González, así como el Primer ministro británico, Tony Blair ilustran de cierto modo también el carisma de los miembros del Consejo Europeo al gozar de un capital de esperanza de renovación política. Además, ambos líderes supieron utilizar sus cualidades personales para imponerse entre sus socios como miembros eminentes del Consejo Europeo. Por último, el Primer ministro luxemburgués,

---

<sup>320</sup> Esto se puede explicar por las rivalidades y la desconfianza existentes entre las dos instituciones. En efecto, cualquier acción o proyecto audaz del Presidente de la Comisión en el seno del Consejo europeo, susceptible de otorgarle una legitimidad carismática, podría ser interpretado como una voluntad de perjudicar al Consejo europeo.

<sup>321</sup> Para Jacques Delors, “*Margaret Thatcher siempre ha tenido ideas muy claras sobre la evolución de la sociedad británica y sobre los límites de la integración europea*” En nuestra entrevista, el ex Presidente de la Comisión recordó la relaciones difíciles con el Primer ministro británico en particular durante la Cumbre de Luxemburgo de 2 de diciembre de 1985 y para las negociaciones del “paquet Delors 1” entrevista con Jacques Delors, 7 de febrero de 2007, en París.

<sup>322</sup> Es cierto que el miembro francés y el miembro alemán siempre han representado un papel determinante en el Consejo europeo, siendo sus gestos y sus palabras objeto de mucha atención y respeto. *Vid.* “Foto de François Mitterrand y de Helmut Kohl cogidos de la manos, el 22 de septiembre de 1984 en Verdun”, *Cercle des européens* [en línea], disponible en : <<http://www.ceuropeens.org/Mitterrand-et-Kohl-a-Verdun.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>323</sup> Es el caso por ejemplo de la pareja Chirac/Shroeder. Esta falta de carisma provocó desconfianza y muchas críticas tanto entre los otros miembros del Consejo europeo como entre los ciudadanos europeos. Estas críticas, muy virulentas en la década 1995-2005, han dado lugar al intento, sin futuro, de creación del “motor hispano inglés” o “eje Madrid Londres” a principio de los años 2000 entre el Primer ministro inglés Blair y el Presidente de Gobierno Aznar. *Vid.* C.P., “Zapatero, dernier défenseur de l’Axe franco-allemand”, *ARTE - Histoire & Société* [en línea], 13 septembre 2004, disponible en : <<http://www.arte.tv/fr/recherche/631048.html>>, (consultado en junio de 2008).



Jean-Claude Juncker, por su longeva presencia en el seno del Consejo Europeo y su credibilidad política ha adquirido una evidente autoridad entre sus socios europeos que le confiere un carisma en el seno del Consejo Europeo.

Finalmente, es interesante hacer un comentario sobre los Presidentes del Consejo Europeo. Es sorprendente constatar que no se recuerda precisamente a ninguno por su influencia excepcional, sus hechos históricos o por sus cualidades prodigiosas a favor del Consejo Europeo y de la Unión. En realidad, la dificultad para los Presidentes del Consejo Europeo de adquirir una fuerza carismática se explica por la limitación temporal excesiva de su mandato. Con un mandato semestral, es difícil lograr, como Presidente, dicho carisma y obviamente imposible reivindicarlo<sup>324</sup>. Esta situación podría ser modificada<sup>325</sup>, y es muy probable que, en el futuro, surjan Presidentes del Consejo Europeo que puedan asentar su poder sobre un aura carismática. La existencia y la variación del carisma individual de los miembros del Consejo Europeo conducen a formular unas observaciones.

En primer lugar, dicho carisma individual produce efectos sobre el Consejo Europeo como órgano colegial y sobre sus miembros. Así, por una parte, la emergencia de unos cuantos líderes fuertes en el seno del Consejo Europeo beneficia al Consejo Europeo en su conjunto, permitiendo impulsar con eficacia las acciones del Consejo Europeo y desarrollar proyectos ambiciosos e ideas novedosas. Por otra parte, esta aura carismática de unos cuantos miembros tiende a difundirse entre todos los miembros del Consejo Europeo. En efecto, se puede decir que estos líderes carismáticos arrastran a todos los miembros del Consejo Europeo en un círculo virtuoso que dinamiza la imagen y las acciones de cada miembro del Consejo Europeo. Para ilustrar estas ventajas de la existencia de líderes carismáticos en el Consejo Europeo, se puede hacer referencia al periodo entre 1985 y 1995 durante el cual, a pesar de las dificultades socioeconómicas y geopolíticas, el Consejo Europeo conoció, gracias a sus miembros, una década de desarrollo y de plenitud incomparable. Por el contrario, la ausencia de líderes carismáticos entre los miembros del Consejo Europeo, en el periodo 1995-2005, ilustra el relativo inmovilismo del órgano supremo de la Unión Europea. Esta situación

---

<sup>324</sup> Lo demuestra el ejemplo de la presidencia irlandesa de Bertie Ahern; en solo 6 meses consiguió la proeza de concluir las negociaciones sobre la adopción de la Constitución europea, en un contexto diplomático muy difícil. Todos los miembros del Consejo europeo habían saludado la acción formidable e inesperada del entonces Presidente del Consejo europeo. Pero la emergencia tímida de lo que hubiera podido desembocar sobre una legitimidad carismática fue literalmente cortada por el fin del mandato semestral del Presidente Bertie Ahern.

<sup>325</sup> Con la adopción de las disposiciones del Tratado constitucional, que tiene previsto un Presidente del Consejo europeo permanente con un mandato de dos años y medio. En efecto, con este mandato de dos años y medio repetible, el Presidente del Consejo europeo debería tener el tiempo suficiente, y pues la posibilidad, para actuar y forjarse una legitimidad carismática en el seno del Consejo europeo.

y los inconvenientes que supone, confirman la importancia de la existencia de un carisma para algunos miembros del Consejo Europeo y la necesidad que estos líderes puedan expresar con fuerza sus ideas y personalidades para dinamizar la acción del Consejo Europeo.

En segundo lugar, y a pesar de sus ventajas, la existencia de una fuerza carismática de ciertos miembros del Consejo Europeo puede crear situaciones de tensión que no pueden ser ignoradas. Por ejemplo, el carisma de un Jefe de Estado o de Gobierno en el seno del Consejo Europeo se puede percibir como una amenaza para los demás miembros al constituir un riesgo para la unidad del consenso en el seno del Consejo Europeo<sup>326</sup>. Otro riesgo posible es que el carisma de un miembro del Consejo Europeo acabe en una identificación demasiado fuerte del líder con el Consejo Europeo y que se produzca una personificación del órgano supremo de la Unión Europea<sup>327</sup>. Otro problema que se puede plantear es que el miembro del Consejo Europeo que goza de este renombre carismático debilite la legitimidad política de sus demás socios en el seno del Consejo Europeo. Por último, la existencia de este carisma puede desembocar en que tal o cual miembro carismático esté bajo sospecha de querer apoderarse del control del Consejo Europeo<sup>328</sup>.

El criterio del carisma es difícilmente manejable ya que depende totalmente de las personalidades políticas presentes en el Consejo Europeo. Sin embargo, valoramos muy positivamente la presencia de grandes miembros carismáticos en el seno del Consejo Europeo y, a partir de la experiencia de los años 85-95, reconocemos la necesidad y los beneficios procurados por la existencia de un carisma de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo<sup>329</sup>.

---

<sup>326</sup> Esto fue el caso del Primer ministro británico Margaret Thatcher en los años ochenta, cuya obstinación llegó a complicar el alcance de consensos en el Consejo europeo y pues al fracaso de varias Cumbres.

<sup>327</sup> De cierto modo, esto pasó no en el Consejo europeo pero en la Comisión europea con Jacques Delors. En efecto, la Comisión europea era y sigue siendo identificada con la personalidad de Jacques Delors. En caso de que la presidencia del Consejo europeo deje de por turno, con la elección de un Presidente “fijo”, el Consejo europeo podría conocer este fenómeno, con la elección de un Presidente con un gran carisma.

<sup>328</sup> Catherine Lalumière describe el ambiente de la Cumbre de Milán de junio de 1985, y la ira de los miembros del Consejo europeo contra el Presidente francés y el Canciller alemán que han elaborado un texto sin haberlo concertado con los otros miembros del Consejo europeo. Eso ilustra la tentación de los dos líderes carismáticos de la época de tomar decisiones sin respetar las reglas del Consejo europeo y la interpretación de los otros Jefes de Gobierno que han denunciado un “push” franco alemán en el Consejo europeo. *Vid.* LALUMIERE Catherine, Secretaria de Estado de Asuntos europeos de Francia, entrevistada por DESCHAMPS Étienne, Paris, 17 de mayo de 2006, *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)* [en línea], disponible en : <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>329</sup> Es evidente que los demás miembros del Consejo europeo deben estar siempre muy atentos sobre las posibles derivas de sus socios más carismáticos evitando que los líderes políticos vulneren las reglas de funcionamiento del Consejo europeo y que contribuyen a bloquear sistemáticamente la toma de decisión y el alcance del consenso.

Obviamente, todos los miembros del Consejo Europeo no pueden gozar de esta aura carismática a título personal. Sin embargo, la comparación de los miembros del Consejo Europeo de la década 85-95, con los de la década de 95-05<sup>330</sup> destaca claramente una crisis del carisma individual de los miembros del Consejo Europeo. Lamentamos este declive del carisma entre los miembros del Consejo Europeo porque tiene consecuencias que se repercuten en el buen funcionamiento de las instituciones y de las políticas europeas. Ante esta situación, y con la llegada al poder de nuevos miembros en el Consejo Europeo como la canciller alemana Angela Merkel, el Presidente francés Nicolas Sarkozy o el Primer ministro británico Gordon Brown, esperamos que el Consejo Europeo gane nuevos y grandes líderes carismáticos capaces de dinamizar un Consejo Europeo compuesto de veintisiete miembros.

#### ***1.1.1.1.2 El potencial inexpressado del carisma del Consejo Europeo***

Es bastante difícil zanjar la cuestión del carisma del Consejo Europeo como órgano colegial de la Unión Europea. En efecto, por una parte, la composición particularmente eminente e ilustre de este órgano<sup>331</sup> le otorga un capital carismático originario difícilmente contestable. Pero por otra parte, la existencia de un carisma del Consejo Europeo se encuentra dificultada por la forma colegial característica de este órgano. Así, si el carisma se suele observar en individuos concretos, parece más difícil, para una institución colegial como el Consejo Europeo, realizar actos o comportamientos excepcionales susceptibles de tocar notablemente la sensibilidad del pueblo para ganar esta fuerza carismática. A la luz de esta presentación ¿puede decirse que el Consejo Europeo goza de un aura carismática? Es difícil dar una respuesta afirmativa pero no se puede negar rotundamente la existencia de un carisma del Consejo Europeo. Entonces, se puede decir que el Consejo Europeo tiene un potencial carismático que hasta hoy no se ha expresado.

La inexpressión del carisma del Consejo Europeo conduce a realizar dos observaciones. Por una parte, el Consejo Europeo pierde la confianza y la credibilidad al juicio de los euro-ciudadanos, ya que no ha sido capaz de realizar proezas políticas que

---

<sup>330</sup> Tanto Nicole Fontaine (entrevista del 6 de diciembre de 2006 en París) como Eneko Landaburu (entrevista del 20 de febrero de 2007 en Bruselas) y que Antoine Quero (entrevista del 17 de abril de 2007 en Bruselas) han lamentado la ausencia de grandes líderes políticos carismáticos en el seno del Consejo europeo para dar un nuevo impulso al Consejo europeo.

<sup>331</sup> El Consejo europeo se compone de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión europea y del Presidente de la Comisión europea.

permitan considerarlo como un “órgano providencial” para el destino de la Unión Europea. En efecto, como órgano colegial el Consejo Europeo no ha realizado nada suficientemente excepcional, que merezca un respeto y una confianza firme y sin fallo de los pueblos europeos. Como órgano colegial supremo de la Unión Europea, nunca se ha ilustrado como “héroe” para la gestión o la solución de una crisis<sup>332</sup>. La inexpressión del carisma del Consejo Europeo tiene pues un impacto bastante negativo.

Por otra parte, hay que reconocer que la reserva en cuanto a la expresión del carisma del Consejo Europeo ha tranquilizado y apaciguado los temores de las demás instituciones europeas. En efecto, cabe recordar que la creación de un nuevo órgano en 1974, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno había preocupado bastante las instituciones históricas de la comunidad europea. La Comisión Europea sobre todo, temía que el nuevo órgano compuesto de los Jefes de Estado o de Gobierno se otorgara el control de todos los mecanismos de decisión e impusiera su hegemonía sobre las demás instituciones<sup>333</sup>. Es cierto que podía existir un riesgo de que la expresión de la fuerza carismática del Consejo Europeo provocara un grave desequilibrio institucional y una amenaza para la supervivencia de la comunidad europea. Pero hoy en día, la práctica institucional ha demostrado que este riesgo no se ha concretizado. En este sentido, cabe admitir pues que la inexpressión del carisma del Consejo Europeo tiene un impacto que podemos calificar de positivo.

Pensamos que la existencia de un potencial carismático originario del Consejo Europeo es en sí un elemento importante. En cuanto a su inexpressión, ha permitido dar garantías democráticas a las demás instituciones europeas, y la consideramos, con perspectiva, como una prudencia necesaria. Ahora, se plantea el problema de saber si el Consejo Europeo puede seguir su acción en el escenario institucional europeo sin esta fuerza carismática que le falta. Idealmente, la respuesta es negativa y es necesario fomentar todas las energías susceptibles de ayudar la emergencia de este carisma. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, consideramos que el Consejo Europeo no tiene la madurez institucional suficiente para asumir mañana su potencial carismático. De todos modos, el reconocimiento de este carisma del Consejo Europeo sólo podrá construirse a raíz de la resolución de una

---

<sup>332</sup> Las interminables crisis institucionales que conoce Europa desde 1992, no han sido solucionadas por el Consejo europeo y el fracaso del proyecto constitucional confirma la oportunidad perdida por el Consejo europeo de acabar con estas crisis institucionales. La crisis política sobre la guerra en Irak en 2003, es otro ejemplo de una oportunidad perdida por parte del Consejo europeo de fundar e impulsar firmemente una política exterior, y ganar así su legitimidad carismática.

<sup>333</sup> Hay que recordar que en la historia política, la expresión de la legitimidad carismática se expresa con mucha virulencia en regímenes dictatoriales y constituye en el inconsciente popular una amenaza a los derechos y a la democracia.

crisis mayor de la Unión Europea, y hasta hoy, nos parece evidente que el Consejo Europeo no ha sido capaz de enfrentarse y superar con fuerza y “heroísmo” una crisis de este tipo.

El Consejo Europeo se encuentra pues en espera de “una crisis reveladora” que podría afectar a la Unión Europea a corto plazo. En efecto, y según Michel Rocard, dentro de cuatro o cinco años, el Consejo Europeo deberá enfrentarse a un *“tsunami financiero procedente de Estados Unidos, que tendrá consecuencias muy graves en Europa”*<sup>334</sup>. Para el ex Primer ministro francés, esta situación provocará *“una confrontación del sistema europeo con el sistema económico estadounidense y si esta oposición se endurece, el Consejo Europeo no tendrá otras alternativas que enfrentarse al problema y pues tendremos un renacimiento europeo a través de nuestras atribuciones económicas y financieras.”* A partir de la reflexión de Michel Rocard, opinamos que esta crisis podría constituir una ocasión para el Consejo Europeo de enfrentarse a un grave problema y en caso de éxito en la resolución de este conflicto, podría ganar su renombre carismático. Por otra parte, la adopción de las disposiciones del Tratado de Lisboa deja abierta la puerta a la emergencia de una fuerza carismática del Consejo Europeo. En efecto, creemos que la creación de un Presidente del Consejo Europeo permanente podría, gracias a la gestión eficaz de una crisis, ayudar a destacar las cualidades colegiales del Consejo Europeo y difundir una fuerte credibilidad entre los euro-ciudadanos.

### **1.1.1.2 La debilidad de la legitimidad política debida a la falta de filiación**

El segundo criterio que permite apreciar la legitimidad política y los criterios característicos del Consejo Europeo desde un punto de vista subjetivo es la filiación. El análisis de este criterio consiste en apoyar la justificación y el poder actual de una institución, sobre filiaciones dinásticas o espirituales que legitiman la situación institucional de un órgano determinado. Por una parte, la filiación espiritual supone simplemente, por parte del que la tiene, una reivindicación explícita de la herencia y una voluntad clara de presentarse como el sucesor de un antecesor concreto, sin la necesidad de la existencia de un vínculo familiar<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> Véase la entrevista con el Primer ministro francés Michel Rocard, realizada en París, el 16 de abril de 2007.

<sup>335</sup> A título de ejemplo, las referencias a la legitimidad hereditaria sucesoria están particularmente utilizadas en Francia, ya que el sistema republicano impide una herencia dinástica del poder. Así, es algo bastante normal ver a los hombres políticos y concretamente a los Presidentes de la República, reivindicar “las herencias” de tal o tal personaje, presentándose como “su” sucesor político. El Presidente Mitterrand solía presentarse como el heredero directo de los grandes líderes de izquierda como por ejemplo Jaurès, Blum o Mendès France. El Presidente Chirac también utilizaba esta legitimidad hereditaria para presentarse como el sucesor del

Por otra parte, la filiación dinástica puede ser reivindicada por una persona, para la cual está comprobada la existencia de un vínculo familiar, y por lo tanto dinástico, con posibles antecesores y sucesores<sup>336</sup>.

La hipótesis de que el Consejo Europeo reivindique una filiación cualquiera parece poco realista y puede desacreditar el interés de este estudio. Sin embargo, y tomando en cuenta los dos matices del criterio de filiación que se acaban de definir, esta pista no puede ser rechazada tan radicalmente y merece un análisis detallado susceptible de aportar matices y justificaciones.

Así, defenderemos la idea según la cual la falta de filiación del Consejo Europeo explica la inexistencia de su legitimidad política. Esto se podrá comprobar reconociendo la pertinencia de la filiación de ciertos miembros del Consejo Europeo y admitiendo la imposibilidad de una filiación para el Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.2.1 La pertinencia de la filiación para los miembros del Consejo Europeo***

Por una parte, se puede constatar que, como miembros del Consejo Europeo, el Presidente del Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno, el Presidente de la Comisión, y los Ministros de asuntos exteriores de los países miembros, tienen la voluntad de inscribirse en la continuidad de la obra iniciada por los padres fundadores de la Unión Europea. Así, en varias ocasiones en los discursos de los distintos miembros del Consejo Europeo<sup>337</sup>, existen reivindicaciones explícitas a la herencia espiritual de personajes como Jean Monnet o Robert Schuman, y ahora Jacques Delors.

Por otra parte, y sobre la base de las instituciones nacionales y comunitarias actuales, el Presidente del Consejo Europeo no puede reivindicar una filiación dinástica ya

---

General de Gaulle. En cuanto al Presidente conservador Nicolas Sarkozy, se puede citar sus repetidas referencias a la herencia del histórico líder izquierdista Jean Jaurés.

<sup>336</sup> Por ejemplo, en el caso español, se puede referir al artículo 57 de la Constitución española que da una buena ilustración del funcionamiento de esta legitimidad hereditaria dinástica. Dice el artículo 57 : “*La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. D. Juan Carlos de Borbón legítimo heredero de la dinastía histórica*”. Vid. “Constitución española de 1978”, *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>337</sup> Véase por ejemplo, BERLUSCONI Silvio, “Discurso del 4 de octubre de 2003 con motivo del inicio de la CIG”, *Presidencia Italiana de la U.E. de 2003* [en línea], Roma, 4 de octubre de 2003, disponible en : <[http://ueitalia2003/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/10/4/doc\\_ev\\_4ottce](http://ueitalia2003/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/10/4/doc_ev_4ottce)>, (noviembre de 2004). Véase también F. MITTERRAND, *Onze discours sur l'Europe 1982-1995*, Napoli : Vivarium, 1996.

que el sistema de rotación durante el periodo convencional y el sistema de elección previsto en el texto de la Constitución europea, lo impiden formalmente. El Presidente de la Comisión tampoco puede pretender a una filiación dinástica ya que su cargo lo debe a una nominación del Consejo Europeo. Quedan por fin los Jefes de Estado o de Gobierno. Ahí sí que hubiera podido haber el caso de un miembro con filiación dinástica. En efecto, son muchos los Jefes de Estado en Europa que ocupan esta función gracias a una filiación dinástica<sup>338</sup>. Sin embargo, en el Consejo Europeo, todos los miembros susceptibles de tener una filiación dinástica han sido sustituidos por los Jefes de Gobierno<sup>339</sup>.

Esta presentación permite hacer unas constataciones. Se puede comprobar que la filiación espiritual de los miembros del Consejo Europeo es una realidad, mientras que se deduce lógicamente la inexistencia de filiación dinástica de los distintos miembros del Consejo Europeo. Esto significa que la filiación de los miembros del Consejo Europeo existe parcialmente. Esta existencia parcial de una filiación no constituye ningún inconveniente para los miembros del Consejo Europeo. En efecto, la dimensión dinástica de esta filiación aunque plausible en teoría<sup>340</sup>, no es indispensable. Es más, en la práctica institucional de la Unión Europea, y más concretamente del Consejo Europeo, esta filiación dinástica es desaconsejable. Así, es probable que dicha filiación dinástica, si hubiera existido, habría creado tensiones o escepticismo por parte de los Estados miembros que han adoptado el sistema republicano, y críticas de numerosos ciudadanos en cuanto al carácter poco democrático de este tipo de filiación.

Por los motivos arriba mencionados, se puede pensar que la inexistencia de filiación dinástica resulta de una voluntad clara en las instituciones europeas de no permitir la posibilidad de una filiación dinástica para sus distintos miembros. En cuanto a la voluntad de promover las referencias a las filosofías e ideologías originarias de la Unión Europea y que los miembros se reivindicquen como los sucesores de los padres fundadores, puede interpretarse como una compensación de la filiación de los miembros del Consejo Europeo. Además, hay que reconocer que el recurso a esta filiación es muy hábil y muy eficaz, sobre todo respecto a los ciudadanos europeos que consideran a los padres fundadores como

---

<sup>338</sup> Así, por ejemplo, el Rey de España, como Jefe del Estado, con el mismo título que el Presidente de la República francesa, podría ser miembro del Consejo europeo.

<sup>339</sup> En realidad esta hipótesis tiene poca posibilidad de aplicarse a nivel individual debido a la condición constitucional de estos Jefes de Estado.

<sup>340</sup> En efecto, el Presidente del Consejo europeo, el Presidente de la Comisión o los Jefes de Estado o de Gobierno considerados individualmente como personas, podrían perfectamente justificar su presencia en el Consejo por el hecho de la herencia dinástica del cargo.

referencias fiables y representativas en Europa. Gracias a este fenómeno, los miembros del Consejo Europeo pueden reforzar su crédito político y sus compromisos europeos y gozar de una real filiación.

Podemos afirmar que los miembros del Consejo Europeo gozan de una filiación parcial pero realmente pertinente. Esta realidad, que aparta las hipótesis radicales de existencia o de ausencia total de filiación, parece a nuestro juicio, como perfectamente adecuada a los miembros del Consejo Europeo. En efecto, por una parte, una existencia global de filiación que abarcaría los dos matices estudiados en este apartado hubiera provocado confusiones y críticas contra su carácter antidemocrático. Por otra parte, la inexistencia total de filiación con la negación de la filiación ideológica y filosófica de los padres fundadores de la Unión Europea, habría restado credibilidad y fuerza a los distintos miembros del Consejo Europeo. Finalmente, el equilibrio y la compensación encontrados, nos parecen satisfactorios y merecen ser preservados para garantizar a los miembros del Consejo Europeo una fuente de legitimidad política, nada superflua.

#### ***1.1.1.2.2 La imposibilidad de una filiación para el Consejo Europeo***

Dos datos permiten enfocar el estudio de la filiación del Consejo Europeo. Primero, el Consejo Europeo no es un órgano unipersonal y carece por lo tanto de vínculo familiar, con posibles antecesores y sucesores. Además, es inimaginable que el Consejo Europeo, como órgano colegial, sea hoy el órgano supremo de Europa por ser el heredero legítimo de una dinastía gobernante de “órganos colegiales” desde hace mucho tiempo en Europa. Así presentado, se puede ver que sería totalmente absurdo considerar la existencia de una dinastía dirigente de “órganos colegiales” que se transmitiría el poder generación tras generación y cuyo heredero actual sería el Consejo Europeo. Segundo, el Consejo Europeo, como órgano colegial, no reivindica ninguna filiación ni se presenta como el sucesor de un ilustre antecesor.

A la luz de estos datos, la deducción lógica que se impone consiste en decir que el Consejo Europeo no puede racionalmente prevalerse de una filiación. Más concretamente, se admite sin dificultad que la filiación para un órgano colegial es imposible ya que no puede existir un vínculo dinástico para un órgano colegial. En cambio, hubiera podido existir una



filiación espiritual, ya que su condición de órgano colegial no impide al Consejo Europeo reivindicar la herencia espiritual de un ilustre antecesor. Sin embargo, en la práctica, es difícil encontrar un antecesor al Consejo Europeo, con estructura similar, ya que los antecedentes institucionales que existieron a nivel europeo, no son en nada comparables con el órgano colegial supremo que constituye el Consejo Europeo, ni pueden considerarse como experiencias exitosas para la historia de Europa. Además, es interesante notar que el Consejo Europeo parece situarse no en la continuidad de un supuesto antecesor, sino al contrario, como el primer eslabón de referencia a su nivel institucional. No existe pues, posibilidad, ni interés, ni deseo por parte del Consejo Europeo, como órgano colegial, de reivindicar una filiación.

Admitimos sin ninguna dificultad que el Consejo Europeo, como órgano colegial, no tiene ninguna filiación. Vemos muy probable que esta situación siga perdurando, excepto si una reforma institucional, poco realista, sustituya el Consejo Europeo por una persona para encabezar el órgano supremo de la Unión Europea. Volviendo a consideraciones más realistas, consideramos que la ausencia de filiación para el Consejo Europeo no constituye ninguna desventaja. Además, su voluntad de desmarcarse de un linaje ideológico o filosófico concreto, nos conduce a situar históricamente el Consejo Europeo como la figura, cuya filiación podrá ser reivindicada por los órganos colegiales que le sucederán.

### ***1.1.2 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE UN PUNTO DE VISTA NORMATIVO***

La apreciación desde un punto de vista normativo completa el estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo. Permite apreciar esta legitimidad mediante el prisma de las reglas escritas o consuetudinarias. Concretamente, y aplicado al Consejo Europeo, la apreciación desde un punto de vista normativo debe permitir justificar la existencia y el poder del Consejo Europeo a la vista de las normas existentes a nivel europeo y eventualmente a nivel nacional. Por supuesto, esta apreciación normativa concierne al Consejo Europeo como órgano colegial pero también los distintos miembros que lo componen.

En el caso del Consejo Europeo, la apreciación de la legitimidad política desde un punto de vista normativo no parece plantear dificultades. En efecto, tanto la costumbre como

las disposiciones convencionales suelen constituir fuentes efectivas de legitimidad para los órganos e instituciones de la Unión Europea. De hecho, la doctrina no ha dedicado mucho interés en el estudio de este tema. Sin embargo, y aunque puedan parecer evidencias, puede ser interesante determinar cuál es concretamente la base normativa que sirve al Consejo Europeo para fundar su legitimidad. También podrá ser útil saber si esta base normativa es única o si se apoya sobre varias reglas.

La apreciación desde un punto de vista normativo de la legitimidad política del Consejo Europeo permitirá la demostración de la efectividad de esta legitimidad gracias a la costumbre y del contraste de esta legitimidad en los textos.

### **1.1.2.1 La efectividad de la legitimidad política gracias a la costumbre**

La costumbre es la primera norma que permite apreciar la legitimidad política del Consejo Europeo. El Consejo Europeo obedece a ciertas costumbres, fundadas sobre reglas y prácticas casi constantes, que se han forjado durante veinticinco años. Es necesario delimitar el periodo concreto de la historia institucional de la Unión Europea que ha servido de base a esta legitimidad consuetudinaria del Consejo Europeo. Para este estudio, parece oportuno considerar como inicio de este periodo el año 1961, que corresponde a la aparición del órgano que prefigura el Consejo Europeo en el escenario institucional europeo. Este periodo concluye lógicamente en 1986, con la adopción del Acta única europea y el reconocimiento convencional del Consejo Europeo.

Existe un consenso doctrinal para reconocer que el Consejo Europeo está sometido a reglas que se han repetido constantemente por el órgano colegial y de manera individual por los miembros del Consejo Europeo, con la convicción de que estas reglas son jurídicamente obligatorias. Sin embargo, y es aquí donde está el interés de este párrafo, queda por demostrar que esta costumbre sirve de base para la efectividad de la legitimidad política del Consejo Europeo.

El objetivo de este apartado es pues determinar si la costumbre permite o no garantizar la legitimidad política del Consejo Europeo, y en qué condiciones. La legitimidad política del Consejo Europeo se encuentra condicionada por la desigualdad del

reconocimiento consuetudinario de los miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, beneficia a la autenticidad del reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo.

#### ***1.1.2.1.1 La desigualdad del reconocimiento consuetudinario de los miembros del Consejo Europeo***

Los Jefes de Estado o de Gobierno siempre han sido el núcleo central y fundamental de las Cumbres europeas. Desde 1961, las Cumbres europeas iniciadas por el General de Gaulle<sup>341</sup>, ya contaban con la presencia de los seis Jefes de Estado o de Gobierno miembros de la comunidad económica europea<sup>342</sup>. De hecho, cuando en 1974, el Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing quiso reformar estas Cumbres, la nueva composición del órgano que había planeado, se limitaba a la sola presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno europeos. Con las sucesivas ampliaciones, la presencia de los dirigentes europeos se ha confirmado y se ha reforzado a medida que Europa integraba un miembro nuevo. La presencia de los Jefes de Estado o de Gobierno en las Cumbres europeas es pues continua desde 1961. Desde la Cumbre de París en 1961, los Ministros de asuntos exteriores han ido acompañando a los Jefes de Estado o de Gobierno. En 1974, en la Cumbre de París, el Presidente francés Giscard d'Estaing tenía previsto prescindir de su presencia. Pero las vivas protestas de los demás mandatarios europeos obligaron a los dirigentes francés y alemán a aceptar unas concesiones, salvando así la presencia de los Ministros de asuntos exteriores<sup>343</sup>. La presencia de los Ministros de asuntos exteriores de los países miembros de la Unión Europea ha sido pues incesante hasta el reconocimiento oficial de su presencia en el artículo 2 del Acta única de 1986.

La presencia de los miembros de la Comisión Europea y concretamente del Presidente y del Vicepresidente interviene a partir de 1975, después del acuerdo alcanzado en la Cumbre de París de 1974. Es interesante subrayar que la costumbre de hacer participar al

---

<sup>341</sup> La idea del Presidente francés era crear una institución de concertación según un modelo de Europa intergubernamental. En realidad, el objetivo del Canciller alemán y del Presidente francés era instaurar una asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno, que hubiera constituido un órgano de decisión central y dejando atrás las instituciones comunitarias creadas por el Tratado de Roma. Véase la rueda de prensa del General de Gaulle en París el 15 de mayo de 1962, in : C. de GAULLE, *Discours et messages*, Paris : Plon, 1970, p. 405 a 407.

<sup>342</sup> Alemania, Francia, Italia, Holanda, Luxemburgo y Bélgica.

<sup>343</sup> Así, el comunicado de París dispone que “*los Jefes de Gobierno han decidido reunirse acompañados de los Ministros de asuntos exteriores (...)*”. En realidad era necesario mantener la presencia de los Ministros de asuntos exteriores ya que su ausencia hubiera provocado problemas constitucionales en ciertos Estados miembros, debido al reparto de competencia en los asuntos de política exterior entre el Jefe del Gobierno y su Ministro de asuntos exteriores.

Presidente de la Comisión ha sido, básicamente, una voluntad del Benelux y de Italia, para reforzar el marco comunitario del Consejo Europeo<sup>344</sup>. La presencia de los más altos representantes de la Comisión Europea adquirida tardíamente, ha sido continua desde entonces. Finalmente, a partir de 1974, se puede constatar que casi todas las figuras componentes del Consejo Europeo actual ya forman parte de la institución y participan en las reuniones. Por eso se puede decir que para estos miembros existe un reconocimiento consuetudinario, a excepción del Secretario General del Consejo de Ministros y Alto Representante para la PESC, cuyo cargo fue creado a finales de los noventa. En efecto, este nuevo miembro del Consejo Europeo, que debería convertirse en Alto representante para la política exterior de la Unión Europea, no puede prevalerse de este reconocimiento consuetudinario<sup>345</sup>.

Históricamente pues, sólo los Jefes de Estado o de Gobierno y los Ministros nacionales de asuntos exteriores pueden reivindicar este reconocimiento consuetudinario. De manera incontestable, pero con una amplitud menor debido a su integración tardía al Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Vicepresidente de la Comisión Europea también pueden apoyarse sobre este reconocimiento consuetudinario. En cuanto al Secretario General del Consejo de la Unión Europea y Alto Representante para la PESC, no puede reivindicar un reconocimiento consuetudinario ya que su presencia como miembro del Consejo Europeo es demasiado reciente.

Por una parte, se puede notar que esta situación destaca claramente la existencia de una desigualdad de los miembros del Consejo Europeo ante la reivindicación de un reconocimiento consuetudinario. En efecto, con excepción del núcleo constituido por los Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros de asuntos exteriores, los demás miembros han sufrido o sufren de la ausencia de reconocimiento consuetudinario. El ejemplo más representativo de esta situación es la incorporación, para determinadas sesiones del Consejo Europeo, de los Ministros de economía y hacienda, cuya presencia en las Cumbres europeas ha sido denunciada y criticada por los Ministros de asuntos exteriores. La existencia de un reconocimiento consuetudinario que no abarca a todos los miembros del Consejo Europeo representa pues de cierto modo un inconveniente notable.

---

<sup>344</sup> El Presidente francés y el Canciller alemán estaban en contra de la admisión del Presidente de la Comisión en el Consejo europeo. *Vid.* B. TAULEGNE, *op.cit.*, p. 221.

<sup>345</sup> La falta de legitimidad consuetudinaria del Ministro de asuntos exteriores de la Unión se explica por el hecho que su creación es moderna y no existía esta institución en 1974.

Sin embargo, y por otra parte, se debe constatar que los miembros “históricos” del Consejo Europeo, que gozan de este reconocimiento consuetudinario, disponen de un potencial de credibilidad y de fuerza importante para justificar sus acciones y su presencia en el seno del Consejo Europeo. En efecto, no se podría negar a los Jefes de Estado o de Gobierno su presencia en el Consejo Europeo. De hecho, desde la costumbre instaurada en la Cumbre de París en 1961, el Consejo Europeo está identificado con los Jefes de Estado o de Gobierno miembros de la Unión Europea y viceversa. Se puede notar también la fuerza que proporciona el reconocimiento consuetudinario a los “miembros históricos” para justificar su presencia en el Consejo Europeo con el difícil intento de sustituir, en ciertos casos, a los Ministros de asuntos exteriores por Ministros de economía y hacienda<sup>346</sup>. Parece pues que el reconocimiento consuetudinario constituye para los miembros que pueden reivindicarla, un argumento de peso para hacer frente a las modificaciones de los equilibrios y de las presencias en el seno del Consejo Europeo, y puede ser considerada como una ventaja interesante<sup>347</sup>.

A nuestro criterio, la costumbre ha constituido una fuente importante y útil de legitimidad política para los miembros del Consejo Europeo. Sin ella, la acción de los miembros del Consejo Europeo y sobre todo los Jefes de Estado o de Gobierno no hubiera podido gozar del respaldo nacional de los países miembros y del respeto de las instituciones comunitarias. Aunque la existencia de un reconocimiento consuetudinario ha beneficiado satisfactoriamente a numerosos miembros del Consejo Europeo, no lo consideramos como suficiente y como exclusivo. En efecto, es importante recordar que las desigualdades existentes y evocadas más arriba deben ser compensadas para limitar las diferencias entre los miembros del Consejo Europeo.

Consideramos que la emergencia de un reconocimiento convencional<sup>348</sup> para los miembros del Consejo Europeo permite nivelar estas desigualdades de manera satisfactoria. Por eso esperamos que, a partir de ahora y en adelante, cualquier nuevo miembro que se integre en el Consejo Europeo, goce de un reconocimiento convencional claro y explícito para evitar los efectos nefastos de la ausencia de reconocimiento consuetudinario y las diferencias

---

<sup>346</sup> Este problema que ha sido superado, podría resurgir si, como estaba previsto en las disposiciones del Tratado constitucional, se adoptaran medidas que autorizarían la presencia en el Consejo europeo de cualquier Ministro y no exclusivamente de los Ministros de asuntos exteriores.

<sup>347</sup> Sin embargo, es importante recordar que las disposiciones del Tratado constitucional tenían previsto que los Ministros de asuntos exteriores, a pesar de su legitimidad consuetudinaria, podrían perder su estatus de miembro del Consejo europeo. Esta medida podría afectar notablemente la legitimidad consuetudinaria reivindicada por los Ministros de asuntos exteriores pero también podría debilitar la legitimidad consuetudinaria de los Jefes de Estado o de Gobierno, sin que esta sea negada.

<sup>348</sup> Véase *infra* en esta sección.

con los otros socios del Consejo Europeo. Este razonamiento ha sido el que privilegiaron los autores convencionales. En efecto, la creación del cargo de Alto representante para la política exterior de la Unión Europea, y su integración como miembro de pleno derecho del Consejo Europeo, está acompañada por un reconocimiento explícito en los Tratados europeos. De este modo, imaginamos que el nuevo miembro del Consejo Europeo podrá compensar la falta de reconocimiento consuetudinario por un reconocimiento convencional<sup>349</sup>.

#### ***1.1.2.1.2 La autenticidad del reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo***

El reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo surge claramente entre 1961 y 1974. Desde el principio, parece una organización estructurada en torno a un órgano colegial, que prefigura el futuro Consejo Europeo. El primer paso efectivo en el establecimiento de un reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo, se dio los días 10 y 11 de febrero de 1961 en París durante una reunión<sup>350</sup> excepcional de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de las Comunidades europeas<sup>351</sup>. A pesar de las divergencias existentes, los seis países miembros en aquella época decidieron “*celebrar, a intervalos regulares, reuniones que tengan por objeto confrontar sus puntos de vista, concertar sus políticas y llegar a posiciones comunes con el fin de favorecer la unión política de Europa*”<sup>352</sup>. En sus memorias, el General de Gaulle, notó que “*todos los participantes han tenido mucho interés y han sentido una gran satisfacción al encontrarse y deliberar juntos; por fin que hay que ir más allá*”<sup>353</sup>.

En 1962, el rechazo por parte de Bélgica y de Holanda, del plan Fouchet<sup>354</sup> y la negación de ver estas Cumbres europeas institucionalizadas, paralizó los esfuerzos iniciados por el motor franco alemán durante seis años. En 1967, para el décimo aniversario de la firma del Tratado de Roma, los seis miembros de la CEE reanudan con la experiencia de las

---

<sup>349</sup> Es interesante notar sin embargo que el cargo de “Mister PESC” preludio al cargo de Ministro de asuntos exteriores de la Unión no se ha beneficiado de esta regla. En efecto, Javier Solana, Alto Representante para la PESC participa en el Consejo europeo sin gozar de un reconocimiento explícito de su condición de miembro del Consejo europeo en los Tratados europeos. Sin poder reivindicar una legitimidad consuetudinaria para justificar su presencia en el seno del Consejo europeo, el Alto Representante para la PESC solo debe su presencia en el Consejo europeo a un acuerdo de los demás miembros.

<sup>350</sup> Dedicada al examen del plan Fouchet.

<sup>351</sup> Vid. J-P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2003.

<sup>352</sup> Vid. "Communiqué officiel adopté à Bonn le 18 juillet 1961 par les Six chefs d'Etats ou de Gouvernements", *Assemblée parlementaire européenne*, Documents de séance 1961-1962, n° 110, 18 décembre 1961, p. 11-12.

<sup>353</sup> Vid. C. de GAULLE, *Mémoires d'espoir*, Paris : Le Grand Livre du Mois, Le Club, 1999, p. 156.

<sup>354</sup> Vid. "Projet d'acte européen présenté par les gouvernements de la RFA et de l'Italie dit Plan Genscher-Colombo (6 novembre 1981)", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 11, novembre 1981, p. 95-99.

Cumbres europeas. La práctica de estas Cumbres va a seguir y, entre 1969 y 1972, los Jefes de Estado o de Gobierno se reúnen con cierta regularidad. La costumbre de estas Cumbres europeas se instaura oficialmente en la Cumbre de Copenhague, los 14 y 15 de diciembre de 1973. En efecto, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros deciden aumentar la frecuencia de estas reuniones “*cuando las circunstancias serán oportunas y cuando impulsiones o la definición de nuevas orientaciones para la construcción europea aparezcan necesarias.*”

La creación oficial del Consejo Europeo durante la Cumbre de París, los días 9 y 10 de diciembre de 1974, sólo vendrá a confirmar y asentar permanentemente esta tradición. La confirmación de este importante reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo es particularmente visible en el periodo entre 1974 y 1986. Durante trece años, el Consejo Europeo ha funcionado sobre la sola base de las costumbres establecidas poco a poco y jamás desmentidas, y al margen total de las reglas previstas en los Tratados europeos. Esta autenticidad del reconocimiento consuetudinario es la base de la legitimidad política del Consejo Europeo.

El reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo presenta el inconveniente de no ser habitual en el sistema institucional europeo. En efecto, las normas comunitarias siempre han privilegiado la forma escrita y la mayor parte de las instituciones europeas gozan de un reconocimiento otorgado por las convenciones y Tratados europeos. En este contexto, se puede entender que la existencia de este reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo pueda parecer secundaria y poco importante. Sin embargo, y aunque pueda ser sorprendente y poco habitual, este reconocimiento consuetudinario aporta dos grandes ventajas al Consejo Europeo.

En primer lugar, ha permitido al Consejo Europeo, durante varios años, sobrevivir a la marginalización convencional. Sin el reconocimiento convencional, el futuro del Consejo Europeo era bastante arriesgado. Pero, gracias al reconocimiento consuetudinario pudo compensar la falta de reconocimiento convencional, y justificar así su existencia orgánica en el escenario institucional comunitario. En segundo lugar, el Consejo Europeo pudo reivindicar este reconocimiento consuetudinario para justificar y apoyar sus acciones actuales. En efecto, en sus conclusiones o en los discursos de sus miembros, son frecuentes las referencias a las actividades del Consejo Europeo anteriores a 1986, y las justificaciones sobre la base de

costumbres pre-convencionales<sup>355</sup>. De este modo, y sobre la base de este reconocimiento consuetudinario, el Consejo Europeo pudo reforzar y dar crédito a todas sus decisiones y acciones.

Este reconocimiento consuetudinario es realmente auténtico y constituye, a nuestro parecer, un elemento interesante y útil de legitimidad política, sobre todo para el Consejo Europeo, cuya inserción en el sistema institucional comunitario discrepa de las demás instituciones. En efecto, queremos insistir en que este reconocimiento consuetudinario era necesario para soportar la acción del Consejo Europeo mientras no gozaba de reconocimiento oficial en los Tratados europeos. El reconocimiento convencional aportado por el Acta única europea en 1986, no ha restado importancia a este reconocimiento consuetudinario. Al contrario, ha subrayado esta originalidad en el sistema institucional europeo en referencia a las demás instituciones, y ha reforzado aún más el fuerte poder de legitimidad que el Consejo Europeo reivindica en la costumbre. De hecho, si hoy en día, muchos observadores reconocen que el Consejo Europeo “*ha adquirido una importancia y una legitimidad tales que es bien difícil hoy en día imaginar que hubo una época en la que no existía*”<sup>356</sup>, estamos convencidos de que se debe, en gran parte, al fuerte reconocimiento consuetudinario del Consejo Europeo que se ha ido construyendo desde 1961 hasta 1986.

### **1.1.2.2 El contraste de la legitimidad política en los textos**

Los textos, es decir, las normas escritas, constituyen el segundo elemento de la legitimidad política del Consejo Europeo. Este estudio supone primero determinar los textos y Tratados que sirven de base para esta legitimidad. En 1986, el reconocimiento del Consejo Europeo en el Acta única europea, viene a fijar por escrito en el mármol convencional el

---

<sup>355</sup> Así, por ejemplo, el 19 de junio de 1983 en Stuttgart, en la declaración solemne sobre la Unión europea, el Consejo europeo reivindica claramente su legitimidad consuetudinaria refiriéndose a “*Las decisiones que [los Jefes de Estado o de Gobierno de las comunidades europeas, reunidos en Consejo europeo] han tomado en París los 21 de octubre de 1972 y 10 de diciembre de 1974, el documento sobre la identidad europea del 14 de diciembre de 1973 y la declaración del Consejo europeo de La Haya del 30 de noviembre de 1976 que concierne la construcción progresiva de la Unión europea(...)*”. Vid. “*Declaration solennelle sur l'Union européenne* (Stuttgart, 19 juin 1983)”, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1983, p. 26-31.

<sup>356</sup> Nicole Fontaine, ex-Presidenta del Parlamento europeo, reconoció que la legitimidad del Consejo europeo es indiscutible puesto que los Tratados europeos reconocen su existencia desde 1986, en entrevista en Neuilly sur Seine, el 6 de diciembre de 2006. Véase también, A-S. CROUZET, “*Le Conseil européen un organe décisif a reformer*”, *op. cit.*



reconocimiento consuetudinario que estaba vigente desde 1974. En efecto, el nombre<sup>357</sup> y el funcionamiento del Consejo Europeo instaurados progresivamente se encuentran por primera vez, reconocidos en un Tratado europeo y perennizados en las sucesivas reformas.

A pesar de las apariencias, el análisis de una legitimidad política del Consejo Europeo fundada sobre normas escritas no es tan evidente. En efecto, el reconocimiento tardío<sup>358</sup>, y marginal<sup>359</sup> del órgano supremo de la Unión Europea en los Tratados europeos justifica el interés de analizar esta fuente de legitimidad política y entender las eventuales especulaciones sobre la existencia o ausencia de reconocimiento textual del Consejo Europeo.

Concretamente, el objetivo de este apartado es destacar la existencia de contrastes en este reconocimiento textual, pero también analizar su trascendencia para entender la conducta del Consejo Europeo a la hora de orientar e impulsar las políticas para la Unión Europea. Organizaremos nuestra demostración analizando sucesivamente la imperfección del reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo y la perfección del reconocimiento textual del Consejo Europeo.

#### ***1.1.2.2.1 La imperfección del reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo***

Para demostrar la imperfección de la legitimidad política de los miembros del Consejo Europeo en los textos, es necesario tener un doble enfoque. Por una parte, se debe determinar los textos de los Tratados europeos que hacen referencias explícitas a las personas que participan como miembros al Consejo Europeo. Por otra parte, es necesario comprobar, en los textos nacionales<sup>360</sup>, los datos que podrían confirmar la existencia de este reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo. A nivel comunitario, la primera referencia aparece en 1986, en el artículo 2<sup>361</sup> del Acta única europea<sup>362</sup> y será

---

<sup>357</sup> La terminología “Consejo europeo” aún no estaba utilizada en el Comunicado de París en 1974 y será la práctica y la voluntad del Presidente Giscard d’Estaing y del Canciller Schmidt que impondrán esta apelación.

<sup>358</sup> En 1986 en el Acta única europea.

<sup>359</sup> Es decir fuera de la lista oficial de las instituciones europeas.

<sup>360</sup> Y en concreto las constituciones de los Estados miembros.

<sup>361</sup> El artículo 2 del Acta única europea dispone que : “*El Consejo europeo reúne los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como el Presidente de la Comisión de las comunidades europeas. Estos son asistidos por los Ministros de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión. (...)*”. Vid. “Acta única europea”, *Diario Oficial*, n° L 169 de 29 junio de 1987.

<sup>362</sup> El Acta única europea firmado el 17 de febrero en Luxemburgo por nueve Estados miembros y el 28 de febrero a La Haya por Dinamarca, Grecia e Italia.

confirmada en el artículo D<sup>363</sup> del Tratado sobre la Unión Europea<sup>364</sup> en 1992. Ambos textos reconocen oficialmente que los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, así como el Presidente y el Vicepresidente de la Comisión Europea y los Ministros nacionales de asuntos exteriores son miembros del Consejo Europeo. A nivel nacional, cabe constatar que ninguna disposición constitucional, determina oficialmente cuales son los miembros nacionales, miembros del Consejo Europeo. La existencia de estas referencias confirma la existencia de un reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo pero esboza, al mismo tiempo, su imperfección. Esta constatación impone que se hagan unas observaciones para matizar la realidad global del reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo.

En primer lugar, cabe convenir que este reconocimiento textual de todos los miembros del Consejo Europeo es fundamental. En efecto, permite determinar la lista de los cargos políticos que pueden pretender a ser miembros del Consejo Europeo. Este reconocimiento textual evita así las pretensiones inadmisibles para entrar en el círculo limitado de los miembros del Consejo Europeo. Por ejemplo, el Presidente del Parlamento Europeo no entra en la lista de los miembros del Consejo Europeo y por lo tanto, aunque participe al inicio de las sesiones del Consejo Europeo, no tiene el reconocimiento textual que le permite ser considerado como miembro de pleno derecho del Consejo Europeo.

En segundo lugar, los datos convencionales y constitucionales demuestran que el reconocimiento textual de los miembros del Consejo Europeo es incompleto. En efecto, el marco convencional europeo existente proporciona a los miembros del Consejo Europeo un reconocimiento oficial de su condición de miembros, pero el marco constitucional nacional no da este reconocimiento a los cargos políticos nacionales que son miembros del Consejo Europeo. Este inconveniente merece ser subrayado, ya que demuestra la mala interconexión existente entre las instituciones nacionales y las instituciones europeas. Este reconocimiento

---

<sup>363</sup> Véase el artículo 4 del TUE en "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 1997", *Diario Oficial*, n° C 340, 10 noviembre 1997.

<sup>364</sup> En 1992, el artículo D del Tratado de la Unión europea dispone que : "(...) *El Consejo europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como al Presidente de la Comisión. Estos son asistidos por los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo europeo se reúne al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo.(...)*". Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión original de 1992", *Diario Oficial*, n° C 191, 29 julio 1992.

incompleto afecta en particular al núcleo central de los miembros del Consejo Europeo, es decir, los Jefes de Estado o de Gobierno, pero también los Ministros de asuntos exteriores<sup>365</sup>.

En tercer y último lugar, este reconocimiento textual tal y como está determinado en los Tratados europeos y en las constituciones nacionales revela cierta inestabilidad para la legitimidad de los miembros del Consejo Europeo. Esta inestabilidad, aunque no se haya manifestado claramente en la práctica, afecta a los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros. Así, al no determinar con precisión las autoridades nacionales miembros del Consejo Europeo, las constituciones nacionales quedan abiertas al reconocimiento textual tanto del Jefe del Gobierno como del Jefe del Estado, para reivindicar su cargo como miembro del Consejo Europeo, o contestar, según los casos, la presencia o bien del Jefe del Gobierno, o bien del Jefe del Estado, en el Consejo Europeo. Es cierto, que las prácticas nacionales otorgan este reconocimiento o bien al Jefe del Estado, o bien al Jefe del Gobierno según las competencias constitucionales. Pero por ejemplo, nada podría impedir al Rey de España participar en un Consejo Europeo ya que, como Jefe del Estado, el Tratado europeo lo permite y la Constitución española no lo impide. De la misma manera, tomando el ejemplo francés, nada impide que como Jefe del Gobierno, el Primer ministro participe en los Consejos europeos en lugar del Jefe del Estado, ya que la Constitución francesa de la quinta República no da mandato expreso al Presidente de la República para ser el miembro del Consejo Europeo. Esta inestabilidad del reconocimiento textual es un real inconveniente para los miembros del Consejo Europeo. En efecto, es susceptible de crear rivalidades entre Jefes de Estado o de Gobierno y ha demostrado situaciones realmente insatisfactorias en la práctica. Así, por ejemplo, en Francia en periodos de cohabitación, este país está representado por el Presidente de la República pero también por el Primer ministro. Se percibe el conflicto de legitimidad que puede surgir entre ambos mandatarios. De manera similar, Finlandia, puede ser representada indistintamente por su Primer ministro o por su Presidente en función de los temas o de la voluntad del Jefe del Estado. Al final, esta confusión en el reconocimiento textual acaba afectando la legitimidad de ambos dirigentes para ser miembros del Consejo Europeo.

La evolución institucional de la Unión Europea hace que los miembros del Consejo Europeo no puedan prescindir de un reconocimiento textual. A nivel europeo, el reconocimiento textual aportado por los Tratados europeos, debe ser preservado en las futuras

---

<sup>365</sup> De hecho, los miembros del Consejo europeo, y sobre todo los que tienen un cargo nacional, no suelen utilizar o reivindicar esta fuente de legitimación.

reformas institucionales. La enumeración precisa de las autoridades políticas nacionales que son miembros del Consejo Europeo otorga este reconocimiento y debe seguir siendo un elemento ineludible de los artículos dedicados al Consejo Europeo. En este sentido, saludamos y apoyamos los proyectos de reforma institucional que introducen estos datos fundamentales<sup>366</sup>.

A nivel nacional, consideramos que los Estados miembros deben operar las modificaciones constitucionales necesarias para integrar la representación europea que afecta a los más altos cargos de su estructura institucional. Vemos necesario que las constituciones de los actuales veintisiete Estados miembros indiquen claramente cual es el miembro que representa su país en el Consejo Europeo<sup>367</sup>. Estas reformas constitucionales no suponen un cambio radical de los sistemas institucionales nacionales, ya que sólo vendrían a confirmar la práctica en vigor desde 1974. Sin embargo, pensamos que el alcance de esta medida sería considerable. Por una parte, reforzaría la conciencia europea de los dirigentes e instituciones nacionales, al añadir al cargo nacional de Jefe de Estado o Jefe de Gobierno la responsabilidad del cargo de miembro del Consejo Europeo. Por otra parte, sensibilizaría a los ciudadanos de los Estados miembros a saber que su decisión de elegir tal o cual personalidad política como Jefe del Estado o como Jefe de Gobierno, supone al mismo tiempo la elección de esta persona como miembro del Consejo Europeo. Al final, los efectos individuales de estas medidas fortificarían la legitimidad política de los miembros del Consejo Europeo.

#### ***1.1.2.2 La perfección del reconocimiento textual del Consejo Europeo***

---

<sup>366</sup> Véase en concreto las disposiciones del artículo I-21 del Tratado constitucional que disponía : “(...)2. *El Consejo europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.* 3. *Cuando el orden del día así lo exija, los miembros del Consejo europeo podrán decidir contar con la asistencia de un Ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un Comisario europeo (...)*”. Vid. *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, Paris : Ministère de l’intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 2005. Si estuvieran conservadas las disposiciones previstas en los artículos Ia21 y Ia22 del Tratado constitucional, podría producirse una amplificación de la legitimidad textual para ciertos miembros del Consejo europeo. Así, el Ministro de asuntos exteriores de la Unión europea podría beneficiarse de este reconocimiento y gozar de esta legitimidad textual. En cuanto al Presidente del Consejo europeo, el hecho de que se le dedicaba un artículo concreto refuerza aún más su legitimidad textual.

<sup>367</sup> Así, por ejemplo, el artículo 6 de la Constitución francesa podría disponer que “El Presidente de la República será elegido por cinco años mediante sufragio universal y directo. Es miembro del Consejo europeo”. De la misma manera, la Constitución española podría introducir una disposición en su artículo 98.2 disponiendo que “el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de estos en su gestión. Representa a España en el Consejo europeo”.

El estudio del reconocimiento textual del Consejo Europeo tiene que centrarse en los textos de los Tratados europeos que hacen referencias explícitas al Consejo Europeo. La existencia de estas referencias confirmará la existencia de un reconocimiento textual para el Consejo Europeo. A partir de 1986, el marco convencional europeo existente ha proporcionado al Consejo Europeo un reconocimiento oficial de su existencia. Es el Acta única europea, en 1986, que inicia este proceso disponiendo, su artículo 2<sup>368</sup>, que:

*“El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como al Presidente de la Comisión de las comunidades europeas. Estos estarán asistidos por los Ministros de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión (...)”<sup>369</sup>.*

En 1992, el artículo D del Tratado de la Unión Europea<sup>370</sup> reafirma esta existencia disponiendo que:

*“(...)El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como al Presidente de la Comisión. Estos son asistidos por los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión*  
*El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo (...)”.*

Se percibe perfectamente el potencial y la realidad del reconocimiento textual del Consejo Europeo en estos dos artículos. Después de una década de marginalización convencional, la existencia del Consejo Europeo, es decir, del órgano colegial que sirve de piedra angular para la estructura institucional de la Unión Europea, está reconocida en los Tratados europeos. Se puede afirmar pues, que el reconocimiento textual del Consejo Europeo se apoya con perfección sobre el conjunto de disposiciones recogido en los textos de los Tratados europeos y relativo, precisamente, al Consejo Europeo. Así, gracias a su

---

<sup>368</sup> El Acta única europea firmado el 17 de febrero en Luxemburgo por nueve Estados miembros y el 28 de febrero en La Haya por Dinamarca, Grecia e Italia.

<sup>369</sup> Vid. "Acta única europea", *Diario Oficial*, n° L 169 de 29 junio de 1987.

<sup>370</sup> Véase el artículo 4 del TUE en "Tratado sobre la Unión europea, versión original de 1992", *Diario Oficial*, n° C 191, 29 julio 1992.

reconocimiento convencional en el Acta única europea, pero sobre todo en el Tratado sobre la Unión Europea se encuentra legitimada la existencia y la acción del Consejo Europeo.

Es indiscutible pues la existencia de un reconocimiento textual y más precisamente convencional del Consejo Europeo. El primer elemento característico que se puede destacar es que el reconocimiento textual del Consejo Europeo es bien real y permanente desde 1986, y que su existencia no presenta ningún inconveniente para el Consejo Europeo. Al contrario, interviene como complemento del reconocimiento consuetudinario y debe ser analizada como un elemento de refuerzo de la legitimidad política del Consejo Europeo. Sin embargo, es curioso constatar que este reconocimiento textual no parece estar asumido por el Consejo Europeo. En efecto, a pesar de la existencia de este reconocimiento convencional, hay que notar que casi nunca está invocada por el Consejo Europeo para justificar sus actos y decisiones. Las conclusiones de los Consejos europeos, elaboradas por el órgano colegial, no hacen mención de las disposiciones convencionales para reforzar su alcance.

En realidad, esta reserva del Consejo Europeo a referirse al reconocimiento convencional que tiene a su disposición, puede explicarse en gran parte por la doble ambigüedad institucional en la que se sitúa el Consejo Europeo en los Tratados europeos. Por una parte, el primer problema del reconocimiento textual del Consejo Europeo es la aparición tardía del Consejo Europeo en los Tratados europeos. Por supuesto, el Consejo Europeo no podía ser mencionado en 1957 en el Tratado de Roma puesto que aún no existían las Cumbres europeas. Pero si se toma como acto de nacimiento del Consejo Europeo la declaración de París de 1974, el reconocimiento textual, o mejor dicho convencional, habrá tardado doce años antes de ser explícito. Por otra parte, el segundo problema que plantea el reconocimiento textual del Consejo Europeo es la manera como está mencionado el Consejo Europeo en los Tratados europeos. Ya se conoce la polémica existente sobre el hecho de saber si el Consejo Europeo era o no era una institución de la Unión Europea. Se entiende pues perfectamente la dificultad del Consejo Europeo de referirse a un reconocimiento convencional incontestable pero que al mismo tiempo mantiene dudas en cuanto a una situación institucional ambigua.

La aparición del reconocimiento textual del Consejo Europeo<sup>371</sup>, era necesaria y útil para completar la legitimidad política del Consejo Europeo y aportar oxígeno a un reconocimiento consuetudinario mal aceptado por las demás instituciones europeas. Sin

---

<sup>371</sup> Como lo hemos visto, bajo las impulsiones del Acta única europea y del Tratado sobre la Unión europea.

embargo, pensamos que este reconocimiento textual, que existe desde hace ya más de veinte años, no está optimizado y resulta ser una fuente de legitimidad poco usada por el Consejo Europeo. Esta situación no nos parece satisfactoria. Si debía ser mantenida, podría perjudicar la legitimidad política del Consejo Europeo. Creemos necesario pues que se adopten medidas para que el reconocimiento textual del Consejo Europeo sea efectivo, es decir, que el órgano supremo de la Unión Europea pueda reivindicarlo.

Un impulso en este sentido fue dado por el proyecto de Tratado constitucional y confirmado por el Tratado de Lisboa. Por eso, valoramos positivamente las disposiciones del artículo 15 del TRUE que asienta definitivamente este reconocimiento textual del Consejo Europeo. En efecto, es muy probable que, con este nuevo impulso que aportan las disposiciones del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo vaya asumiendo su legitimidad política, y empiece a reivindicar su reconocimiento convencional. Es más, dentro de unos años, con la confirmación de este reconocimiento textual en el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo encontrará seguramente un apoyo legitimante casi inexplorado y de gran utilidad, que podrá completar, lo esperamos, la legitimidad política del Consejo Europeo.

## **1.2 LA INSUFICIENCIA DE LA LEGITIMIDAD FUNDADA SOBRE EL CARÁCTER DEMOCRÁTICO DEL CONSEJO EUROPEO**

El estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo supone el análisis de su carácter democrático<sup>372</sup>. De manera general, está admitido que el carácter democrático de una institución proviene de las urnas y de las elecciones. Se funda sobre el apoyo popular aportado a una persona o a un grupo de personas mediante un mecanismo de elecciones, realizadas al sufragio universal directo o indirecto. La expresión de la voluntad popular, lo más amplia posible, en un contexto de total libertad y transparencia asegura así, a la persona o al grupo de personas elegidas, el carácter democrático necesario para asentar su autoridad y su poder de manera segura y ejercer sus responsabilidades. Por eso se puede constatar que las instituciones modernas se caracterizan, entre otras cosas, por un tipo de legitimidad política que apela a la voluntad popular como su base fundamental.

---

<sup>372</sup> Sobre la cuestión de la legitimidad democrática en general, véase K. GATELIER, “La légitimation du nouveau pouvoir politique: les sources de la légitimité politique”, *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG)* [en línea], disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-232>>, (consultado en julio de 2008).

Por lo que se refiere concretamente al carácter democrático del Consejo Europeo, en función de las precedentes consideraciones generales, el tema no parece plantear dificultades aparentes. Sin embargo, la situación es un poco más complicada ya que la existencia de un carácter democrático del Consejo Europeo es bastante difícil de demostrar. En efecto, el largo proceso de democratización de las instituciones europeas que se ha iniciado, ha dejado al margen la institución del Consejo Europeo. Además, los pocos indicios existentes parecen atestiguar una cierta fragilidad de este carácter democrático del Consejo Europeo y, a título individual, grandes diferencias entre los distintos miembros del Consejo Europeo. Ante esta situación, se puede imaginar que un carácter democrático inexistente o frágil, constituiría un obstáculo serio para el Consejo Europeo, y un inconveniente notable para la fama de las instituciones europeas<sup>373</sup>. De manera sorprendente, los problemas que rodean la cuestión del carácter democrático del Consejo Europeo sufren de un desinterés científico y de una ausencia de estudios doctrinales sobre este tema. El objetivo de este apartado es determinar la existencia del carácter democrático del Consejo Europeo, es decir, la existencia de procesos electorales o de consultas susceptibles de fomentar una legitimación del poder del Consejo Europeo. Se tratará pues de analizar los elementos que permiten deducir primero y apreciar luego la existencia y las posibles explicaciones del carácter democrático del Consejo Europeo. Luego se valorarán estos elementos en función del alcance que pueden tener para asentar tanto la acción de los miembros del Consejo Europeo como la existencia del órgano colegial.

Enfocar el estudio del carácter democrático del Consejo Europeo es visiblemente una tarea sutil. Tradicionalmente, se reconoce la existencia de dos criterios susceptibles de permitir la apreciación de este carácter democrático. El primer criterio es la organización de elecciones que permiten la designación por votación popular de una o varias personas para ejercer ciertas responsabilidades. El segundo criterio es la consulta popular que consiste en recurrir al pueblo para tomar una decisión sobre un asunto determinado. Apreciaremos el carácter poco convincente del carácter democrático del Consejo Europeo, privilegiando

---

<sup>373</sup> En efecto, a nivel de la Unión europea, la fama de carencia de legitimidad democrática de las instituciones es algo notorio que penaliza severamente la imagen positiva de estas instituciones. Sin embargo, sobre este tema, hay que reconocer que muchos esfuerzos se están realizando para acabar con esta reputación. Sobre este punto, es interesante notar que la Unión europea siempre ha considerado como un reto importante y necesario, para la credibilidad de sus instituciones, la demostración de su legitimidad democrática. En los hechos, se ha ilustrado con el reconocimiento de la elección del Parlamento europeo al sufragio universal directo, y con la elección del Presidente de la Comisión en función de la mayoría parlamentaria. Estos ejemplos han permitido conformar los principios y valores de la Unión con la realidad institucional.



*Las convergencias del marco estatutario del Consejo europeo*

sucesivamente el punto de vista de las elecciones y el punto de vista de las consultas populares.

### **1.2.1 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS ELECCIONES**

La organización de elecciones es el primer criterio de apreciación del carácter democrático ya que pertenece a los ciudadanos expresarse para designar una o varias personas para asumir un cargo político<sup>374</sup>. La historia institucional de los Estados europeos da ejemplos de la emergencia o del mantenimiento de sus responsables políticos en el poder, y en general, en estos Estados democráticos, las fuentes de la legitimidad política y los procesos de legitimación vienen prioritariamente de las elecciones<sup>375</sup>. De hecho, a nivel nacional la práctica de las elecciones es muy utilizada entre los Estados miembros de la Unión Europea y sirve para legitimar la acción de los hombres y de las mujeres que tienen responsabilidades políticas en las instituciones nacionales<sup>376</sup>. A nivel de la Unión Europea, con excepción notable de los diputados europeos, no se suele recurrir al voto de los euro-ciudadanos para elegir a los altos cargos políticos de las instituciones europeas. Sin embargo, tanto la organización de elecciones al sufragio universal directo<sup>377</sup> como la organización de elecciones al sufragio universal indirecto<sup>378</sup> pueden otorgar a las instituciones sometidas a los procedimientos electorales, un carácter democrático otorgado directamente o indirectamente por los pueblos europeos<sup>379</sup>.

El objetivo de este apartado es determinar primero, si existe una elección específica del Consejo Europeo, o bien de sus miembros, a título individual, o bien del órgano

---

<sup>374</sup> Se caracteriza principalmente por el sufragio efectivo universal para la designación de los puestos políticos más importantes, contando por supuesto con la participación de más de un candidato a cada cargo.

<sup>375</sup> Indudablemente, muchos países no reúnen las condiciones democráticas mínimas, pero aún así, raro es el sistema político que no profesa ser, en algún aspecto, democrático.

<sup>376</sup> En este sentido, la doctrina suele admitir que el poder debe derivar de los ciudadanos y que son ellos quienes deben conferirlo. Esto significa que en el mundo actual hay un solo “Gobierno legítimo”, aquél en el que el Gobierno es elegido libremente. *Vid.* M. BARREDA, “La legitimidad política como campo de batalla entre filósofos y sociólogos de la política”, *op. cit.*

<sup>377</sup> El sufragio universal directo, consiste en la elección por los ciudadanos de uno o varios representantes sin la intervención de intermediarios.

<sup>378</sup> El sufragio universal indirecto, solución bastante tradicional en los países europeos, suele comportar dos o varios grados de elección. Los ciudadanos están convocados para elegir a unos delegados que luego serán encargados de elegir a los representantes.

<sup>379</sup> Si el recurso al sufragio universal directo supone siempre de una cierta madurez institucional, como por ejemplo la elección al sufragio universal directo del Parlamento europeo o del Presidente de la República francesa, las elecciones al sufragio universal indirecto presenta aspectos no despreciables para unas instituciones democráticas balbucientes como es el caso de la Unión europea. En efecto, las elecciones al sufragio universal indirecto permiten de manera eficaz disminuir las consecuencias del sufragio universal directo, siendo indirecta la acción de los ciudadanos sobre los gobernantes.

colegial en su conjunto. La especificidad de una elección es algo fundamental que permite al elector, identificar, el cargo y la institución para los cuales se elige a una persona<sup>380</sup> y que permite luego asentar el carácter democrático. Luego, se analizarán las soluciones aplicables, las eventuales dificultades y los motivos que impiden la organización de dichas elecciones, tomando en cuenta las disposiciones convencionales. Por último, se mencionarán las mejoras y los medios alternativos que podrían ser instaurados para organizar una elección del Consejo Europeo.

Tal y como lo vamos a demostrar, el carácter democrático del Consejo Europeo se encuentra bastante limitado si lo estudiamos desde el punto de vista de las elecciones nacionales, y se enfrenta a serias dificultades si lo estudiamos desde el punto de vista de las elecciones europeas.

#### **1.2.1.1 Los límites de la legitimidad política por culpa de las elecciones nacionales**

Las elecciones de ámbito nacional constituyen una limitación a la legitimidad política del Consejo Europeo. La defensa de esta idea presupone un desgaste del impacto simbólico y del alcance institucional de dichas elecciones nacionales para el órgano supremo de la Unión Europea. En efecto, es importante subrayar que, de manera general, las elecciones nacionales tienen mucha importancia para los ciudadanos de cada Estado miembro, acostumbrados a elegir los representantes de las grandes instituciones nacionales.

La idea que el Consejo Europeo pueda ver su carácter democrático limitado por elecciones de ámbito nacional, resulta difícilmente comprensible e implica obviamente un alejamiento y un desinterés por parte de los ciudadanos, totalmente nefasto para el Consejo Europeo. Curiosamente, esta cuestión no suele ser desarrollada en los estudios sobre el Consejo Europeo. Sin embargo, permite exponer la efectividad de estos límites en función de las posibilidades o dificultades para organizar dichas elecciones nacionales específicas.

---

<sup>380</sup> Por ejemplo, se sabe que para una elección “legislativa”, se elige una persona para el cargo de diputado o representante, y que este diputado actuará en el marco de una Cámara legislativa. De la misma manera, una elección “presidencial” permite en general, la elección de un Presidente de la República, para asumir la jefatura del Estado.

Concretamente, estos límites se explican por la disimulación de la elección nacional de ciertos miembros del Consejo Europeo y por la imposibilidad de una elección nacional del Consejo Europeo.

#### ***1.2.1.1.1 La disimulación de la elección nacional de ciertos miembros del Consejo Europeo***

Las elecciones de ámbito nacional permiten la elección de los miembros o mejor dicho de determinados miembros del Consejo Europeo. La existencia de dichas elecciones, organizadas en cada Estado miembro de la Unión Europea, permite deducir una fuente de legitimidad política para los miembros del Consejo Europeo. Este enfoque supone, primero, un examen de las normas constitucionales a nivel nacional, que suelen regir las elecciones nacionales previstas en la vida democrática de cada país. Según las disposiciones constitucionales, ningún miembro del Consejo Europeo parece ser elegido mediante elecciones nacionales. En efecto, la lectura de las constituciones de los principales Estados miembros de la Unión Europea<sup>381</sup> no permite destacar la existencia de elecciones previstas a nivel nacional para designar a ciertos miembros del Consejo Europeo. Esta situación no significa que estos miembros del Consejo Europeo no sean elegidos a nivel nacional. Conviene pues referirse a las disposiciones de los Tratados europeos, para comprobar si existe una referencia explícita a elecciones nacionales que permitan la designación de los miembros del Consejo Europeo.

Según las disposiciones convencionales, ningún artículo hace una referencia explícita a que los miembros del Consejo Europeo sean elegidos mediante elecciones nacionales. Sin embargo, las disposiciones convencionales contenidas en los Tratados europeos aportan algunas indicaciones interesantes que muestran que las elecciones nacionales sirven para designar ciertos miembros del Consejo Europeo. Entrando en detalle, es interesante recordar el artículo 4 del Tratado sobre la Unión Europea que dispone: “*El Consejo Europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (...). Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros*”<sup>382</sup>. Este trozo de frase aporta informaciones útiles. Considerando que los Jefes de Estado o de Gobierno y que los Ministros de asuntos exteriores son miembros que componen el Consejo

---

<sup>381</sup> Vid. C. GREWE, H. OBERDORFF, *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 1999.

<sup>382</sup> Véase el artículo 4 del TUE en "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

Europeo, se puede deducir lógicamente, que la elección de estos miembros, que tienen cargos nacionales, son susceptibles de depender de una elección de nivel nacional<sup>383</sup>. En realidad, y según las constituciones nacionales de los Estados miembros, de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros nacionales de asuntos exteriores, sólo los primeros suelen ser designados mediante una elección nacional<sup>384</sup>. Sobre la base de las precedentes observaciones se pueden hacer unas deducciones.

En primer lugar, entre todos los miembros del Consejo Europeo, sólo los Jefes de Estado o de Gobierno pueden gozar de una elección de ámbito nacional. Esto significa que la elección nacional de ciertos miembros del Consejo Europeo es restringida ya que este sistema de elección no está generalizado a todos los miembros del Consejo Europeo y que sólo los Jefes de Estado o de Gobierno pueden reivindicarla. Este límite restringido solamente a unos miembros del Consejo Europeo es normal. En efecto, es imposible que todos los miembros del Consejo Europeo puedan ser designados por elecciones nacionales, ya que no se puede generalizar la elección de todos los miembros del Consejo Europeo mediante procesos electorales exclusivamente nacionales<sup>385</sup>.

En segundo lugar, es interesante notar que el número de miembros del Consejo Europeo susceptible de ser elegidos a nivel nacional está limitado por el recurso a nominaciones. Esto es el caso concreto de los Ministros nacionales de asuntos exteriores. Esta situación, que tiene su lógica institucional, podría ser ampliada a cualquier Ministro nacional, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>386</sup>.

En tercer y último lugar, se ha podido comprobar que la elección de ciertos miembros del Consejo Europeo esta disimulada. Esto significa que la elección a nivel nacional de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo no está

---

<sup>383</sup> Por lo que se refiere a los miembros con cargo europeo, y en concreto los representantes de la Comisión europea, su designación no depende de una elección nacional.

<sup>384</sup> Por lo que se refiere a los Ministros de asuntos exteriores la designación se hace mediante nominación según el sistema establecido por las constituciones de cada Estado miembro. La nominación en este caso se hace exclusivamente a nivel nacional pero sin elección.

<sup>385</sup> Concretamente, algunos miembros del Consejo europeo no son elegidos, como lo hemos visto para los Ministros nacionales de asuntos exteriores, y que los miembros restantes, no pueden ser elegidos mediante procesos exclusivamente nacionales, ya que sus cargos y sus eventuales elecciones dependen de procedimiento exclusivamente europeos. Se puede imaginar la aberración de elegir por ejemplo al Presidente de la Comisión europea mediante elecciones exclusivamente nacionales. Francia elegiría a su Presidente de la Comisión, España haría lo mismo, y en una Europa con veintisiete miembros nos encontraríamos con veintisiete Presidentes de la Comisión.

<sup>386</sup> Esta posibilidad estaba contemplada en el artículo I-21-3 del Tratado constitucional y podría ser adoptada en un Tratado institucional en los próximos años. Dicho artículo disponía que "(...) Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un Ministro". Vid. *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, mars 2005.

reconocida como tal en las constituciones nacionales. Esto plantea un problema para los ciudadanos que no conocen la amplitud de los cargos que ocupará la persona elegida para el cargo de Jefe de Estado o de Gobierno. Estas elecciones disimuladas de ciertos miembros del Consejo Europeo crean una laguna o un vacío en la conciencia constitucional popular. En efecto, cuando el pueblo elige por sufragio directo o indirecto a su Jefe de Estado o a su Jefe de Gobierno, no realiza que está eligiendo al mismo tiempo a su miembro representante en el Consejo Europeo. Esto se explica naturalmente por el hecho de que el interés popular se enfoca sobre la especificidad de la elección<sup>387</sup>, y no sobre la elección disimulada que está subyacente e indisociable. La consecuencia directa de esta elección disimulada es que los Jefes de Estado o de Gobierno, al no ser reconocida su elección como miembro del Consejo Europeo en las cartas magnas nacionales, duden en reivindicar esta fuente de legitimidad política, a fin de cuentas, muy importante para reforzar sus acciones en el seno del Consejo Europeo.

Las elecciones nacionales de los miembros del Consejo Europeo, y en concreto de los Jefes de Estado o de Gobierno, son importantes y útiles. Como acabamos de demostrarlo, existen obviamente unos límites necesarios y lógicos, que impiden una generalización de esta fuente de legitimidad política a todos los miembros del Consejo Europeo. En realidad, consideramos que el problema no viene de que estas elecciones nacionales sean restringidas, sino que los miembros que son elegidos a nivel nacional no puedan beneficiarse totalmente de sus efectos.

Ante esta dificultad, nos parece necesario que todos los Estados miembros operen una reforma constitucional para abolir el sistema de elección disimulada de los miembros del Consejo Europeo y adaptar a la realidad la elección nacional de sus Jefes de Estado o de Gobierno. Evaluamos que el impacto constitucional interno sería limitado ya que sólo desembocaría en un reconocimiento constitucional de la práctica en vigor. Pero las consecuencias serían notables y provechosas para el funcionamiento institucional ya que se solucionaría el problema de la “falta de conciencia constitucional”<sup>388</sup>.

Una medida sencilla sería aclarar la especificidad de estas elecciones y proceder, en los países miembros de la Unión Europea, a una reforma del texto constitucional,

---

<sup>387</sup> Por ejemplo, la elección presidencial en Francia para designar el Presidente de la República o la elección legislativa en España para designar el Presidente del Gobierno.

<sup>388</sup> Por “falta de conciencia constitucional” nos referimos al hecho de que no se reconoce ni en las constituciones nacionales ni en los Tratados europeos, que la elección específica del Jefe de Estado o del Jefe de Gobierno es también la elección disimulada del miembro representante del Consejo europeo.

precisando según los casos, que se elige a una persona para ser Jefe del Estado o de Gobierno y también miembro del Consejo Europeo. De este modo, los Jefes de Estado o de Gobierno, podrían tener tanto para su presencia como para sus acciones en el Consejo Europeo, un carácter democrático incontestable, que existe hoy en día en la práctica pero que no está asumida constitucionalmente.

#### ***1.2.1.1.2 La imposibilidad de una elección nacional del Consejo Europeo***

El carácter democrático del Consejo Europeo, como órgano colegial, está condicionado por la existencia de elecciones nacionales. En caso que se comprobara la existencia de elecciones de ámbito nacional, organizadas en cada Estado miembro de la Unión Europea, se podría deducir una fuente de legitimidad política para el Consejo Europeo. Ahora bien, tanto en las constituciones nacionales de los miembros de la Unión Europea como en los Tratados europeos, no existe elección nacional específica del Consejo Europeo. La perspectiva posible sería entonces determinar una elección nacional que disimule la elección del Consejo Europeo como órgano colegial<sup>389</sup>, pero en este caso tampoco se puede comprobar la existencia de dichas elecciones.

La principal constatación que se puede formular es que el Consejo Europeo como órgano colegial no tiene una legitimidad política fundada sobre elecciones de ámbito nacional. Esta situación, lejos de constituir un inconveniente, presenta al contrario dos ventajas notables.

Por un lado, la ausencia de elecciones nacionales, puede analizarse como un modo de preservar la composición del Consejo Europeo. En efecto, el sistema de una elección a nivel nacional del Consejo Europeo es incompatible con la propia composición del Consejo Europeo. Cabe recordar que esta composición está ya predeterminada por los textos convencionales<sup>390</sup> y que está admitido que el Consejo Europeo se compone de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros así como del Presidente de la Comisión, y que estos miembros están asistidos por los Ministros de asuntos exteriores de los Estados

---

<sup>389</sup> Sobre el modelo existente para los Jefes de Estado o de Gobierno; ver párrafo anterior.

<sup>390</sup> El artículo 2 del Acta única europea y el artículo D del Tratado de la Unión europea.

miembros y por un miembro de la Comisión<sup>391</sup>. Siendo predeterminada la composición del Consejo Europeo como órgano colegial, se entiende perfectamente que una elección a nivel nacional del colegio supremo de la Unión Europea no tendría ningún sentido a la vista de las disposiciones convencionales<sup>392</sup>, pero sobre todo que constituiría una violación de la composición del Consejo Europeo<sup>393</sup>.

Por otro lado, la ausencia de elecciones nacionales, puede considerarse como un modo de preservar el equilibrio institucional interno del Consejo Europeo. En efecto, la organización de una elección específica del Consejo Europeo a nivel nacional rompería el equilibrio institucional interno<sup>394</sup>, instituido por las disposiciones convencionales<sup>395</sup>. Concretamente, en los Tratados europeos, este equilibrio entre miembros nacionales y miembros comunitarios se reparte entre los miembros Jefes de Estado o de Gobierno y los Ministros de asuntos exteriores por una parte, y el Presidente de la Comisión, y un comisario por otra parte<sup>396</sup>. Como se puede notar, los equilibrios institucionales internos del Consejo Europeo<sup>397</sup>, que aseguran la presencia de determinados representantes de las instituciones nacionales y comunitarias, están sabiamente dosificados por los textos convencionales. Ahora bien, es precisamente por esta razón que no se pueden organizar elecciones nacionales específicas para el Consejo Europeo. Unas elecciones del Consejo Europeo al sufragio universal directo o indirecto no permitirían mantener este equilibrio, al menos de establecer un sistema de elección complicado con cuota predefinido de representantes nacionales y comunitarios. Además, si este equilibrio no pudiera ser garantizado existiría un riesgo de desnaturalizar seriamente la institución del Consejo Europeo.

---

<sup>391</sup> El futuro Tratado institucional podría completar esta lista con el Presidente del Consejo europeo y el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, tal y como lo disponía el artículo I-21 de la Constitución europea.

<sup>392</sup> En efecto, en estas circunstancias, la organización de una elección nacional del Consejo europeo se resumiría en obligar a los ciudadanos a elegir obligatoriamente el Presidente de la Comisión, los Jefes de Estado o de Gobierno de todos los países miembros.

<sup>393</sup> Una elección nacional específica del Consejo europeo permitiría a los ciudadanos determinar según su voluntad, la composición del Consejo europeo, sin que sea necesariamente la composición prevista en los Tratados.

<sup>394</sup> Equilibrio entre miembros representantes de instituciones nacionales y miembros representantes de instituciones comunitarias.

<sup>395</sup> Como ya se ha comentado, la creación del Consejo europeo respondía, desde su origen, a la necesidad de crear un órgano de cooperación política pero también un órgano de cohesión de las actividades comunitarias. *Vid.* "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, p.7.

<sup>396</sup> A los cuales podrían añadirse el Presidente del Consejo europeo y el Ministro europeo de asuntos exteriores.

<sup>397</sup> Lo importante no es el equilibrio numérico; en efecto el desequilibrio numérico es evidente sobre todo con los 27 miembros actuales, según las disposiciones constitucionales y sin tomar en cuenta los Ministros nacionales y el Comisario europeo habría un reparto de 25 miembros representantes de las instituciones nacionales contra solamente 3 miembros como representantes de las instituciones comunitarias.



La imposibilidad de fundar la legitimidad política del Consejo Europeo sobre elecciones nacionales es lógica e incontestable. Por una parte, la composición del Consejo Europeo, tal y como está detallada en los Tratados europeos impone miembros *de derecho*, lo que implica evidentemente una incompatibilidad entre una elección del Consejo Europeo con este sistema. Sólo un cambio en la composición de los miembros del Consejo Europeo a favor de miembros libres, candidatos al cargo de miembro del Consejo Europeo, permitiría la organización de una elección nacional específica, y pues una posible legitimidad política del Consejo Europeo por las elecciones nacionales. El problema es que la composición actual del Consejo Europeo es difícilmente modificable ya que responde a una voluntad de equilibrio institucional interno.

Por otra parte, queda claro que una elección nacional específica del Consejo Europeo, en la situación actual de las disposiciones convencionales, sí posibilitaría la existencia de una legitimidad política del Consejo Europeo sobre la base de estas elecciones, pero al mismo tiempo, abriría la puerta a cambios más o menos significativos en la representación de las instituciones nacionales y comunitarias. La única solución para permitir una elección específica del Consejo Europeo al sufragio universal directo o indirecto sería modificar el equilibrio institucional actual que precisamente hace la fuerza del Consejo Europeo. Además de no ser aconsejable, la cuestión de momento, no se plantea.

Finalmente, podemos afirmar que existe una imposibilidad de organizar elecciones nacionales específicas para elegir el Consejo Europeo. Esta situación debilita considerablemente la legitimidad política del Consejo Europeo como órgano de decisión supremo del ejecutivo de la Unión Europea. Sin embargo, no pensamos que sea aconsejable pensar en alternativas para compensar este problema, ya que la solución sería peor que el mal. Por eso, nos parece primordial renunciar a esta fuente de legitimidad política para el Consejo Europeo, y mantener la situación institucional actual.

### **1.2.1.2 Las dificultades de la legitimidad política por culpa de las elecciones europeas**

Las elecciones de ámbito europeo son la segunda fuente de legitimidad política posible para el Consejo Europeo. La existencia de dichas elecciones europeas supondría para el Consejo Europeo un potente apoyo en los Estados miembros de la Unión Europea pero también un resplandor reforzado de su acción a nivel internacional. En cambio, se puede imaginar que la imposibilidad de organizar o la inexistencia de elecciones europeas

específicas, amputaría el Consejo Europeo de la legitimidad política que podría conferirle esta votación. Además, la ausencia de elección europea específica para el Consejo Europeo confirmaría la desconfianza por parte de los euro-ciudadanos pero también de la comunidad internacional, sobre la existencia de un órgano político legítimo capaz de liderar la Unión Europea.

El estudio de la designación del Consejo Europeo por elecciones europeas, implica comprobar la existencia, la posibilidad o la imposibilidad de existencia de elecciones de ámbito europeo para designar el Consejo Europeo. En este sentido, será interesante destacar las facilidades y problemas existentes en la costumbre y en las disposiciones convencionales para organizar estas elecciones europeas del Consejo Europeo. Por fin, será conveniente, presentar las alternativas existentes a los problemas o inconvenientes para compensar las eventuales lagunas a las elecciones europeas del Consejo Europeo.

Consideramos que existen serias dificultades para que las elecciones europeas sean fuente de legitimidad política para el Consejo Europeo. En efecto, y aunque se deban admitir reales mejoras de las elecciones europeas de ciertos miembros del Consejo Europeo, la elección europea del Consejo Europeo, como órgano colegial, sigue siendo una mera utopía.

#### ***1.2.1.2.1 Las mejoras de las elecciones europeas de ciertos miembros del Consejo Europeo***

La legitimidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo por las elecciones europeas depende de la existencia de elecciones, de ámbito europeo, que permiten la elección de los miembros o de determinados miembros del Consejo Europeo. Este rumbo de estudio supone, primero, apartar los miembros del Consejo Europeo con cargo nacional ya que como lo hemos visto su elección se hace a nivel nacional en cada Estado miembro. Quedan pues a considerar en este apartado sólo el Presidente de la Comisión y el comisario acompañante. Luego, se debe realizar un examen de las normas convencionales, que suelen regir las elecciones europeas, y en concreto el artículo 214 del Tratado constitutivo de la comunidad europea<sup>398</sup>. Según este artículo, el Presidente de la Comisión Europea está

---

<sup>398</sup> El artículo 214 del TCE dispone : “1. Los miembros de la Comisión serán nombrados por un período de cinco años, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 201. Su mandato será renovable.

designado por los Estados miembros, por mayoría cualificada, y con una confirmación del Parlamento Europeo. En cuanto a la elección del comisario asistente en el Consejo Europeo depende en realidad primero de una nominación por el Estado miembro al que va a representar en la Comisión. Luego pertenece al Presidente de la Comisión nombrar entre todos los comisarios el que va a participar con él a la sesión del Consejo Europeo.

Las informaciones destacadas de las disposiciones convencionales permiten formular dos deducciones. En primer lugar, no se puede negar la existencia de un procedimiento electoral para la designación del Presidente de la Comisión y de los comisarios. Esto supone por lo tanto un carácter democrático potencial basado en esta elección de ámbito europeo.

Sin embargo, y en segundo lugar, cabe subrayar que, tanto el Presidente de la Comisión Europea como el comisario acompañante, han sido elegidos no mediante una elección al sufragio universal, sino mediante una elección indirecta y con un derecho de sufragio restringido a los solos miembros del Consejo Europeo, con la participación eventual de otras instituciones de la Unión Europea. Esto tiene el inconveniente de restar importancia a la legitimidad política a la que hubieran podido optar el Presidente de la Comisión Europea y el comisario acompañante. En efecto, una elección mediante un sufragio universal directo o indirecto hubiera tenido un impacto más fuerte sobre la legitimidad de ambos miembros. Se puede constatar pues que la legitimidad de los miembros del Consejo Europeo fundada sobre elecciones de ámbito europeo se encuentra reprimida por el sistema electoral “confidencial” utilizado. Las consecuencias directas de esta situación son que la credibilidad de la acción de los miembros concernidos por estas elecciones se encuentra alterada y que la legitimidad política de la que deberían gozar no está optimizada.

---

*2. El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; el Parlamento europeo deberá aprobar dicha designación.*

*El Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.*

*El Presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento europeo, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada”. Vid. artículo 214 del Tratado constitutivo de la Comunidad europea (ex artículo 158) disposiciones disponibles en línea en : "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.*

Aunque no neguemos su existencia, la legitimidad política de los miembros del Consejo Europeo basada sobre elecciones europeas no llega a convencernos, puesto que, hasta la entrada en vigor del tratado de Lisboa, esta legitimidad política no puede expresarse plenamente. Si bien es obvio que los miembros con cargo nacional quedan excluidos de estas consideraciones, nos parece anormal que los demás miembros del Consejo Europeo, con cargo en las instituciones europeas no puedan gozar de esta legitimidad conferida por las elecciones europeas. Para superar este inconveniente y mejorar la legitimidad política de los miembros del Consejo Europeo, juzgamos interesantes las medidas aportadas por el Tratado de Lisboa para abrogar este sistema de elección confidencial. En efecto, los miembros del Consejo Europeo, y en concreto los miembros con cargo europeo, podrán ser designados mediante un sistema electoral directo o indirecto y beneficiarse de la legitimidad política derivada de estas elecciones<sup>399</sup>.

#### ***1.2.1.2.2 La utopía de una elección europea del Consejo Europeo***

La legitimidad política del Consejo Europeo, en el caso de elecciones europeas se basa sobre la existencia de una elección del Consejo Europeo, como órgano colegial, a nivel europeo. Siguiendo el mismo razonamiento que el utilizado anteriormente, si se comprobara la existencia de elecciones de ámbito europeo, para elegir el órgano supremo de la Unión Europea, se podría deducir una fuente de legitimidad política para el Consejo Europeo. Ahora bien, los Tratados europeos, no contemplan la existencia de una elección europea específica

---

<sup>399</sup> El Tratado de Lisboa tiene previstas unas disposiciones interesantes ya que el candidato a la presidencia de la Comisión estará nombrado por el Consejo europeo a la mayoría cualificada, y luego, elegido por el Parlamento europeo. Este sistema, que hace intervenir sucesivamente el Consejo europeo y el Parlamento europeo, permitirá al Presidente de la Comisión prevalerse de una elección en buena y debida forma ante el Parlamento europeo. El artículo 17 del TRUE dispone : *“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, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.*

*El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5.*

*El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", Diario Oficial, nº C 115, 9 de mayo de 2008.*

del Consejo Europeo, ni tampoco la existencia de una elección europea que disimule la elección del Consejo Europeo. La inexistencia de una elección específica para elegir el Consejo Europeo conduce a la conclusión que no existe una legitimidad política para el Consejo Europeo basada sobre elecciones de ámbito europeo.

La ausencia de legitimidad política del Consejo Europeo por culpa de elecciones europeas constituye un serio inconveniente. En efecto, la legitimidad política fundada sobre elecciones al sufragio universal directo<sup>400</sup> o indirecto<sup>401</sup>, hubiera podido constituir para el Consejo Europeo una ayuda notable para justificar sus acciones y reforzar las características individuales de cada uno de sus miembros. Sin embargo, tanto la hipótesis de una elección al sufragio universal directo como la hipótesis de una elección al sufragio universal indirecto son caducas. En efecto, es evidente que dicha elección es imposible de establecer sobre la base del diseño institucional actual del Consejo Europeo.

La ausencia de legitimidad política del Consejo Europeo por culpa de elecciones europeas revela un punto débil para el Consejo Europeo, puesto que no puede prevalecerse de esta legitimidad para justificar sus acciones en el escenario institucional europeo. En realidad, esta carencia tiene una triple explicación. Primero, la elección de ámbito europeo del Consejo Europeo es totalmente improbable ya que parte de los miembros son elegidos a nivel nacional. Luego, algunos de los miembros del Consejo Europeo son nombrados. Por fin, las duraciones diferentes y no-sincronizadas de los mandatos impiden dicha elección. Estos factores

---

<sup>400</sup> En teoría, no habría ningún problema en imaginar una elección del Consejo europeo, al sufragio universal directo. Sin embargo, de momento, no se puede decir que el Consejo europeo haya alcanzado esta madurez institucional y no se sabe cómo el Consejo europeo podría soportar una responsabilidad procedente del sufragio universal directo. Por eso se puede decir que la elección del Consejo europeo al sufragio universal directo aparece hoy, como una solución prematura. Pero es un problema que tendrá que ser considerado en el futuro o bien para el Consejo europeo o bien para su sucesor institucional.

<sup>401</sup> La hipótesis de unas elecciones al sufragio universal indirecto presenta unas alternativas interesantes. Sería efectivamente totalmente realista imaginar una elección del Consejo europeo por un colegio de grandes electores compuesto por los más altos cargos de cada Estado miembro de la Unión. También se podría imaginar la elección de segundo grado realizada por los miembros del Parlamento europeo. Elegidos en el primer grado por los ciudadanos europeos al sufragio universal directo, los diputados podrían actuar como electores de segundo grado para elegir el Consejo europeo. Que sea el colegio de grandes electores o el Parlamento europeo, estas dos hipótesis proponen una elección del Consejo europeo por personas investidas con grandes responsabilidades y que tienden a más sabiduría y moderación que el elector de base. *Vid.* M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : PUF, 1971, p. 134. Concretamente, la elección del Consejo europeo al sufragio universal indirecto tendría dos grandes ventajas, ya que permitiría moderar la decisión radical que supone el sufragio universal directo y aseguraría al Consejo europeo elegido de este modo una legitimidad democrática incontestable. En efecto, los delegados que votan, transmiten al mismo tiempo la legitimidad democrática que ellos mismos tienen directamente del pueblo. Dicho de otro modo, la legitimidad democrática de estos delegados se repercutiría en el Consejo europeo elegido por ellos.

acumulados complican considerablemente la emergencia eventual de una elección específica del Consejo Europeo y condenan pues esta fuente de legitimidad para el Consejo Europeo.

Sobre la base de los análisis anteriores, analizamos la idea de una elección europea del máximo órgano de la Unión Europea, inspirada en el modelo existente a nivel nacional de los Jefes de Estado o de Gobierno, como una utopía irrealizable. Eventualmente, se podría dar la ilusión de una elección del órgano colegial mediante una coordinación de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo y una renovación simultánea de los distintos mandatos. Por ejemplo, para los miembros con cargo europeos se podrían fijar mandatos con duración idéntica e inicios y fin sincronizados<sup>402</sup>. A nivel nacional, medidas similares podrían ser adoptadas de manera coordinada entre los Estados miembros para hacer coincidir la elección de los Jefes de Estado o de Gobierno al mismo tiempo y para un mandato de duración idéntica.

Se perciben así las dificultades que engendrarían dichas medidas si debieran ser adoptadas. Obviamente, reconocemos y lamentamos la pérdida del carácter democrático del Consejo Europeo debido a la ausencia de elecciones europeas y el vicio que esto supone para la acción del Consejo Europeo. Sin embargo, las soluciones evocadas para intentar solucionar este problema son demasiado amplias y supondría un nivel de integración europea, entre los Estados miembros, muy alto, que no corresponde a la realidad actual, ni tampoco a la madurez de las instituciones actuales. Además, considerando las imbricaciones entre los ámbitos intergubernamentales y comunitarios que forman la estructura original del Consejo Europeo, no se puede garantizar, hoy, que estas medidas para fomentar una ilusión de elección del órgano colegial supremo de la Unión Europea sean benéficas para el Consejo Europeo.

### ***1.2.2 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS CONSULTAS POPULARES***

Las consultas populares constituyen la segunda vía posible para otorgar un carácter democrático al Consejo Europeo. El pueblo se expresa directamente sobre decisiones

---

<sup>402</sup> De este modo, el Presidente de la Comisión, el comisario acompañante, y en el futuro el Presidente del Consejo europeo y el Ministro de asuntos exteriores de la Unión podrían todos tener un mandato de cinco años que se iniciaría al mismo tiempo para favorecer una toma de función simultánea en el seno del Consejo europeo.

políticas, mediante un plebiscito o un referéndum. Así por ejemplo, España da ejemplos perfectos<sup>403</sup> de experiencias referendarias traumáticas para el pueblo<sup>404</sup>. En Francia, el recurso al referéndum, es muy antiguo<sup>405</sup>, y ha dado numerosos ejemplos de consultas populares disfrazadas que escondían en realidad procesos privados de libertad y cuya única finalidad era legitimar regímenes autoritarios y antidemocráticos<sup>406</sup>. Sin embargo, el aspecto más interesante de las experiencias referendarias francesas es que dan un buen ejemplo de sanción para el dirigente que organiza el referéndum<sup>407</sup>.

Aunque existen proyectos para reconocer la iniciativa popular<sup>408</sup>, la práctica de la democracia directa no es característica en las instituciones de la Unión Europea. Volviendo al caso concreto del Consejo Europeo, su carácter democrático fundado sobre las consultas populares, podría sin duda ninguna beneficiar considerablemente al Consejo Europeo para

---

<sup>403</sup> En efecto, los primeros antecedentes que se encuentran del referéndum en este país, remontan a la dictadura del General Franco. La primera tentativa tuvo lugar el 6 de julio de 1947 para aprobar, vía referéndum, la Ley de Sucesión del Estado. La segunda tentativa fue el 14 de diciembre de 1966 al celebrarse el referéndum nacional para aprobar la nueva Ley Orgánica del Estado, que separaba el cargo de Jefe de Estado del cargo de Presidente del Gobierno. *Vid. Enciclopedia de la Crónica del Siglo XX*, Madrid : Plaza & Janés, 1990, p. 708 y 983.

<sup>404</sup> La referencia a estos ejemplos es muy interesante ya que permite medir de manera muy concreta la eficacia peligrosa que constituye el referéndum. Por una parte, la eficacia del instrumento se nota en la medida en que, con un nivel de participación ciudadana muy importante y la respuesta positiva al referéndum, el resultado se impone como irrevocable. En efecto, los referendos organizados por Franco, obtuvieron un 90% de participación ciudadana en la consulta de 1947 y 80% en la consulta de 1966. Por otra parte, la faceta peligrosa del referéndum viene del hecho por el cual, bajo capa de un proceso democrático, se legitima un poder dictatorial, mediante una interpretación desviada de la expresión popular. El pueblo se encuentra pues víctima de su propia decisión. *Vid. L. MOREL, "La pratique dans les démocraties libérales", Pouvoirs : Le referéndum, n° 77, Paris : Seuil, 1996, p. 25 a 26.*

<sup>405</sup> El referéndum se aplicó por primera vez en Francia en 1793 para aprobar una constitución. Hoy en día la Constitución de la Vª República, en su artículo 3, hace recaer la soberanía en el pueblo y señala a los representantes y al referéndum como los medios para ser ejercida. *Vid. "Constitución francesa de 1958", Conseil Constitutionnel [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).*

<sup>406</sup> Napoleón Bonaparte también utilizó este recurso para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

<sup>407</sup> Se trata precisamente del referéndum del 27 de abril de 1969 organizado por el General de Gaulle. Dicho referéndum debía desembocar sobre la reforma de las regiones y la transformación del Senado. El rechazo de la propuesta sometida a los electores provocó la dimisión inmediata del Presidente de la República. La dimisión fue anunciada en mayo de 1968 por de Gaulle : *"si la respuesta es no, no asumiré más tiempo mis funciones"*. *Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, op. cit., p. 166.* El ejemplo del referéndum francés de 1969 ilustra perfectamente el caso de un Jefe de Estado víctima de un referéndum, debido no solamente a la respuesta negativa al referéndum pero sobre todo a la interpretación del resultado de la consulta como una pérdida de la legitimidad popular.

<sup>408</sup> Así, por ejemplo, si se reúnen un millón de firmas en varios países miembros, los ciudadanos de la Unión europea pueden tener derecho a pedir a la Comisión de redactar una propuesta de ley europea. Concretamente, el artículo 11 del TRUE dispone «*Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados*».

justificar sus acciones y reforzar las individualidades que lo componen. Dicho de otro modo, el alcance democrático de estos instrumentos constituiría una potente fuente de legitimidad política para el Consejo Europeo. Sin embargo, y como lo vamos a demostrar, existe un rechazo categórico en usar las consultas populares debido al descrédito histórico que penaliza el plebiscito y a la mala suerte vinculada al recurso del referéndum a nivel nacional.

El objetivo de este apartado es recordar primero, la eficacia de estos instrumentos de consulta popular ya que el pueblo se puede expresar libremente y directamente sobre un asunto concreto, permitiendo una respuesta clara y sin equívoco. En segundo lugar, será interesante destacar las eventuales dificultades que supondría para el Consejo Europeo organizar dichas consultas, es decir, el rechazo de una propuesta por los ciudadanos y la interpretación y las repercusiones para el Consejo Europeo de una desaprobación popular de este órgano clave de la Unión Europea. Así, la apreciación del carácter democrático desde el punto de vista de las consultas populares nos hará constatar la irrealidad de la legitimidad política en el caso de la organización de un plebiscito, pero nos dará la esperanza de que la legitimidad política del Consejo Europeo pueda un día, fundarse sobre la organización de referendos.

### **1.2.2.1 La irrealidad de la legitimidad política en el caso de un plebiscito**

El plebiscito aparece como una noción anticuada y mal definida<sup>409</sup>. Tiene su origen en la antigua Roma y, según afirman diversos autores<sup>410</sup>, constituye, de hecho, el antecesor del referéndum. En la época de la antigua Roma, este término designaba una deliberación del pueblo. Con más exactitud, se trataba de un decreto de la plebe<sup>411</sup>, adoptado y votado por la clase plebeya durante la República romana. Originalmente pues, los plebiscitos fueron actos resolutivos de la plebe para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano<sup>412</sup>.

---

<sup>409</sup> Por ejemplo, existe esta creencia legítima en la opinión pública que el plebiscito sea en una desviación del referéndum. Vid. R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Lexique termes juridiques*, Paris : Dalloz, 1995.

<sup>410</sup> Vid. G. GLADIO, "Plebiscito", in N. BOBBIO, *Diccionario de Política*, México : Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 1183. Véase también I. BURGOA ORIHUELA, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México : Porrúa, 1992, p. 377.

<sup>411</sup> Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 154.

<sup>412</sup> Vid. I. BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, p. 378.



Este concepto ha evolucionado con el tiempo, y según las prácticas en vigor en cada país. Así, por ejemplo en España, el plebiscito se suele definir como una consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende. En Francia, en el siglo XVIII, el término designa estrictamente el texto adoptado resultado del procedimiento de consulta popular<sup>413</sup>. Pero en el siglo XIX, una progresiva evolución semántica, llegó a designar por plebiscito, no un texto, sino un procedimiento, en el que el pueblo manifiesta su confianza acordada a un hombre y a su política.

Como se acaba de ver, el plebiscito es un modo de legitimación típicamente europeo. Sin embargo, la doctrina no lo considera como una posible fuente de legitimidad política de las instituciones europeas. En el marco del estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo, está totalmente justificado que nos interroguemos sobre el caso del plebiscito y de su posible utilización por el Consejo Europeo. Ahora bien, esta posible utilización nos parece irrealista. En efecto, el plebiscito sufre de experiencias nacionales prácticas decepcionantes. La única opción para que pueda ser utilizado por las instituciones europeas y en concreto por el Consejo Europeo, sería una intensa modernización de este instrumento para que permita una libre expresión popular, depurada de las derivas y fraudes que han manchado la imagen de este modo de consulta popular<sup>414</sup>.

Como se puede constatar, las incertidumbres y el descrédito histórico que rodean la noción de plebiscito, no tiende a favorecer su utilización a nivel nacional por los miembros del Consejo Europeo ni tampoco a nivel de la Unión Europea por el propio Consejo Europeo. Comprobaremos que la irrealidad de ver surgir una legitimidad política del Consejo Europeo fundada sobre un plebiscito se explica por el temor del plebiscito por parte de los miembros del Consejo Europeo y los riesgos que supone la organización de un plebiscito para el Consejo Europeo.

#### ***1.2.2.1.1 El temor del plebiscito por parte de los miembros del Consejo Europeo***

---

<sup>413</sup> Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 154.

<sup>414</sup> En efecto, y a la vista de las evoluciones evocadas más arriba, se puede decir que las características esenciales de los procedimientos plebiscitarios son las irregularidades y vicios en la expresión del sufragio, y la imposibilidad para los electores de expresarse libremente.

La legitimidad política de los miembros del Consejo Europeo adquirida en el caso de un plebiscito se analiza a la vista de experiencias nacionales. La historia política nacional de los Estados miembros tiene numerosos ejemplos explícitos o encubiertos que ilustran la legitimación por plebiscito de los Jefes de Estado o de Gobierno.

Así por ejemplo, en Francia, existen experiencias de plebiscitos explícitos organizados durante las experiencias imperiales francesas. El recurso al plebiscito fue utilizado claramente para legitimar y consolidar el poder personal del Emperador. Así, el 2 de agosto de 1802, Napoleón Bonaparte convoca al pueblo francés a contestar a la pregunta “¿*Napoleón Bonaparte será cónsul vitalicio?*”. Louis Napoleón Bonaparte repetirá la experiencia en dos ocasiones en 1851<sup>415</sup> y 1852<sup>416</sup>. En el caso español, por ejemplo, no han existido experiencias explícitas de plebiscito. Sin embargo, los recursos al referéndum por el General Franco, pueden sin hesitaciones, ser asimilados a una consulta plebiscitaria. Se trata en este caso de un plebiscito encubierto<sup>417</sup>.

En la actualidad, y por lo que se refiere a los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, las experiencias plebiscitarias son casi inexistentes con excepción de unos pocos plebiscitos encubiertos. Así, han sido considerados como plebiscitos, para los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo, los referendos organizados para aprobar el Tratado constitucional europeo, como por ejemplo en Francia con el referéndum del Presidente Chirac<sup>418</sup>, en España con el referéndum del Presidente Zapatero<sup>419</sup> y en Luxemburgo, con el referéndum del Primer ministro Juncker<sup>420</sup>. En realidad, esta experiencia y sobre todo los resultados han demostrado claramente que estos referendos no lo son tanto sobre el nuevo texto europeo como sobre la acción política de los Jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>415</sup> Precisamente, el artículo 1 del decreto 14 de diciembre de 1851 disponía; “*el pueblo francés está convocado para aceptar o rechazar el siguiente plebiscito : el pueblo francés quiere el mantenimiento de la autoridad de Louis Napoleón Bonaparte y le delega los poderes necesarios para hacer una Constitución sobre las bases propuestas en su proclamación del 2 de diciembre*”. Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 154.

<sup>416</sup> Para el plebiscito del 21 de noviembre de 1852 sobre la restauración del Imperio francés, los resultados del plebiscito fueron: 7.439 000 “sí” y 647000 “no”. Vid. ANONIMO, “Le Second Empire (1852-1870) le rétablissement du pouvoir personnel”, *Assemblée Nationale* [en línea], disponible en : <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/histoire-1851.asp>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>417</sup> Referéndum del 6 de julio de 1947 para aprobar la Ley de Sucesión del Estado y referéndum del 14 de diciembre de 1966, para aprobar la nueva Ley Orgánica del Estado, que separaba al cargo de Jefe de Estado del cargo de Presidente del Gobierno. En esta ocasión, la decisión indirecta de los españoles era de manifestar su confianza (¡o no!) al dictador y no realmente pronunciarse sobre la adopción de un texto legislativo.

<sup>418</sup> Referéndum de 29 de mayo de 2005.

<sup>419</sup> Referéndum del 20 de febrero de 2005. Vid. GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS (GEES), “¿Constitución europea o plebiscito?”, *Libertad Digital* [en línea], nº 316, diciembre de 2004, disponible en : <<http://www.gees.org/articulo/980/>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>420</sup> Referéndum en julio de 2005.

Estas experiencias significativas permiten formular unos cuantos comentarios. Por una parte, es cierto que el recurso a esos plebiscitos encubiertos demuestra una real eficacia. En efecto, el resultado de estas experiencias plebiscitarias demuestra el fuerte impacto sobre la legitimidad de sus autores<sup>421</sup>. Concretamente, el éxito del plebiscito refuerza incontestablemente la legitimidad política del dirigente, mientras que el fracaso de la consulta debilita considerablemente esta legitimidad de Jefe de Estado o de Gobierno.

Sin embargo, y por otra parte, los efectos radicales y bastante peligrosos para los dirigentes políticos, hacen que la institución del plebiscito sufra de un claro descrédito político. Esto explica que su utilización sea muy marginal. Este análisis se encuentra confirmado por la decisión del Presidente francés, Nicolas Sarkozy de hacer ratificar el Tratado de Lisboa no por el pueblo, sino por el Parlamento, y de los temores de los dirigentes europeos de que Francia convoque un nuevo referéndum con las consecuencias que supondría. De la misma manera, varios Jefes de Gobierno habían anunciado una ratificación del Tratado constitucional por referéndum; después de los noes francés y holandés, estos referendos han sido aplazados *sine die*, en gran parte por el miedo de las consecuencias políticas que podrían suponer para cada miembro del Consejo Europeo unos resultados negativos. Por último, es interesante notar que, en el inconsciente popular, y en contra de su vocación primera, el plebiscito se impone como un instrumento y un modo de legitimación poco democrático<sup>422</sup>. Su utilización está mal percibida por la opinión pública europea, lo que refuerza la mala fama de este modo de legitimación de los miembros del Consejo Europeo.

Admitimos que la legitimidad de los miembros del Consejo Europeo por plebiscito está dificultada por los temores que suscita este tipo de consulta popular. Sin embargo, y a pesar de los recuerdos históricos a los que está vinculado, consideramos que el plebiscito es una fuente de legitimidad política que no puede ser rechazada completamente para los

---

<sup>421</sup> El Presidente Chirac perdió el referéndum sobre el Tratado europeo, pero la dimensión plebiscitaria de este escrutinio convirtió el resultado en voto en contra de la política y de la persona del Presidente francés. Las consecuencias fueron un parálisis del proceso constitucional y como miembro del Consejo europeo, el Presidente Chirac perdió gran parte de su legitimidad. *Vid.* ANONIMO, “Un Jacques Chirac fortement affaibli”, *France 2* [en línea], disponible en : <<http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11017086-fr.php>>, (consultado en junio de 2005). *Vid.* ANONIMO, “Le non vu par la presse européenne”, *France 2* [en línea], disponible en : <<http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11021285-fr.php>>, (consultado en junio de 2005). En el caso del Primer ministro Juncker, había anunciado que en caso de rechazo del Tratado constitucional por parte de los luxemburgueses, dimitiría de sus funciones. La adopción por Luxemburgo del texto constitucional reforzó considerablemente la legitimidad del Jefe del Gobierno en su país, pero también notablemente entre sus socios del Consejo europeo.

<sup>422</sup> Debido a las experiencias históricas nacionales siempre vinculadas con regímenes autoritarios y dictatoriales.

miembros del Consejo Europeo. Desprovisto de fraude y utilizado con parsimonia, el plebiscito constituye, a nuestro parecer, un “riesgo” saludable en forma de choque político e institucional para el Jefe de Estado o de Gobierno que lo convoque. Más allá de la valentía personal y del fuerte crédito político que puede beneficiar a su autor, el plebiscito podría constituir un importante poder legitimante para los miembros del Consejo Europeo con repercusiones notables para todos sus socios. Sin apoyar una sistematización de este instrumento, nos arriesgamos a recomendar a nivel nacional, con muchas precauciones y en determinadas circunstancias particularmente relevantes para el futuro de la Unión Europea, que los miembros del Consejo Europeo recurran al plebiscito.

#### ***1.2.2.1.2 El riesgo del plebiscito para el Consejo Europeo***

Los Tratados europeos no mencionan la posibilidad para el Consejo Europeo de convocar un plebiscito. Las reformas institucionales adoptadas en Lisboa y las disposiciones contenidas en el nacido muerto Tratado constitucional tampoco contemplan esta posibilidad. Es interesante notar también que la práctica y la costumbre que tiene un papel notable en el funcionamiento del Consejo Europeo, tampoco dan ejemplos de consultas populares de tipo plebiscitario, organizadas por el Consejo Europeo. Esta situación permite hacer una deducción lógica y obvia: no existe la posibilidad para el Consejo Europeo de recurrir al plebiscito para tener una legitimidad política. Por consiguiente, el plebiscito no es una fuente de legitimidad para el Consejo Europeo.

Esta situación, se explica en gran parte, por el descrédito histórico que pesa sobre el plebiscito. El primer inconveniente que podemos subrayar es que el Consejo Europeo pierde una importante fuente de legitimidad fundada sobre la palabra de los ciudadanos. En efecto, se puede imaginar el importante potencial legitimante que otorgaría al Consejo Europeo, una decisión popular de este tipo. Sin embargo, y en segundo lugar, sin la posibilidad de convocar un plebiscito, el Consejo Europeo evita el choque de una respuesta negativa de los ciudadanos a su consulta. Esta medida tiene la ventaja de amparar al Consejo Europeo de la responsabilidad de una grave crisis política institucional y de la desestabilización global de la Unión Europea. En dicho caso, peligraría todo el edificio institucional europeo y las consecuencias tanto a nivel internacional como a nivel nacional serían inimaginables.

En el caso preciso del Consejo Europeo, consideramos que se podrían superar sin dificultad los temores de derivas autoritarias, ya que la formación colegial del Consejo Europeo anula casi todos estos tipos de riesgos. Sin embargo, y en la situación institucional actual, no nos parece conveniente que exista una posibilidad para el Consejo Europeo de convocar plebiscitos y beneficiarse de la legitimidad de esta consulta popular. En efecto, en la hipótesis en que existiera tal procedimiento, sería bastante arriesgado para el Consejo Europeo, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista institucional, reivindicar una legitimidad popular sobre las bases de un plebiscito. Justificamos este riesgo por la preocupante falta de madurez de las instituciones europeas y de los euro-ciudadanos. El sentimiento de pertenencia de los euro-ciudadanos a la Unión Europea y el arraigo de sus instituciones no son aún demasiado sólidos como para aguantar un voto negativo. De momento pues, y ante el riesgo que podría constituir, la ausencia de los procedimientos plebiscitarios en las instituciones de la Unión Europea es deseable.

### **1.2.2.2 La esperanza de la legitimidad política en el caso de un referéndum**

A guisa de introducción, puede ser útil recordar que el referéndum apareció en Suiza<sup>423</sup> en el siglo XVI, y que constituye, pues, como el plebiscito, un instrumento de democracia directa europeo. Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes crearon su propia versión de esta institución democrática, la cual consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar<sup>424</sup>. Hoy en día, existen cantidad de definiciones de referéndum, pero en el marco de este apartado, el referéndum será definido, como el acto o el procedimiento de voto popular directo, mediante el cual, el pueblo colabora en la elaboración de una ley, una decisión o un acto administrativo, que se aprueba y ratifica sólo con su

---

<sup>423</sup> El término “referéndum” proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del Gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados. Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. *Vid. E. VELAZCO GAMBOA, “Teoría del referéndum y modelos de democracia participativa”, Universidad autónoma de México [en línea], disponible en : <[http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520231605-TEOR\\_Iac.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520231605-TEOR_Iac.html)> (consultado en julio de 2008).*

<sup>424</sup> Así fue como se aprobaron la Constitución española de 1978 y las Constituciones francesas de 1793, 1799, 1802 y 1804, 1946 y 1958 y como se ha aprobado la Constitución europea en Francia y en España.

expreso consentimiento<sup>425</sup>. Basándose sobre esta definición, se adivina claramente la dimensión y el importante poder legitimante que puede constituir un referéndum para el Consejo Europeo<sup>426</sup>.

A pesar de ser un instrumento de consulta popular típicamente europeo, el referéndum no ha sido adoptado todavía por las instituciones europeas y en concreto por el Consejo Europeo. Desde hace un par de años, la doctrina y ciertos actores de la vida institucional europea analizan la oportunidad de introducir este instrumento en los tratados europeos. Sin embargo, esta cuestión no apasiona a los euro-ciudadanos y sigue siendo confinado en los debates técnicos de expertos o en los muros idealistas del parlamento europeo. El estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo, justifica la participación a este debate sobre la introducción del referéndum en las instituciones europeas y precisamente, centrándose en su posible utilización por el Consejo Europeo. Tenemos mucha esperanza en que el Consejo Europeo pueda un día utilizar el instrumento del referéndum<sup>427</sup>. De este modo, y al expresar su voluntad mediante el sufragio universal directo, el cuerpo electoral europeo, podría opinar sobre las decisiones que las instituciones europeas en general y el Consejo Europeo en concreto, podrían tomar<sup>428</sup>.

El objetivo de este apartado es determinar si el referéndum puede ser utilizado como fuente de legitimación por el Consejo Europeo, y en qué condiciones. Si la utilidad del referéndum se puede entender, el Consejo Europeo parece tener reticencias para recurrir a este importante instrumento de legitimidad política. Se propone analizar las eventuales dificultades de manejo y de control de este instrumento, destacando unas propuestas susceptibles de adecuar el referéndum al Consejo Europeo, para que puedan surtir todos los efectos positivos tanto para los ciudadanos como para el Consejo Europeo, es decir, para sus miembros y como

---

<sup>425</sup> Vid. R. GUILLIEN, J. VINCENT, *op. cit.*

<sup>426</sup> Esta dimensión legitimante fundamental del referéndum explica porque este instrumento ha sido y sigue siendo utilizado tanto por los sistemas democráticos como por los gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

<sup>427</sup> Así, o bien se aprobaría y se aceptaría la política y la acción del Consejo europeo y de las instituciones europeas que organizan el referéndum dándoles en consecuencia una legitimidad popular directa, o bien el pueblo rechaza dicha acción siendo interpretado este rechazo como una condena del actor principal y autor del referéndum.

<sup>428</sup> El poder legitimante del referéndum parece pues como la consecuencia de la consulta, o como la lectura de segundo grado que se puede hacer del voto popular. Así por ejemplo, en España, los referendos del 15 de diciembre de 1976 y del 6 de diciembre de 1978 permitieron, en particular, ratificar el proceso de transición democrática y, al mismo tiempo, legitimar con fuerza el Rey Juan Carlos como Jefe de Estado. Los referendos de 1958 y 1962 en Francia permitieron de la misma manera la instalación de instituciones nuevas para Francia y la legitimación del General de Gaulle como Jefe del Estado.

órgano colegial. Sin embargo, y como lo vamos a demostrar, la esperanza de una legitimidad política fundada sobre la organización de un referéndum se encuentra frustrada por el traumatismo que supone el referéndum para los miembros del Consejo Europeo y el miedo que procura al Consejo Europeo.

### **1.2.2.2.1 El traumatismo del referéndum para los miembros del Consejo Europeo**

De manera general, la práctica del referéndum a nivel nacional ha revelado un instrumento de legitimación difícil de manejar<sup>429</sup> y de controlar<sup>430</sup>. Además, la apuesta que constituye la organización de un referéndum es tan arriesgada que en muchos casos ha constituido una experiencia traumática o bien para el dirigente o bien para el pueblo. El estudio de la legitimación por referéndum de los miembros del Consejo Europeo supone un enfoque concreto de las consultas referendarias a nivel nacional, y limitado a los temas relacionados con la Unión Europea. Varios ejemplos pueden ilustrar esta situación.

Primero, se puede hacer referencia a los referendos organizados con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992<sup>431</sup>. En la mayoría de los doce Estados, las ratificaciones se hicieron por vía parlamentaria<sup>432</sup> y con mayorías importantes<sup>433</sup>. Sólo tres Estados decidieron la ratificación por referéndum, con procedimientos bastante difíciles. Dinamarca fue el primer país en pronunciarse, con su referéndum del 2 de junio de 1992. Mientras que los partidos políticos, los diarios y los sindicatos preconizaban el “sí”, el “no” ganó con el 50,7%<sup>434</sup>. A pesar de este resultado, el Consejo decidió que el proceso de

---

<sup>429</sup> En Francia, en los últimos años, este instrumento de Gobierno ha sido muy poco utilizado y se han realizado solo diez referendos: 28 de septiembre de 1958 referéndum para la ratificación de la Constitución de la V República Francesa; 8 de enero de 1961 referéndum para la ratificación del Plan de Autodeterminación de Argelia; 8 de abril de 1962 referéndum para la ratificación de los Acuerdos de Evian (Independencia total de Argelia); 28 de octubre de 1962 referéndum para la elección del Presidente por sufragio universal; 27 de abril de 1969 referéndum para la ratificación de la regionalización y la reforma al Senado; 23 de abril de 1972 referéndum para la ratificación de los Tratados de ampliación de la Comunidad económica europea (CEE); 6 de noviembre de 1988 referéndum para la ratificación del Estatuto de Autonomía de la Nueva Caledonia; 20 de septiembre de 1992 referéndum para la ratificación del Tratado de Maastricht; septiembre de 2000 referéndum para el mandato presidencial de cinco años, 2005 referéndum para la ratificación de la Constitución europea.

<sup>430</sup> Desde la llegada del Rey Juan Carlos Iº al trono de España, solo se han celebrado cuatro referendos nacionales (Reforma Política : 15 de diciembre de 1976 ; Constitución : 6 de diciembre de 1978 ; Permanencia en la Alianza Atlántica : 12 de marzo de 1986 ; Tratado constitucional : 20 de febrero de 2005). y cuatro regionales (Estatuto de Autonomía del País Vasco: 25 de octubre de 1979.; Estatuto de Autonomía de Cataluña : 25 de octubre de 1979 ; Estatuto de Autonomía de Andalucía : 21 de octubre de 1981 ; Estatuto de Autonomía de Galicia : 21 de diciembre de 1980).

<sup>431</sup> Entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993.

<sup>432</sup> Luxemburgo ratificó el Tratado el 2 de julio, Bélgica, el 17 de julio (diputados) y el 4 de noviembre (Senado), Grecia el 31 de julio, Italia el 17 de septiembre (Senado) y el 29 de octubre (diputados), España el 29 de octubre, Portugal el 10 de diciembre, Holanda el 12 de noviembre (diputados) y el 15 de diciembre (Senado).

<sup>433</sup> En Gran Bretaña, el procedimiento de ratificación parlamentaria se detuvo con las elecciones de abril de 1992 y la emergencia de los conservadores anti-europeos, el referéndum negativo danés y la crisis de la libra esterlina y su salida del sistema monetario europeo. Margaret Thatcher suspendió entonces el proceso de ratificación. John Major, después del segundo referéndum danés reanudada con el proceso de ratificación parlamentaria que concluye con el voto favorable de la Cámara de los comunes el 20 de mayo de 1993.

<sup>434</sup> Dinamarca no quería perder las ventajas de su pertenencia a la comunidad europea, rechazando sin embargo las novedades de la Unión europea. Un compromiso nacional aprobado el 30 de octubre por el Parlamento pide un estatus particular en el seno de la Unión, que permite la exclusión de Dinamarca de la moneda única, de la



ratificación siguiese adelante<sup>435</sup>. El 18 de junio, el referéndum irlandés permitió la victoria del “sí” con el 68,7% de los votos. Por fin, Francia, después de una campaña muy tensa, ratificó el Tratado de Maastricht por referéndum, el 20 de septiembre de 1992, con 51,04% de los votos.

Luego, se pueden citar los referendos organizados para la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1997. Entre los quince miembros de la época, sólo Dinamarca<sup>436</sup> e Irlanda<sup>437</sup> convocaron un referéndum para adoptar el Tratado. Los trece otros miembros se decantaron por el procedimiento parlamentario. También se puede hacer referencia a los referendos organizados para la ratificación del Tratado de Niza en 2000<sup>438</sup>. En realidad, sobre los quince miembros de la Unión Europea de entonces, catorce países eligieron la vía parlamentaria para ratificar, sin dificultad, el Tratado de Niza. Sin embargo, el proceso de ratificación empezó mal. En efecto, Irlanda, primer país en pronunciarse, eligió la vía referendaria. El 7 de junio de 2001, los irlandeses rechazaron el Tratado al 54%. El Primer ministro Bertie Ahern<sup>439</sup>, convocó un nuevo referéndum el 19 de octubre, que fue, esta vez, aprobado con 62,9 % de los votos.

Es interesante evocar el caso de los referendos convocados para aprobar el Tratado constitucional europeo en 2005. Entre los veinticinco Estados miembros, quince se inclinaron a favor de la vía parlamentaria mientras que diez países eligieron la ratificación por referéndum. Al final, los referendos se organizaron sólo en España<sup>440</sup>, Francia<sup>441</sup>, Holanda<sup>442</sup> y Luxemburgo<sup>443</sup> mientras que en Dinamarca, Irlanda, Polonia, República Checa, Reino Unido y Portugal, los referendos fueron aplazados *sine die*, después del doble rechazo francés y holandés.

Por fin se debe mencionar el procedimiento de ratificación del Tratado de Lisboa. Veintiséis Estados se inclinaron a favor de una ratificación parlamentaria mientras que Irlanda optó por la vía referendaria. El 12 de junio de 2008, un 53,4% de los irlandeses rechazaron el nuevo Tratado.

---

defensa, de la ciudadanía y de las políticas de justicia y de policía; El Consejo europeo de Edimbourg (11-12 de diciembre de 1992) acepta las pretensiones.

<sup>435</sup> Dinamarca organizó entonces un nuevo referéndum y el 18 de mayo de 1993, el “sí” salió victorioso con el 56,8 % de los votos.

<sup>436</sup> Con el 55,1 % de los votos, durante el referéndum del 28 de mayo de 1998.

<sup>437</sup> Referéndum del 22 de mayo de 1998, aprobado con el 61,7 % de los votos.

<sup>438</sup> Firmado el 26 de febrero de 2001 y entrado en vigor el 1 de febrero de 2003.

<sup>439</sup> Reelegido el 17 de mayo de 2002.

<sup>440</sup> Referéndum del 20 de febrero de 2005 con la victoria del “Sí” con 76,73%.

<sup>441</sup> Referéndum del 29 de mayo de 2005 con la victoria del “no” con 54,67%.

<sup>442</sup> Referéndum del 1 de junio de 2005 con la victoria del “no” con 61,5%.

<sup>443</sup> Referéndum del 10 de julio de 2005 con la victoria del “sí” con el 56,52%.

Haciendo un balance de los referendos organizados desde 1992, a nivel nacional sobre temas europeos, se constata que se organizaron sólo trece referendos, de los cuales seis fueron positivos y siete dieron un resultado negativo. La práctica de los referendos sobre temas europeos demuestra pues una clara apatía hacia la utilización de este procedimiento. Esta constatación se apoya sobre el hecho de que en quince años, sólo se organizaron trece referendos sobre temas europeos teniendo en cuenta además que en este plazo de tiempo, la Unión Europea se amplió de doce miembros a veintisiete<sup>444</sup>.

Sobre la base de los resultados de los referendos, obtenidos desde 1992, se puede analizar un sentimiento claro de desconfianza hacia este método de expresión democrática. Esta situación se explica por el balance de los resultados que no es muy satisfactorio. En efecto, entre los trece referendos, seis fueron rechazados y en unos casos los resultados favorables fueron muy ajustados. Esta apatía y esta desconfianza hacia los referendos pueden entenderse ya que constituyen un riesgo notable para el dirigente político que convoca un referéndum. En efecto, el fracaso del referéndum está vinculado con la idea de sanción del Jefe de Estado o de Gobierno miembro del Consejo Europeo<sup>445</sup>. Es cierto que la limitación del recurso al referéndum sobre cuestiones europeas, tiene motivos y fundamentos incontestables.

Así, por ejemplo, dichas consultas no son oportunas porque los resultados son siempre afectados por consideraciones de política nacional interna. Este argumento, que está confirmado en la práctica<sup>446</sup>, demuestra en realidad el vínculo íntimo que se está desarrollando entre los asuntos internos y europeos. En este sentido, no parece anormal que tales referendos sean afectados por consideraciones de políticas internas nacionales.

Otro argumento varias veces utilizado es el que rechaza el recurso al referéndum con motivo de la importancia menor del asunto, o al contrario con motivo del alto nivel técnico del texto. Es un argumento engañoso considerar los Tratados europeos como asuntos de mínima importancia, sobre todo en una época en la que la globalización económica o las rivalidades políticas debilitan la paz mundial. En cuanto al aspecto técnico de los textos es real pero las experiencias referendarias han demostrado el gran interés de los ciudadanos para informarse y entender el contenido de los Tratados o de los textos sobre los cuales tenían que

---

<sup>444</sup> Es importante notar también que en varios Estados miembros el referéndum no está reconocido institucionalmente, como por ejemplo en Alemania; Esto confirma de cierto modo la apatía existente hacia este instrumento de expresión popular.

<sup>445</sup> Por ejemplo, en 2005, el fracaso del referéndum francés desembocó sobre una amplia crítica del liderazgo del Presidente francés tanto a nivel nacional como a nivel europeo.

<sup>446</sup> Como por ejemplo en el referéndum francés del 29 de mayo de 2005, que ha sido analizado como una sanción del Presidente Chirac y de su Gobierno.

pronunciarse<sup>447</sup>. La existencia de estos argumentos confirma la existencia de un riesgo político para el autor del referéndum. Pero sea cual sea el resultado, el referéndum no deja de ser un instrumento de democracia directa, cuyas consecuencias son sanas para la vida democrática y política de los Estados miembros de la Unión Europea.

A pesar de una práctica aún tímida, y de experiencias, en ciertos casos, traumáticas, consideramos el referéndum nacional sobre temas europeos como una interesante y potente fuente de legitimidad política para los Jefes de Estado o de Gobierno que debe ser desarrollada. En efecto, este tipo de referéndum es totalmente apropiado para que los miembros del Consejo Europeo puedan obtener más legitimidad política, en el escenario nacional pero sobre todo a nivel de la Unión Europea. Si no negamos los riesgos políticos que pueden constituir los referendos, nos parece necesario que su uso sea desdramatizado para fomentar la expresión directa de los ciudadanos europeos. Es preciso pues que se tomen medidas para que los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea se comprometan en sistematizar el recurso al referéndum, al menos para las cuestiones europeas<sup>448</sup>. En nuestra opinión, estas iniciativas, que pueden ser respaldadas por las constituciones nacionales, por los Tratados europeos o por la práctica, deben desembocar en una vulgarización del procedimiento referendario.

#### ***1.2.2.2 El miedo del referéndum para el Consejo Europeo***

A pesar del gran interés democrático pero sobre todo legitimante que constituye el referéndum, el Consejo Europeo nunca lo ha utilizado. En efecto, hay que recordar que los Tratados europeos, no reconocen la figura del referéndum. Se puede notar también que la práctica y la costumbre, tampoco dan ejemplos de consultas referendarias. De momento pues, el referéndum no puede ser considerado como un instrumento de legitimación del Consejo Europeo. El hecho de que el Consejo Europeo, no utilice el referéndum como medio de legitimación popular y que no exista esta alternativa ni en los textos de la Unión Europea, ni en la práctica no constituye una excepción. En efecto, a nivel nacional de los países miembros de la Unión Europea, la ausencia de reconocimiento constitucional del sistema del

---

<sup>447</sup> Por ejemplo, el Tratado constitucional dio lugar en varios países a programas de televisión informativos sobre las disposiciones del Tratado, y a la publicación de numerosos libros sobre el tema con un cierto éxito comercial.

<sup>448</sup> Como por ejemplo en Irlanda.

referéndum<sup>449</sup>, la existencia de limitaciones legales<sup>450</sup> o la voluntad política deliberada de no utilizar este instrumento, demuestran el miedo o la prudencia que suscita el recurso al referéndum. El motivo principal que puede explicar el miedo de utilizar este instrumento de democracia directa es que las diversas experiencias nacionales, han contribuido en hacer del referéndum un instrumento, sin duda muy eficaz, pero también un instrumento de legitimación difícil de manejar y de controlar. Conviene analizar esta situación.

En primer lugar, se puede decir que la legitimidad del Consejo Europeo mediante referéndum se analiza como un “*plus*” incontestable, ya que permitiría afirmar colectivamente sus preferencias mediante un escrutinio histórico con un fuerte alcance simbólico. Así, por un lado, la ausencia de utilización del referéndum a nivel de la Unión Europea tiene el inconveniente de impedir la emergencia de una conciencia ciudadana europea madura, implicada en los procedimientos políticos y las elecciones decisivas para el futuro de la Unión Europea. En efecto, los euro-ciudadanos se encuentran ante la imposibilidad de implicarse en los debates sobre los retos europeos ya que están en el papel de espectador de la política europea. Por otro lado, el miedo de convocar un referéndum europeo tiene el inconveniente de privar el Consejo Europeo de una fuente eficaz de estimulación para mejorar sus acciones, mediante la presión y las incitaciones populares. Además, se pierde la posibilidad de legitimar la construcción europea sobre un consentimiento popular y por repercusión, de legitimar el Consejo Europeo en sus orientaciones e impulsiones.

Sin embargo, y en segundo lugar, el rechazo del uso del referéndum por el colegio de Jefes de Estado o de Gobierno tiene la ventaja de evitar asumir un rechazo popular que debilitaría la legitimidad del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, el hecho de que el Consejo Europeo no haya recurrido nunca al referéndum permite evitar el veredicto radical de las urnas, que podría abrir una crisis institucional y poner en peligro las frágiles instituciones europeas. Esto revela seguramente una falta de confianza en sí mismo por parte del Consejo Europeo y mucho peor, una falta de confianza en la conciencia y en el juicio ciudadano de los pueblos europeos.

---

<sup>449</sup> Como por ejemplo en Alemania.

<sup>450</sup> Como por ejemplo en España con la Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades del Referéndum (LORDMOR) promulgada el 18 de enero de 1980. La Constitución y la LORDMOR prevén cuatro modalidades de referéndum, los cuales son: referéndum consultivo; referéndum constitucional; referéndum de iniciativa autonómica; referéndum de un Estatuto de Autonomía.

El fracaso del proceso de ratificación del Tratado constitucional mediante referendos nacionales y decisiones parlamentarias, y el “no” irlandés al Tratado de Lisboa ha vuelto a colocar en la actualidad la necesidad de instaurar la figura del referéndum a nivel europeo<sup>451</sup>. Valoramos positivamente esta propuesta útil y realista. En efecto, lamentamos el hecho de que la Unión Europea se construya sin la participación de sus 450 millones de ciudadanos. Además, no consideramos los procesos referendarios nacionales como una solución satisfactoria ya que la experiencia ha demostrado que los debates están influenciados por consideraciones nacionales y no por los problemas europeos. El 20 de marzo de 2007, una propuesta en este sentido ha sido formulada ante la Comisión de asuntos constitucionales del Parlamento Europeo a la iniciativa de dos eurodiputados Bronislaw Geremek<sup>452</sup> y Carlos Carnero Gonzáles<sup>453</sup>. Ambos diputados propusieron la organización de manera simultánea en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea un referéndum consultivo sobre el futuro de la Unión<sup>454</sup>.

Por lo que se refiere a las reglas de funcionamiento de este referéndum europeo, todas las opciones son posibles. Sin embargo, pensamos que sería mejor, en un primer momento, que este referéndum no fuera vinculante sino consultivo. Así, las instituciones europeas podrían tener el tiempo de asimilar con calma este nuevo instrumento y los europeos podrían tener una ocasión de deliberarse a propósito de su futuro común. Por lo que se refiere al autor del referéndum, la Comisión Europea como el Parlamento Europeo<sup>455</sup> son candidatos posibles, pero como órgano supremo de la Unión Europea, el Consejo Europeo podría desempeñar este papel conforme a su misión de buscar y dar las orientaciones e impulsiones a la Unión Europea. En cuanto a las condiciones de éxito del referéndum, deben ser adecuadas a dimensión original de la Unión Europea, es decir, respetando los pueblos y los Estados europeos. Así, un sistema de doble mayoría basado sobre una mayoría de Estado y una

---

<sup>451</sup> Véase el interesante trabajo de I. PERNICE "Référendum sur la Constitution pour l'Europe : Conditions, risques et implications", in KADDAOUS Christine, AUER Andreas, *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève : Helbing, diciembre de 2006, p. 301 a 315.

<sup>452</sup> Alianza des demócratas y liberales para Europa.

<sup>453</sup> Partido socialista europeo.

<sup>454</sup> Para los dos coautores el referéndum propuesto debería limitarse a la dimensión política de la Unión. Bronislaw Geremek declaró que: "*el proceso constitucional ganaría en transparencia*", mientras que Carlos Carnero Gonzales dijo por su parte que "*el referéndum es indispensable para poner fin al juego de la ruleta rusa al cual se asiste cada vez que se trata de ratificar un Tratado fundamental*". La idea de instaurar y organizar un referéndum europeo está aprobada también por grandes intelectuales como Jürgen Habermas et Ulrich Beck. Además, varias personalidades políticas europeas abogan a favor de esta idea, como por ejemplo el Presidente austriaco Heinz Fischer, el Presidente del Consejo italiano Romano Prodi o el ex Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing.

<sup>455</sup> Por ejemplo, Bronislaw Geremek y Carlos Carnero Gonzáles desean que la idea del referéndum esté presentada en una resolución del Parlamento europeo. Según ellos sería más justo que la primera consulta europea sea iniciada por el Parlamento europeo.

mayoría de ciudadanos es aconsejable. Por fin y para dar un impulso inicial, la organización de un referéndum europeo podría hacerse al margen de las reglas convencionales. Más tarde se podrá añadir un artículo en el Tratado europeo que podría reconocer de manera formal la figura del referéndum europeo.

## **CAPÍTULO 2 :**

### **EL ENFOQUE PRAGMÁTICO DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL CONSEJO EUROPEO**

---

La insatisfacción dejada por el enfoque racional sobre la legitimidad política del Consejo Europeo deja aparecer el espectro problemático de la ilegitimidad del Consejo Europeo. Sin caricaturar la situación, es cierto que este sentimiento de legitimidad inacabada puede fragilizar las percepciones según las cuales el Consejo Europeo sería “*la legitimidad política suprema de la Unión Europea*”<sup>456</sup>. Esta situación impone matizar las dudas sobre la existencia de la legitimidad política del Consejo Europeo. Se propone pues un enfoque más “pragmático” para comprobar que la autoridad y el poder del Consejo Europeo resultan por una parte, de la coyuntura y de la estructura institucional real de la Unión Europea en la que ha evolucionado el Consejo Europeo desde 1974 y por otra parte, de las misiones otorgadas al Consejo Europeo o adquiridas por él para adaptarse a la realidad política institucional de la Unión.

La elección del enfoque pragmático para justificar la legitimidad política del Consejo Europeo no es habitual en la doctrina. Sin embargo, y considerando aparte el enfoque empírico, este punto de vista pragmático constituye la clave principal de la legitimidad política del Consejo Europeo. En efecto, se entiende perfectamente que el Consejo Europeo no sólo busca ser legítimo por su conformación normativa, sino también por lo que hace y produce concretamente en el escenario político institucional europeo. El interés del estudio pragmático de la legitimidad política del Consejo Europeo es determinar si desde 1974 las misiones y los comportamientos del Consejo Europeo han sido adaptados a la acción de la realidad institucional de la Unión Europea, y, pues, si han contribuido a asentar satisfactoriamente la autoridad y el poder político del Consejo Europeo.

---

<sup>456</sup> Vid. *Délégation de la Commission européenne au Bénin* [en línea], disponible en : <<http://delben.cec.eu.int>>, (consultado en julio de 2005).

El primer objetivo de este estudio será analizar la legitimidad del poder político, presuntamente detenida por el Consejo Europeo, a la luz de sus reivindicaciones, tanto para sus funciones como para su comportamiento político y orgánico en la práctica institucional de la Unión. El segundo objetivo consistirá en comprobar la adecuación de las reivindicaciones del Consejo Europeo con el reconocimiento convencional y práctico efectivo, para poder evaluar la existencia de la legitimidad política del Consejo Europeo. El estudio de las funciones del Consejo Europeo así como su independencia política y orgánica deberían mostrar la adaptación de las acciones del Consejo Europeo a la realidad y a las necesidades institucionales de la Unión Europea, confirmando así, la existencia de su autoridad y legitimidad política, respecto a las demás instituciones de la Unión Europea y a los ciudadanos europeos.

## **2.1 LA ACEPTABILIDAD DE LA LEGITIMIDAD FUNDADA SOBRE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO EUROPEO**

El enfoque pragmático de la legitimidad política del Consejo Europeo impone que nos detengamos sobre el análisis de las funciones del Consejo Europeo. Por función, se refiere a las acciones y papeles característicos, desempeñados por el Consejo Europeo en la Unión Europea.

El tema de las funciones del Consejo Europeo es uno de los tradicionalmente estudiados por la doctrina. En efecto, las funciones del Consejo Europeo siempre han sido objeto de varias polémicas doctrinales ya que algunos autores y observadores estiman que el Consejo Europeo debería limitarse a sus funciones de impulso para no sustituir el papel de las demás instituciones europeas mientras que otros consideran oportuno la ampliación de estas funciones del Consejo Europeo a funciones de conciliación y de arbitraje. Sin embargo, en varios casos, es interesante notar que se opera una confusión entre las funciones y los ámbitos de competencia del Consejo Europeo<sup>457</sup>. El interés de este párrafo será centrarse en el estudio concreto y exclusivo de las funciones del Consejo Europeo mediante un enfoque original que consiste en considerar que las funciones del Consejo Europeo sirven de base para la legitimidad política del Consejo Europeo. Es interesante notar desde ahora que la voluntad

---

<sup>457</sup> Véase por ejemplo, A. MANGAS MARTÍN, D-J. LIÑAN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión europea*, Madrid: Tecnos, 2005, p. 97. Vid. B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, Paris : PUF, 1993, p. 103.



del Consejo Europeo de imponer su legitimidad utilizando sus funciones aparece muy pronto. En efecto, para justificar y, por lo tanto, legitimar su existencia, el Consejo Europeo empieza a partir de su creación en 1974, una especie de “cruzada” para conquistar funciones exclusivas y propias para la nueva institución que pretende ser.

Sobre la base de estas consideraciones, se impone como primer objetivo de este análisis, la determinación de las funciones del Consejo Europeo y de sus características. En efecto, las confusiones y controversias sobre las funciones del Consejo Europeo hacen necesario este propósito, ya que a nivel de la Unión Europea, todas las instituciones tienen funciones precisas y propias, determinadas en los Tratados<sup>458</sup>. El segundo objetivo de este estudio consistirá en poner en evidencia los elementos que conducen a considerar estas funciones como una base de la legitimidad del Consejo Europeo. Entre otras cosas será interesante demostrar los resultados concluyentes obtenidos por el Consejo Europeo en su procedimiento característico de “conquista” de la legitimidad política. Concretamente, después de un periodo de reivindicaciones de funciones exclusivas, el Consejo Europeo va a gozar de un reconocimiento claro de estas funciones por los Tratados europeos, que confirman la existencia de su legitimidad política. Se apreciará sucesivamente la legitimidad política del Consejo Europeo desde el punto de vista de las funciones de impulso y de orientación y desde el punto de vista de las funciones de conciliación y de arbitraje.

### ***2.1.1 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS FUNCIONES DE IMPULSO Y DE ORIENTACIÓN***

Pocas indicaciones son necesarias para introducir el estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo desde el punto de vista de las funciones de impulso y de orientación. En efecto, el tema forma parte de las pocas cuestiones relativas al Consejo Europeo que ha conseguido interesar a la doctrina. Sin embargo, antes de iniciar el estudio de las funciones de impulso y de orientación conviene hacer dos indicaciones liminares, susceptibles de aclarar unos aspectos del estudio, que pretende desmarcarse de los enfoques habituales.

---

<sup>458</sup> Hay que recordar que el Consejo europeo tenía como objetivo imponerse en un escenario institucional europeo ya muy completo, demostrando su utilidad, y sin dar la sensación de usurpar funciones a las instituciones ya existentes. *Vid.* "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, p.7.

Así, el primer interés de este párrafo será situar las funciones de impulso y de orientación en su dinámica completa de maduración. Esto nos permitirá especificar la labor de dirección política del Consejo Europeo y evocar el debate entre los partidarios de una función simbólica y arbitral<sup>459</sup>, y los adeptos de una función de impulso y de orientación centrada en una dimensión ejecutiva<sup>460</sup>. Este análisis permitirá, entre otras cosas, definir las características de estas funciones, determinar su fundamento jurídico y analizar las consecuencias para la legitimidad política del Consejo Europeo. La segunda singularidad de este estudio será su doble enfoque centrado, por una parte, en la necesidad para el Consejo Europeo de tener estas funciones de impulso y de orientación, y por otra parte, en la legitimidad política procurada por estas funciones al Consejo Europeo. De esta manera, se podrá insistir en el procedimiento evolutivo que ha estructurado los argumentos y las pruebas a favor o en contra de estas funciones.

Por un lado, las reivindicaciones políticas de las funciones de impulso y de orientación nos permitirán comprobar la credibilidad de la legitimidad política del Consejo Europeo, mientras que por otro lado, la concretización oficial de estas funciones nos confirmará el asentamiento de esta legitimidad política del Consejo Europeo.

### **2.1.1.1 La credibilidad de la legitimidad política gracias a las reivindicaciones políticas**

Las reivindicaciones políticas del Consejo Europeo para tener o mejor dicho para obtener el dominio exclusivo de las funciones de impulso y de orientación responden a la necesidad de arraigar el Consejo Europeo como “institución legítima” al poder ejecutivo de la Unión Europea. El estudio de la reivindicación política de las funciones de impulso y de orientación conduce a analizar las fases y el procedimiento que han conducido al Consejo Europeo a reclamar funciones que considera como debidas a su condición de órgano supremo de la Unión Europea.

---

<sup>459</sup> Tal y como podría existir para un jefe de Estado en un sistema parlamentario, como por ejemplo en España.

<sup>460</sup> Tal y como podría existir para un jefe de Estado en un sistema presidencial o semi presidencial, como por ejemplo en Francia.

Aunque el tema de las funciones de impulso y de orientación ha sido comentado por la doctrina, la cuestión previa a la reivindicación política de estas funciones sigue siendo mal explorada. El interés de este enfoque es insistir en el hecho de que estas funciones no han sido atribuidas directamente al Consejo Europeo y que han necesitado reales esfuerzos políticos para ser otorgadas al Consejo Europeo. El objetivo de este estudio será pues determinar cuáles fueron los pasos y los fundamentos que el Consejo Europeo ha utilizado para reivindicar estas funciones de impulso y de orientación y subrayar los eventuales motivos que han conducido al Consejo Europeo a reivindicar precisamente estas funciones. Gracias a estas reivindicaciones políticas pretendemos demostrar la credibilidad de la legitimidad del Consejo Europeo.

Las primeras reivindicaciones de las funciones de orientación y de impulso del Consejo Europeo aparecen en su acto constitutivo. En efecto, es en el Comunicado de París de 1974, que se mencionan por primera vez funciones exclusivas del Consejo Europeo. El Consejo Europeo se había entonces auto reconocido un papel de “*impulso y de coordinación para asegurar la coherencia de las actividades comunitarias*”<sup>461</sup>. Poco precisas, estas reivindicaciones políticas del Consejo Europeo van a ser completadas y explicitadas. Los beneficios que el Consejo Europeo va a sacar de su Declaración solemne de Stuttgart, así como la ingeniosidad que va a demostrar al inspirarse en modelos institucionales nacionales van a dar crédito a la legitimidad política de la institución clave de la Unión Europea.

#### ***2.1.1.1 Los beneficios de la declaración solemne de Stuttgart del 19 de junio de 1983***

La declaración solemne de Stuttgart del 19 de junio de 1983<sup>462</sup>, constituye la base esencial de las reivindicaciones por parte del Consejo Europeo, de las funciones de impulso y de orientación. Este texto ha sido elaborado sobre la base del plan de los Ministros de asuntos exteriores alemán<sup>463</sup> e italiano<sup>464</sup>. Los Jefes de Estado o de Gobierno han añadido declaraciones sobre los objetivos a conseguir en lo que se refiere a las relaciones

---

<sup>461</sup> *Ibid.*

<sup>462</sup> *Vid.* "Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983)", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1983, p. 26-31.

<sup>463</sup> Hans Dietrich Genscher.

<sup>464</sup> Emilio Colombo.

interinstitucionales, las competencias comunitarias y la cooperación política. Por lo que se refiere al Consejo Europeo, la declaración dispone que:

*“El Consejo Europeo da a la construcción europea un impulso de política general.*

*El Consejo Europeo define las orientaciones que favorecen la construcción europea y da líneas directrices de orden político general para los asuntos comunitarios y la cooperación política.(...)”*

Sobre la base de las disposiciones de la Declaración solemne de Stuttgart, se deducen las dos funciones reivindicadas por el Consejo Europeo, es decir, la función de impulso y la función de orientación. Estas informaciones permiten hacer un par de análisis y deducciones.

En primer lugar, puede sorprender que el Consejo Europeo en una de sus declaraciones pida para él mismo funciones concretas. Este aplomo y este oportunismo institucional pueden ser fuente de críticas en la medida en que este comportamiento puede ser interpretado como una voluntad de dominación o de hegemonía institucional del Consejo Europeo hacia las demás instituciones europeas. Además, se puede recordar que en la época de la Declaración de Stuttgart, el Consejo Europeo no tenía ni diez años de existencia en comparación con instituciones históricas como la Comisión Europea o el Parlamento Europeo. En cuanto al fondo de las funciones reivindicadas en la declaración de Stuttgart, cabe constatar que las disposiciones quedan demasiado imprecisas y poco explícitas. En efecto, el Consejo Europeo se abstiene de definir concretamente el contenido exacto de lo que entiende por función de impulso y función de orientación.

En segundo lugar, es interesante notar que la declaración de Stuttgart denomina rigurosamente las funciones que reivindica el Consejo Europeo<sup>465</sup>. Esto permite una identificación inequívoca tanto de la función de impulso como de la función de orientación<sup>466</sup>. También se puede subrayar que el Consejo Europeo ha elegido el marco de una declaración solemne para reivindicar estas funciones lo que puede ser interpretado como una clara voluntad de insistir en la relevancia de sus pretensiones. Estos elementos pueden ser

---

<sup>465</sup> Se ha analizado la reivindicación de estas funciones por la influencia del contexto internacional de los años 70, y la voluntad del Consejo europeo de constituir un vínculo entre las políticas nacionales y las políticas comunitarias con el fin de enfrentarse al ambiente internacional hostil. *Vid. B. TAULEGNE, op. cit., p. 105.*

<sup>466</sup> En realidad, la declaración de Stuttgart viene a reafirmar y sobre todo a aclarar las reivindicaciones del comunicado de París de 1974.

analizados como claros indicios del Consejo Europeo para asentar su legitimidad mediante la reivindicación de funciones precisas, con un contorno lo más amplio y general posible, que sobrepasan y dominan las funciones reconocidas en los Tratados a las demás instituciones de la Unión Europea.

De manera general, pensamos que esta apuesta del Consejo Europeo de reivindicar funciones de impulso y de orientación le ha beneficiado tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista institucional. Es cierto que desde el punto de vista de la forma, y precisamente sobre el recurso a una declaración solemne y oficial para reivindicar las funciones a las que pretende, nos parece que el Consejo Europeo operó de manera desenvuelta. Sin embargo, la necesidad en aquella época, para el Consejo Europeo de imponerse en el escenario institucional europeo y de afirmar su existencia y sus acciones imponía esta reivindicación presuntuosa. Desde el punto de vista del fondo, saludamos la lucidez y la inteligencia del Consejo Europeo a la hora de elegir sus funciones. En efecto, las reivindicaciones de las funciones de impulso y de orientación no son fruto del azar. El Consejo Europeo reivindica estas funciones precisas porque no existen o mejor dicho no han sido atribuidas ya a otras instituciones europeas por los Tratados.

Finalmente, sólo podemos lamentar que el reconocimiento convencional de estas reivindicaciones haya tardado tanto, aunque este plazo no haya sido inútil. En efecto, y gracias a la práctica, permitió al Consejo Europeo demostrar sus aptitudes para desempeñar estas funciones. Por eso consideramos que esta reivindicación de funciones tan fundamentales ha sido necesaria y útil para reforzar la legitimidad política del Consejo Europeo.

#### ***2.1.1.1.2 La ingeniosidad de la inspiración en modelos institucionales nacionales***

La reivindicación de las funciones de impulso y de orientación por parte del Consejo Europeo se inspira en modelos institucionales nacionales. Esto significa que el Consejo Europeo funda sus pretensiones sobre el ejemplo de instituciones nacionales que poseen estas funciones de impulso y de orientación. Sin multiplicar los ejemplos, se puede ilustrar esta realidad con dos modelos representativos.

En primer lugar, se puede referir a las instituciones españolas y concretamente a la Corona. En el caso del Rey de España, y debido a las disposiciones constitucionales, las

funciones de impulso y orientación política son oficialmente inexistentes<sup>467</sup>. Existió, sin embargo, una verdadera misión de impulso y de orientación política del Jefe del Estado entre 1975 y 1978<sup>468</sup>, reivindicada por el propio monarca. Así en su discurso ante las Cortes el 22 de noviembre de 1975, Juan Carlos 1º tuvo la ocasión de recordar que “*escuchar, canalizar y estimular estas demandas es para mí un deber que acepto con decisión*”<sup>469</sup>. Esta función de impulso se manifestó concretamente por el cambio de Gobierno en 1976<sup>470</sup>, la adopción de la ley de reforma política, o la organización de las elecciones en 1977. El mayor impulso del Rey como Jefe del Estado ha sido sin duda el apoyo al proceso constitucional que terminó en 1978 con la adopción de la Constitución de 1978. Como lo recuerda el Rey en su discurso ante las Cortes, “*esta Constitución recoge la aspiración de la Corona*”. A partir de la entrada en vigor de la Constitución el Rey como Jefe del Estado pierde “oficialmente” su misión de impulso y de orientación política. Queda, sin embargo, la exitosa experiencia preconstitucional que permite hacerse una buena idea de la misión de impulso y orientación propia del Jefe del Estado en aquellos tiempos.

En segundo lugar, se puede dar el ejemplo de las instituciones francesas, y en particular, la de la presidencia de la República. El Presidente de la República Francesa, según la Constitución de 1958<sup>471</sup>, tiene estas misiones de impulso y de orientación. Las intervenciones presidenciales en la televisión para la fiesta nacional o el año nuevo son ocasiones para el Presidente de precisar las líneas políticas directrices que desea para el país. Estas funciones de impulso y de orientación son muy importantes en periodos de conformidad entre mayoría presidencial y mayoría parlamentaria<sup>472</sup>. El Presidente puede definir o infringir la política gubernamental y pedir al Gobierno seguir orientaciones precisas. El Primer

---

<sup>467</sup> Las apariencias de impulso y de orientación existentes en los discursos del Rey vienen en realidad de la intervención del Gobierno.

<sup>468</sup> Con la muerte del General Franco, el Rey hereda un sistema político autoritario, con una concentración de los poderes en las manos del Jefe del Estado. La misión de impulso y de orientación que tenía entonces el Rey se ilustra perfectamente con el impulso democrático que Juan Carlos va a dar al régimen, y con las orientaciones políticas que van a desembocar en la aprobación de la Constitución en 1978.

<sup>469</sup> Vid. J. C. De BORBÓN y BORBÓN, “Discurso del 22 de noviembre de 1975 con motivo de su proclamación como Rey de España”, *Enciclopedia Libre Universal en Español* [en línea], Madrid, 22 de noviembre de 1975, disponible en :

<[http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso\\_de\\_proclamaci%C3%B3n\\_del\\_rey\\_Juan\\_Carlos\\_I](http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso_de_proclamaci%C3%B3n_del_rey_Juan_Carlos_I)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>470</sup> Arias abandona el Gobierno y Juan Carlos nombra a Adolfo Suárez ver J-L. De VILALLONGA, *op. cit.*.

<sup>471</sup> Vid. “Constitución francesa de 1958”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>472</sup> En cambio, en periodos de cohabitación, es decir cuando la mayoría presidencial y parlamentaria son diferentes, estas funciones son en general menos explícitas, aunque el Presidente conserva una importante misión de impulso en materia de defensa y política exterior. Además, como Presidente del Consejo de Ministros, el Jefe del Estado puede formular reservas sobre las orientaciones de la política gubernamental.

ministro en estos casos suele seguir a pie de la letra las orientaciones “impuestas” por el Presidente<sup>473</sup>.

La inspiración del Consejo Europeo en los modelos institucionales nacionales para reforzar sus reivindicaciones sobre las funciones de impulso y de orientación conduce a formular unas observaciones.

Primero, la inspiración de los modelos institucionales nacionales permitió esbozar un marco más concreto de estas funciones de impulso y de orientación. Esto tiene la ventaja de colmar las lagunas mencionadas anteriormente contenidas en la declaración solemne de Stuttgart, y tener una idea del contenido de estas funciones.

Luego, esta inspiración en los modelos institucionales nacionales invita a una asimilación de las funciones de impulso y de orientación poseídas por los Jefes de Estado o de Gobierno a nivel nacional con las que reivindica el Consejo Europeo para él. En efecto, al recordar las funciones ocupadas tradicionalmente a nivel nacional por los Jefes de Estado o de Gobierno, este procedimiento, tiene el gran inconveniente de apoyarse sobre una confusión creada en la mente de los euro-ciudadanos. Finalmente, mediante funciones de impulso y de orientación similares, esta situación conduce a considerar el Consejo Europeo como los Jefes de Estado o de Gobierno a nivel nacional.

Por último, la reivindicación de las funciones de impulso y de orientación corresponde a funciones desempeñadas a nivel nacional por los Jefes de Estado o de Gobierno, es decir, por las más altas instituciones de un país y concretamente a instituciones vinculadas con el poder ejecutivo<sup>474</sup>. Esto puede analizarse como la voluntad del Consejo Europeo de inscribirse en la línea institucional asumida a nivel nacional por los Jefes de Estado o de Gobierno. Quiriendo asumir funciones que pertenecen tradicionalmente a las más altas instituciones de un Estado, el Consejo Europeo se posiciona como el órgano supremo de la Unión Europea. De este modo y utilizando modelos institucionales ejemplares, populares y confirmados a nivel nacional, el Consejo Europeo justifica con más fuerza sus funciones y posición institucional en la Unión Europea y asentar su legitimidad como órgano supremo de la Unión Europea.

---

<sup>473</sup> En la práctica existen ejemplos que demuestran que si el Primer ministro no sigue las impulsiones y orientaciones del Presidente, dimite (el Primer ministro Chirac en 1976 en desacuerdo con las orientaciones económicas del Presidente Giscard) o está dimitido (desacuerdos entre el Presidente Pompidou y el Primer ministro Chaban Delmas sobre las orientaciones de la política social).

<sup>474</sup> En efecto, las funciones de impulso, de orientación son generalmente consideradas como funciones clásicas de las jefaturas del Estado.

A nuestro entender, las referencias a las funciones y a estos modelos institucionales nacionales son explícitas y no son fruto del azar. En efecto, los padres del Consejo Europeo habían captado la importancia y la oportunidad para el Consejo Europeo de inspirarse en los modelos institucionales nacionales para imponer credibilidad y eminencia a sus acciones. Si el procedimiento denota una vez más el carácter presumido del Consejo Europeo, la estratagema nos parece ingenioso. En efecto, la apuesta inicial del Consejo Europeo de reivindicar funciones concretas, inspirándose en modelos institucionales nacionales para legitimar su existencia y sus acciones, era arriesgada. Sin embargo, cabe reconocer que el objetivo ha sido conseguido con éxito, ya que en 1992, las funciones de impulso y de orientación serán oficialmente otorgadas al Consejo Europeo.

### **2.1.1.2 El asentamiento de la legitimidad política gracias a la concretización oficial**

El reconocimiento de las funciones de impulso y de orientación debe ser interpretado como la conclusión de la fase de reivindicación política y la confirmación de las labores del Consejo Europeo para verse atribuida dicha función. Durante varios años, las reivindicaciones del Consejo Europeo quedaron en papel mojado. En efecto, en 1986, el Acta única europeo reconoce la existencia del Consejo Europeo pero no le otorga ninguna función. La concretización oficial de las funciones exclusivas del Consejo Europeo se produce en 1992 en el Tratado de Maastricht<sup>475</sup>. Desde entonces este reconocimiento ha sido confirmado en cada reforma institucional.

Como lo hemos dicho, el tema de las funciones de impulso y de orientación es uno de los pocos que la doctrina evoca en los estudios sobre el Consejo Europeo. Se propone aquí un enfoque sensiblemente distinto, ya que se pretende demostrar que la concretización oficial de las funciones de impulso y de orientación ha asentado la legitimidad política del Consejo Europeo.

El objetivo de este apartado es determinar los elementos que sirven de base para la concretización oficial de las funciones de impulso y de orientación, y presentar las consecuencias de esta concretización oficial de estas funciones. Así, comprobaremos que a

---

<sup>475</sup> En el artículo 4. *Vid.* "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.



pesar de los límites de la aplicación práctica de estas funciones de impulso y de orientación, el fuerte reconocimiento convencional, confirma el asentamiento de la legitimidad política del Consejo Europeo.

#### **2.1.1.2.1 La fuerza del reconocimiento convencional**

El marco convencional que confirma el reconocimiento de las funciones de impulso y de orientación del Consejo Europeo se limita al artículo 4.1 del Tratado de la Unión Europea. Dicho artículo dispone: “*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales*”. En disposiciones muy similares el artículo 15 del TRUE dispone: “*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*”. Estas disposiciones convencionales imponen dos breves comentarios.

En primer lugar, y con un poco de perspectiva, se puede decir que el reconocimiento de estas funciones tenía una doble ventaja. Por una parte, estas funciones, elegidas exclusivamente para el Consejo Europeo, ayudan a la presentación de una posición política europea coherente en el escenario internacional. Por otra parte, las funciones de impulso y de orientación concretizan y facilitan la intervención de las instituciones de la Unión Europea, según sus campos de competencias<sup>476</sup>. La consecuencia de este reconocimiento de funciones específicas es la legitimación de la existencia y de las acciones del Consejo Europeo. En efecto, gracias al reconocimiento de las funciones de impulso y de orientación, con la carga institucional simbólica<sup>477</sup> que suponen estas funciones, el Consejo Europeo alcanza una justificación y por lo tanto una legitimidad que lo impone, tal y como lo pretendía, como el órgano supremo de la Unión Europea.

En segundo lugar, las disposiciones del artículo 4 del TUE y del artículo 15 del TRUE sobre las funciones del Consejo Europeo son breves y concisas, pero no dan una definición explícita del contenido de estas funciones. Este problema que ya ha sido evocado en la fase de reivindicación no ha sido resuelto. Se puede suponer entonces que la denominación precisa de las funciones de impulso y de orientación, sin referencia alguna a

---

<sup>476</sup> En la ejecución de estas impulsiones y orientaciones el Consejo de Ministros ha demostrado que no era muy eficaz. En cambio, cuando la ejecución pertenece a los Estados miembros o a la Comisión la ejecución es más eficiente. *Vid.* B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 104-105.

<sup>477</sup> Evocada más arriba en el apartado anterior.

sus contenidos, resulta de una voluntad de los convencionales de no encerrar al Consejo Europeo en funciones demasiado apremiantes, y en un marco funcional poco flexible. Esta idea tiene sentido si se considera que este inconveniente no ha sido corregido en las sucesivas reformas del TUE. Además, esta flexibilidad que se ha querido dar al Consejo Europeo en el ejercicio de sus funciones ha permitido que la práctica se encargue de llenar y delimitar el contenido de estas funciones de impulso y de orientación.

El análisis de las disposiciones de los artículos 4 del TUE y 15 del TRUE nos conduce a admitir la existencia de un fuerte reconocimiento convencional de las funciones de impulso y de orientación. Este reconocimiento convencional nos parece conforme a las reivindicaciones formuladas por el Consejo Europeo desde 1983, en la declaración solemne de Stuttgart. Por lo tanto, consideramos el marco normativo que ha permitido el reconocimiento de las funciones de impulso y de orientación como plenamente satisfactorio, a pesar de las críticas posibles sobre la ausencia de definición concreta de estas funciones. De hecho, desde 1992, este marco normativo no ha sufrido ningún cambio, y los proyectos de reforma institucional no parecen acusar ni criticar estas funciones del Consejo Europeo.

Hoy en día, el reconocimiento de estas funciones de impulso y de orientación en el marco de los Tratados europeos es incontestable, y genera gran parte de las políticas y de los proyectos de la Unión Europea. En nuestra opinión, el Consejo Europeo ha demostrado su competencia para asumir la carga de estas funciones, e indiscutiblemente, estas disposiciones convencionales deben ser preservadas en las futuras reformas institucionales.

#### ***2.1.1.2.2 Los límites de la aplicación práctica***

La práctica ha tenido un papel notable en el reconocimiento de las funciones de impulso y de orientación del Consejo Europeo. Varios ejemplos y casos concretos pueden ser citados para ilustrar el reconocimiento de ambas funciones.

En primer lugar, las acciones del Consejo Europeo en el proceso de reforma institucional ilustran muy bien sus funciones de impulso. En efecto, entre 1975 y 2005, el Consejo Europeo ha estado presente en el origen de numerosos proyectos de reforma institucional y de su síntesis<sup>478</sup>. Así, el Consejo Europeo ha tenido un papel de impulso y de

---

<sup>478</sup> Como por ejemplo, el proyecto del “Informe Tindemans” de diciembre de 1975 establecido por el Primer ministro belga con mandato del Consejo europeo de París de 1974. Tenía como objetivo definir una concepción

orientación importante en el proceso que ha conducido a la adopción del Acta única europea<sup>479</sup>. El impulso determinante lo dio el Consejo Europeo de Fontainebleau<sup>480</sup> los 25 y 26 de junio de 1984 que decidió la creación de un comité *ad hoc* sobre las cuestiones institucionales<sup>481</sup>, cuyos trabajos iban a servir de base para la revisión operada por el Acta única.

El proceso que ha conducido al Tratado de la Unión Europea también es consecuencia de las impulsiones que el Consejo Europeo había dado en su reunión de Roma del 14 y 15 de diciembre de 1990. Estas impulsiones se han traducido por la convocación de dos conferencias intergubernamentales una sobre la Unión Económica y Monetaria y otra sobre la Unión política<sup>482</sup>.

Se tienen que mencionar por último las impulsiones del Consejo Europeo para dotar a la Unión Europea de una “constitución”. Las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken del 15 de diciembre de 2001<sup>483</sup> son, sobre este punto, muy significativas. El Consejo Europeo interrogándose sobre la simplificación convencional necesaria ante las futuras ampliaciones, emite la posibilidad de adoptar “un texto constitucional”. El aspecto seguramente más representativo de este impulso es la convocación de una “convención” para preparar la conferencia intergubernamental. El resultado de este impulso fundamental se

---

general de la Unión europea. Vid. "Rapport Tindemans sur l'Union européenne", *Bulletin des Communautés européennes*, 1976, n° supplément 1/76, p. 11-36. Véase también. "Rapport des trois sages sur les institutions européennes", *European Navigator (ENA)* [en línea], 1980, 93 p., disponible en : <<http://www.ena.lu/rapport-institutions-europeennes-octobre-1979-010002901.html>>, (consultado en junio de 2008). Por último, se puede citar el caso del Consejo europeo del 19 de junio de 1983, de Stuttgart en el que se adoptó una “declaración solemne sobre la Unión europea” y que resulta del “proyecto de acta europea” de 1981 de los Ministros de asuntos exteriores de Italia y RFA. Vid. "Declaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983)", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1983, p. 26-31. Véase también el Consejo europeo de Laeken y la convocación de la convención para el futuro de Europa. Vid. “Declaración sobre el futuro de la unión europea (Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001)”, *Consejo de la Unión europea* [en línea], disponible en: <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>479</sup> Vid. J. De RUYT, *L'Acte unique européen*, Bruxelles : Université de Bruxelles, 1987.

<sup>480</sup> Véase las conclusiones del Consejo europeo de Fontainebleau de junio de 1984, in "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg* [en línea], disponible en : <[http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe\\_conclusion/cons\\_43\\_63/43\\_63\\_sce.html](http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>481</sup> Véase las conclusiones del Consejo europeo de Bruselas de marzo de 1985, in "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *Ibid.* Este comité Dooge presenta su Informe definitivo en el Consejo europeo de Bruselas de marzo de 1985. Vid. “Rapport Dooge du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles”, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 3, Mars 1985, p. 111-119.

<sup>482</sup> Los trabajos de estas conferencias han sido aprobados por el Consejo europeo de Maastricht los 9 y 10 de diciembre de 1991. Vid. "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *op. cit.*

<sup>483</sup> Véase las conclusiones del Consejo europeo de Laeken de diciembre de 2001, i en "Conclusiones del Consejo europeo de 1993 a 2008", *Consejo de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g)>, (consultado en junio de 2008).

puede analizar como bastante positivo ya que la convención pudo concluir sus trabajos y el Consejo Europeo pudo adoptar oficialmente el texto de la Constitución en octubre de 2004 en Roma.

En segundo lugar, la función de orientación política del Consejo Europeo es visible en varios ámbitos, como por ejemplo las cuestiones presupuestarias de la Unión Europea en los años ochenta o la política energética comercial y energética común<sup>484</sup>. Una de las orientaciones más importantes del Consejo Europeo ha sido, durante los años 70, en materia de política monetaria. En efecto, el Consejo Europeo está en el origen de la creación del sistema monetario europeo (SME)<sup>485</sup> y de su entrada en vigor el 1 de enero de 1979<sup>486</sup>.

Otra orientación política destacable del Consejo Europeo es la realizada en materia de política regional. Se reconoce el papel importante del Consejo Europeo sobre este tema considerando que está en el origen de la puesta en funcionamiento de esta política en la comunidad<sup>487</sup>. En efecto, la idea de poner en marcha una verdadera política regional ha sido decidida en octubre del 1972, en el momento de la adhesión del Reino Unido. La concretización verá la luz en 1975 con la institución del fondo europeo de desarrollo económico regional (F.E.D.E.R) y de un comité de política regional<sup>488</sup>.

Con motivo de los atentados terroristas de Madrid del 11 de marzo de 2004, el Consejo Europeo adoptó un “plan de acción sobre el terrorismo”. Esta nueva orientación ha permitido entre otras cosas la creación del cargo de “señor terrorismo<sup>489</sup>” con la misión precisa de coordinar los diversos procesos para luchar contra el terrorismo, a nivel europeo<sup>490</sup>.

Queda por fin dar el ejemplo de la “estrategia o el proceso de Lisboa”. Durante la reunión del Consejo Europeo de los 23 y 24 de marzo de 2000 en Lisboa, los Jefes de Estado o de Gobierno definieron una nueva orientación estratégica para reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social. El objetivo del Consejo Europeo para 2010 es hacer

---

<sup>484</sup> Vid. A. RENAUT COUTEAU, *Les institutions et organes de l'Union européenne*, [s.l.] : Publications des Universités de Rouen et du Havre, 1995, p. 29 a 32.

<sup>485</sup> La idea de un sistema monetario europeo fue presentada en el Consejo europeo de Copenhague los 7 y 8 de abril de 1978 a la iniciativa del Presidente francés y alemán. Vid. "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *op. cit.*

<sup>486</sup> Fueron oficialmente aprobadas en el Consejo europeo de Bremen los 6 y 8 de julio de 1978 las modalidades de funcionamiento del SME que habían sido definidos en el Consejo europeo de Bruselas del 4 y 5 de diciembre de 1978. *Ibid.*

<sup>487</sup> Vid. P. MANIN, *Les communautés européennes l'Union européenne : droit institutionnel*, Paris : Pédone, 1993, p. 177.

<sup>488</sup> Vid. “Décision du Conseil du 18 mars 1975, portant création d' un comité de politique régionale”, *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, document L 73, 21.mars.1975, p. 47-48.

<sup>489</sup> Gijss de Vries fue designado para asumir este cargo.

<sup>490</sup> Vid. "Declaración sobre la lucha contra el terrorismo (Bruselas, 25 de marzo de 2004)", *Consejo de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g)>, (consultado en junio de 2008).

de la Unión Europea la economía más competitiva y más dinámica del mundo en particular en materia de nuevas tecnologías<sup>491</sup>.

Estos ejemplos revelan dos aspectos fundamentales de la aplicación práctica de las funciones de impulso y de orientación del Consejo Europeo que necesitan unos comentarios.

En primer lugar, la aplicación práctica de funciones de orientación e impulso al Consejo Europeo ha tenido un impacto notable en la participación del Consejo Europeo al desarrollo de la Unión Europea<sup>492</sup>. Además, gracias a la práctica, las funciones de impulso y de orientación han sido enriquecidas de un contenido que las disposiciones convencionales no les habían otorgado. Así, apoyándose en los ejemplos citados anteriormente, se puede decir que la función de impulso del Consejo Europeo consiste en promover una dinámica adecuada y “excitar” la voluntad de desarrollo de la Unión Europea. Dicho de otro modo, el Consejo Europeo aparece como teniendo un papel de estímulo del desarrollo de la Unión Europea. En cuanto a la función de orientación del Consejo Europeo, concierne según las disposiciones convencionales, orientaciones políticas de alcance general. La práctica ha destacado que esta función implica, por parte del Consejo Europeo, la definición y la fijación de ciertas prioridades políticas, tanto en el ámbito “comunitario<sup>493</sup>” como en el ámbito “nacional<sup>494</sup>”. Esta misión de orientación puede tomar la forma de una coordinación coherente de las políticas comunitarias y nacionales sobre la base de las acciones y políticas iniciadas en cada Estado miembro<sup>495</sup>. También esta función de orientación permite al Consejo Europeo “ampliar el campo de las actividades” definiendo orientaciones políticas nuevas para la Unión Europea<sup>496</sup>.

En segundo lugar, la aplicación práctica de las funciones de impulso y de orientación del Consejo Europeo, ha acentuado el margen de acción flexible abierto por las disposiciones convencionales. Esta ventaja se ha convertido en inconveniente en la medida en que la práctica ha permitido la realización de impulsos y la formulación de orientaciones

---

<sup>491</sup> El Consejo europeo de primavera es desde entonces consagrado a la estrategia de Lisboa: los 25 hacen un balance de la situación y proponen las políticas a adoptar.

<sup>492</sup> Los autores reconocen sin dificultad que ninguna iniciativa importante ha sido tomada sin la aprobación del Consejo europeo. Esta constatación se puede comprobar en ámbitos como la lucha contra el terrorismo, la Unión monetaria, la coordinación de la política económica y social, las ampliaciones y la revisión de los Tratados europeos. *Vid.* P. De SCHOUTHEETE, H. WALLACE, *Le Conseil européen*, Groupement d'études et de recherches, Notre Europe, n°19, septembre 2002.

<sup>493</sup> Como por ejemplo la Unión económica y monetaria o la política regional.

<sup>494</sup> Como el control del déficit excesivo en el pacto de estabilidad.

<sup>495</sup> La convergencia de las políticas económicas deseadas por los Jefes de Gobierno se ejerce en este marco preciso y constituye el dominio de predilección de la coordinación de las políticas. *Vid.* B. TAULEGNE, *op. cit.* p. 104 y 105.

<sup>496</sup> Como por ejemplo el SME, la Europa de los ciudadanos, la Europa de las tecnologías. *Ibid.*

concretas y bien determinadas, pero también, impulsos y orientaciones imprecisas y confusas. Así cabe constatar que la práctica no ha permitido que estas funciones de impulso y de orientación sean utilizadas a su máximo potencial. Como lo recuerda Javier Solana en su informe de marzo de 2002, las funciones de impulso y de orientación del Consejo Europeo “supone claridad en el objetivo, transparencia de la decisión, seguimiento en la acción”<sup>497</sup>. Ahora bien, varios factores y actitudes han contribuido a limitar la eficacia de estas funciones. Entre otros ejemplos se puede citar los ordenes del día desproporcionados, las conclusiones interminables, las presiones mediáticas que rodean cada Cumbre, o las innumerables ruedas de prensa que esconden el proceso de toma de decisión<sup>498</sup>. Al final, cabe admitir que estos factores han favorecido la confusión en la percepción de las impulsiones y orientaciones del Consejo Europeo con la consecuencia de frenar el reconocimiento completo de estas funciones.

Nuestra valoración de la aplicación práctica de las funciones de orientación y de impulso es contrastada. Por una parte, admitimos que esta aplicación práctica ha sido muy eficaz ya que ha permitido confirmar la utilidad y la importancia de dichas funciones y completar las disposiciones convencionales poco explícitas. Además, el Consejo Europeo se apropió de las funciones de orientación y de impulso, ejerciéndolas a mitad de camino entre un mero papel arbitral y simbólico, y una labor política ejecutiva más apremiante. Esto ha permitido asentar duraderamente las funciones reivindicadas por el Consejo Europeo contribuyendo así en reforzar la legitimidad política del Consejo Europeo.

Por otra parte, lamentamos las derivas y límites evocados en la utilización de las funciones de impulso y de orientación. Analizamos este problema como la fuente de la incapacidad del Consejo Europeo a asumir plenamente y a optimizar todos los beneficios de estas funciones. Esta situación puede, en nuestra opinión, limitar el asentamiento de la legitimidad política del Consejo Europeo. Los éxitos conseguidos por el Consejo Europeo gracias a sus funciones de impulso y de orientación no nos permiten considerar como conveniente la hipótesis de una supresión de estas funciones. Al contrario, la utilidad de estas funciones incita a apoyar las iniciativas susceptibles de mejorar el uso de estas funciones. Por

---

<sup>497</sup> Sobre este punto se comparte el llamamiento de D. Javier Solana que exhortaba el Consejo europeo a concentrarse en su papel de coordinación y de impulso. *Vid.* "Informe Solana para preparar al Consejo europeo para la ampliación", *Consejo de la Unión europea Secretaria general*, Bruselas, 7 de marzo de 2002, (OR.fr) S0044/02.

<sup>498</sup> Además de estos motivos, Philippe De Schoutheete y Helen Wallace, subrayan que el Consejo europeo no ha conseguido definir claramente “la finalidad de su acometimiento” lo que se explica en parte por el temor de ver la definición de una finalidad común a suscitar desacuerdos. *Vid.* P. De SCHOUTHEETE, H. WALLACE, *op. cit.*.

eso, consideramos que el Consejo Europeo debe, cuanto antes, obligarse a explicar y justificar la línea política elegida para convencer la opinión pública y poner en evidencia, de manera casi ostentosa, sus impulsiones y sus orientaciones. La adopción de un reglamento interno, con la adopción de varias medidas concretas<sup>499</sup>, podría facilitar este trabajo. Pero es necesario también que el Consejo Europeo tome conciencia de la carga que suponen funciones tan relevantes<sup>500</sup>, y que asume su deber de desempeñar estrictamente sus funciones<sup>501</sup>.

### **2.1.2 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS FUNCIONES DE CONCILIACIÓN Y DE ARBITRAJE**

La legitimidad política del Consejo Europeo se aprecia también desde el punto de vista de las funciones de conciliación y de arbitraje.

Las notables repercusiones de estas funciones en la vida institucional europea y los comentarios avisados formulados al respecto, por los observadores y actores institucionales de la Unión Europea, suscitan el interés para el estudio de estas funciones específicas del Consejo Europeo. Sin embargo, y a la diferencia de las precedentes funciones, las de conciliación y de arbitraje sufren un relativo desinterés por parte de la doctrina. Este tema es sin embargo muy interesante ya que las funciones de conciliación y de arbitraje son complementarias de las funciones de orientación y de impulso. Además, y será la idea defendida en este párrafo, estas funciones constituyen una pieza esencial de la legitimidad política del Consejo Europeo.

Siguiendo la lógica utilizada en el anterior párrafo, procuraremos establecer las características de estas funciones, definir sus fundamentos jurídicos y analizar los impactos institucionales para el Consejo Europeo. Finalmente, sobre la base de estos objetivos, este estudio debe permitir destacar la necesidad de las funciones de arbitraje y de conciliación pero también sus aportaciones político-institucionales en la búsqueda de legitimidad del Consejo Europeo. Así, la reivindicación política de las funciones de conciliación y de arbitraje

---

<sup>499</sup> Como por ejemplo la limitación de las conclusiones.

<sup>500</sup> Que él mismo había reivindicado.

<sup>501</sup> Sobre este punto se comparte el llamamiento de D. Javier Solana que exhortaba el Consejo europeo a concentrarse en su papel de coordinación y de impulso. *Vid.* "Informe Solana para preparar al Consejo europeo para la ampliación", *op. cit.*

participó en reforzar la fiabilidad de la legitimidad política del Consejo Europeo. En cuanto al procedimiento de concretización oficial de estas funciones, ha ampliado notablemente la legitimidad política del Consejo Europeo.

### **2.1.2.1 La fiabilidad de la legitimidad política gracias a la reivindicación política**

La preocupación del Consejo Europeo de imponerse en el escenario institucional europeo como una “institución legítima” vinculada al poder ejecutivo de la Unión Europea, justifica su reivindicación de las funciones de conciliación y de arbitraje. De manera sorprendente, la declaración de París de 1974, considerada como el acto de nacimiento del Consejo Europeo, no reivindica ninguna función que sea de conciliación y de arbitraje.

La fase de reivindicación política de las funciones de conciliación o de arbitraje no suele formar parte de los estudios doctrinales sobre el tema de la función de arbitraje del Consejo Europeo. Sin embargo, su estudio es necesario ya que condiciona y aclara las condiciones del reconocimiento de la legitimidad política del Consejo Europeo. Más precisamente, la idea defendida en este párrafo será que la reivindicación política de las funciones de conciliación o de arbitraje ha otorgado más fiabilidad a la legitimidad política del Consejo Europeo.

La reivindicación política de estas funciones se articula sobre elementos concretos que han permitido al Consejo Europeo exponer sus pretensiones para asentar su legitimidad como órgano supremo de la Unión Europea. Se propone analizar los pasos y los fundamentos que han estructurado las reivindicaciones del Consejo Europeo y evocar las razones que han motivado al Consejo Europeo a reclamar estas funciones de conciliación y de arbitraje. Así, expondremos la importancia de la Declaración de Londres de 30 de junio de 1977 en la reivindicación de estas funciones, pero también la inteligencia del Consejo Europeo en inspirarse en los modelos institucionales nacionales para reivindicar sus funciones y probar la fiabilidad de su legitimidad.



### **2.1.2.1.1 La importancia de la declaración de Londres del 30 junio de 1977**

La declaración de Londres del 30 de junio de 1977<sup>502</sup> está en el origen de la reivindicación política del Consejo Europeo para que le sean reconocidas las funciones de conciliación o de arbitraje. Sin embargo, el proceso de reivindicación de estas funciones se había iniciado bajo el mando del Presidente de la República Francesa.

En efecto, el 21 de enero de 1977, el Presidente francés Giscard d'Estaing, mandó una carta a los demás miembros del Consejo Europeo, para someterles a algunas sugerencias en cuanto al funcionamiento del Consejo Europeo. Si el Presidente francés, recuerda “*el papel director*” del Consejo Europeo ya reivindicado en el Comunicado de París, estima también que la joven institución debería tener una función específica para “*los problemas que han sido examinados por las instancias de la comunidad, pero que es oportuno someter al Consejo o bien porque se plantea una cuestión de principio, o bien porque no han podido ser resueltos en el nivel inferior*”<sup>503</sup>.

Unos meses después, con ocasión de la octava reunión del Consejo Europeo desde su creación<sup>504</sup>, los nueve miembros de entonces deciden establecer una especie de reglamento interno del Consejo Europeo. A través de este documento, y recogiendo la idea del Presidente francés, los miembros del Consejo Europeo se proponen ampliar las funciones de la institución. Así se establece que “*El Consejo Europeo tendrá que cumplir una (...) función que consiste en solucionar los problemas que se han quedado en el aire a raíz de deliberaciones a un nivel inferior*”<sup>505</sup>.

Las disposiciones de la declaración solemne de Londres confirman la pretensión del Consejo Europeo de desempeñar las funciones de conciliación o de arbitraje. La frase utilizada que sirve de referencia para la reivindicación merece unos comentarios.

---

<sup>502</sup> Véase las conclusiones del Consejo europeo de Londres de junio de 1977, en "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg* [en línea], disponible en: <[http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe\\_conclusion/cons\\_43\\_63/43\\_63\\_sce.html](http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>503</sup> Vid. *Lettre du 21 janvier 1977 de M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République française, sur le fonctionnement du Conseil européen*, SEC(77) 414, Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 1er février 1977, p. 1-4.

<sup>504</sup> En Londres, los 29 y 30 de junio de 1977.

<sup>505</sup> Véase las conclusiones del Consejo europeo de Londres de junio de 1977, en "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999" *op. cit.*

En primer lugar, es interesante notar las ventajas institucionales que supone la reivindicación política de estas funciones. Gracias a estas reivindicaciones, el Consejo Europeo se auto-erige en “autoridad superior”, en “*instancia de conciliación, de apelación y de arbitraje*”<sup>506</sup> encargada de conciliar los intereses nacionales divergentes con el interés comunitario. Como ya los hemos subrayado para las funciones de orientación y de impulso, el hecho de que el Consejo Europeo en una de sus declaraciones pida para él mismo este tipo de funciones concretas, puede ser interpretado de manera negativa como una forma de arrogancia institucional hacia las demás instituciones europeas<sup>507</sup>.

En segundo lugar, puede resultar desconcertante que las funciones de arbitraje y de conciliación reivindicadas no estén mencionadas explícitamente y claramente en la declaración de Londres. De hecho, esta identificación equívoca conduce la doctrina a hablar o bien de función de arbitraje, o bien de función de conciliación, o bien de función de conciliación y de arbitraje. Este inconveniente se repercute en la eficacia de la reivindicación ya que el mensaje del Consejo Europeo no queda bien claro en cuanto a la función que pretende adquirir. La ausencia de denominación rigurosa de las funciones reivindicadas puede ser interpretada como una voluntad de no crispar la sensibilidad de las demás instituciones europeas contra la función de arbitraje. En efecto, en el organigrama institucional, la denominación de “arbitraje” sitúa al detentador de esta función, y por lo tanto al Consejo Europeo, como el recurso supremo para zanjar los problemas, y le otorga así un claro poderío sobre las demás instituciones.

En tercer y último lugar, cabe constatar que las disposiciones, que fundan la reivindicación de las funciones de conciliación y arbitraje, son muy precisas. En efecto, el Consejo Europeo no duda en definir concretamente el contenido exacto de lo que entiende por función de conciliación y función de arbitraje. Con la reivindicación de estas funciones, el Consejo Europeo esperaba obtener un papel que le permitiría desbloquear situaciones conflictivas en la Unión Europea o solucionar problemas que no han podido ser resueltos en niveles inferiores. Hay que saludar en esta iniciativa la toma de conciencia de que el proceso de decisión comunitario pueda sufrir bloqueos en particular a nivel del Consejo de Ministros. Pero con la reivindicación de esta función de arbitraje, queda claro que el Consejo Europeo quiere otorgarse la posibilidad de intervenir en los asuntos comunitarios cuando el Consejo de los Ministros no pueda tomar una decisión. Aunque algunos han visto en esta iniciativa una manera de “sustraer competencias” a otras instituciones de la Unión Europea, hay que

---

<sup>506</sup> *Vid. infra.*

<sup>507</sup> *Vid. supra.*

reconocer que el Consejo Europeo, ha sabido encontrar una carencia funcional en el sistema institucional europeo, y ha aprovechado la ocasión para reivindicar la función correspondiente. Estos elementos revelan la voluntad del Consejo Europeo de asentar su legitimidad mediante la reivindicación de unas funciones, cuyo contenido las sitúan por encima de las funciones reconocidas en los Tratados a las instituciones históricas de la Unión Europea.

A la vista de estos elementos, consideramos la Declaración de Londres como un paso muy importante en la reivindicación política del Consejo Europeo. Esta importancia se traduce por el talento y la lucidez del Consejo Europeo a la hora de elegir sus funciones. Como en el caso de las funciones de impulso y de orientación, el Consejo Europeo reivindica una función de arbitraje que no ha sido conferida a ninguna otra institución europea, y susceptible de conferirle una fuerte legitimidad. Esta importancia se manifiesta también por la abstención del Consejo Europeo de mencionar explícitamente el nombre de la función que reivindica, y la preferencia a privilegiar el contenido y la definición de la misión que quiere desempeñar.

Finalmente, admitimos que la iniciativa del Consejo Europeo valía la pena de ser intentada. Es cierto que la reivindicación de una función de arbitraje por parte del Consejo Europeo constituía una apuesta arriesgada en el contexto institucional de la época. Sin embargo, la fase de reivindicación de la función de arbitraje y de conciliación ha sido llevada a cabo con maestría por el Consejo Europeo. En efecto, todas las medidas han sido tomadas para no tropezar con las críticas, cuidar las susceptibilidades de las demás instituciones europeas y evitar el fracaso de esta iniciativa.

#### ***2.1.2.1.2 La inteligencia de la inspiración en modelos institucionales nacionales***

Con bastantes semejanzas con la reivindicación de las funciones de impulso y de orientación, el Consejo Europeo se inspira en modelos institucionales nacionales para reivindicar su función de conciliación y arbitraje. En efecto, el ejemplo de instituciones nacionales que poseen estas funciones sirve al Consejo Europeo para justificar sus pretensiones. Para mantener una continuidad con el estudio anterior de las funciones de impulso y de orientación, los modelos francés y español serán utilizados de nuevo como ejemplos, para ilustrar esta realidad.

Por una parte, la función arbitral en las instituciones españolas, está claramente reconocida en la Constitución de 1978 y está atribuida a la Corona. El artículo 56<sup>508</sup> dispone que “*el Rey es el Jefe del Estado símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones (...)*”. Esta función ha sido analizada por ciertos autores como una potestad de dar impulsos a los poderes del Estado y a resolver conflictos entre los mismos<sup>509</sup>. Esta función de árbitro otorgada al Rey se ilustra a través las diferentes prerrogativas que tiene el monarca<sup>510</sup>. Se tiene que considerar por lo tanto como una función primordial y característica de la jefatura del Estado. Es interesante notar al respecto que el Rey no pierde una ocasión de recordar la importancia de su función arbitral en sus intervenciones. Así en su primer discurso como Rey de España, Juan Carlos 1º indicaba que deseaba “*ser capaz de actuar como moderador, como guardián del sistema constitucional y como promotor de la justicia*” antes de añadir que “*el Rey quiere serlo de todos (...)*”<sup>511</sup>. Más recientemente, en su discurso de navidad 2004, el Rey insistía en que “*la Corona (...) trabajará con tenacidad para armonizar intereses moderar y arbitrar el funcionamiento de las instituciones (...)*”<sup>512</sup>.

Por otra parte, y como en el caso español<sup>513</sup>, la norma fundamental francesa reconoce explícitamente la función de arbitraje<sup>514</sup>. Según el artículo 5 de la Constitución de 1958, el Presidente de la República “*asegura por su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado*”<sup>515</sup>. La función general de arbitraje del Presidente de la República es una tradición Republicana. Así, mientras que los Presidentes de

---

<sup>508</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>509</sup> “*El Rey como poder armónico o regulador*” según Vicente Santamaría de Paredes. Vid. I. M. ABELLAN MATESANZ, “Sinopsis artículo 56”, *Cortes Generales* [en línea], diciembre de 2003, disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=56&tipo=2>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>510</sup> Concretamente la propuesta de nombramiento y cese del Presidente del Gobierno o la convocación y disolución de las Cortes, o la convocatoria de elecciones o referendos.

<sup>511</sup> Vid. J. C. de BORBÓN y BORBÓN, “Discurso del 22 de noviembre de 1975 con motivo de su proclamación como Rey de España”, *Enciclopedia Libre Universal en Español* [en línea], Madrid, 22 de noviembre de 1975, disponible en :

<[http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso\\_de\\_proclamaci%C3%B3n\\_del\\_rey\\_Juan\\_Carlos\\_I](http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso_de_proclamaci%C3%B3n_del_rey_Juan_Carlos_I)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>512</sup> Vid. J. C. de BORBÓN y BORBÓN, “Discurso del 25 de diciembre de 2004 con motivo de la fiesta de Navidad 2004”, *Foro Real* [en línea], disponible en :

<<http://personales.ya.com/fororeal/disnav.htm#discurso%20navidad%2004>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>513</sup> La doctrina reconoce que en realidad la Constitución española se ha inspirado sobre este punto en la Constitución francesa.

<sup>514</sup> Vid. J. GICQUEL *Essai sur la pratique de la V<sup>o</sup> République*, Paris : LGDJ 1968, p. 62 y siguientes. Véase también J-L. DEBRE *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris : LGDJ, 1974 p. 165.

<sup>515</sup> Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

las III y IV República tenían un papel de árbitro neutral e imparcial parecido a una magistratura de influencia, la Constitución de la V República otorga un papel más activo al Presidente de la República en el ejercicio de la función de arbitraje. Finalmente, entre la función de “árbitro juez” y la de “árbitro jefe” se suele considerar que el Presidente de la República Francesa tiene una función de arbitraje que constituye una mezcla entre un arbitraje pasivo y un arbitraje activo<sup>516</sup>.

Los modelos institucionales nacionales, que dan ejemplos interesantes de funciones de conciliación y de arbitraje, son fuentes de inspiración para el Consejo Europeo para defender de manera convincente sus reivindicaciones y dar más fiabilidad a su legitimidad política. Al respecto, y sobre la base de los dos ejemplos evocados, conviene hacer unos comentarios. La inspiración en los modelos institucionales nacionales permite establecer una conexión entre la definición de la función propuesta en la declaración de Londres y la función de arbitraje, reconocidas en los textos constitucionales nacionales. Esto permite atenuar la ausencia de denominación de la función reivindicada por el Consejo Europeo y autoriza el paralelismo de denominación entre la función de arbitraje existente a nivel nacional y la reivindicada a nivel nacional.

Este paralelismo conduce a una asimilación de las funciones de conciliación y de arbitraje atribuidas a los Jefes de Estado o de Gobierno a nivel nacional, y reivindicadas por el Consejo Europeo. Esta asimilación conduce una vez más a fomentar una confusión para los ciudadanos europeos entre las funciones de los Jefes de Estado y las del Consejo Europeo. Al final esta situación contribuye a forjar una imagen institucional del Consejo Europeo similar a la de los Jefes de Estado a nivel nacional. La utilización de estos modelos nacionales, que ilustran con perfección la función de arbitraje, sirve al Consejo Europeo para justificar sus

---

<sup>516</sup> Sobre esta cuestión véase D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, Paris : Dalloz, 1999, p. 715-716. En varias ocasiones, los Presidentes franceses han tenido la oportunidad de confirmar el alcance que pretendían dar a esta función como por ejemplo, el General de Gaulle en su discurso de Bayeux, o para la presentación de la nueva Constitución en septiembre de 1958, cuando calificó al Presidente de la República de “árbitro nacional”. Es destacable la postura adoptada por el Presidente Sarkozy que consiste en rechazar la función constitucional de árbitro del Jefe del Estado. Así, Nicolás Sarkozy había declarado que el Presidente de la República francesa no era “*un Presidente arbitro como en Alemania*”. Vid. C. JAIGU, “Sarkozy et Alliot-Marie s’expliquent en public”, diario *Le Figaro* [en línea], 15 de diciembre de 2006, disponible en : <[http://www.lefigaro.fr/election-presidentielle-2007/20061215.WWW000000768\\_sarkozy\\_et\\_alliot\\_marie\\_sexpliquent\\_en\\_public\\_.html](http://www.lefigaro.fr/election-presidentielle-2007/20061215.WWW000000768_sarkozy_et_alliot_marie_sexpliquent_en_public_.html)>, (consultado en junio de 2008).

En una entrevista en el semanario l’Express del 29 de marzo de 2007 Nicolas Sarkozy había reafirmado que “*el Presidente no es un arbitro, es un responsable (...) La Reina de Inglaterra es un arbitro! El elegido al sufragio universal debe arrastrar el país*”. Véase N. SARKOZY, entrevistado por BARBIER Christophe *et al.*, Paris, 29 de marzo de 2007, *UMP* [en línea], disponible en : <[http://www.u-m-p.org/site/index.php/s\\_informer/interviews/ma\\_rupture\\_ce\\_sera\\_celle\\_des\\_promesses\\_tenues](http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/interviews/ma_rupture_ce_sera_celle_des_promesses_tenues)> (consultado en junio de 2008).

pretensiones sobre el papel de árbitro y asentar su legitimidad como órgano supremo de la Unión Europea.

Las referencias a las funciones de arbitraje reconocidas y utilizadas por varios modelos institucionales nacionales para apoyar las reivindicaciones del Consejo Europeo constituyen, a nuestro parecer, una verdadera proeza si se considera la situación institucional precaria en la que se encontraba el Consejo Europeo en aquella época. Es cierto que la relevancia de la inspiración del Consejo Europeo dejaba imaginar un fuerte impacto para su legitimidad política. Por eso queremos insistir en el carácter pertinente e inteligente de esta inspiración, aunque en la práctica, el reconocimiento de estas funciones no haya tenido el mismo éxito que las funciones de impulso y de orientación.

#### **2.1.2.2 La inconsistencia de la legitimidad política por culpa de la concretización oficial**

La conclusión de la fase de reivindicación de las funciones de conciliación y de arbitraje deja abierta la fase de concretización oficial de estas funciones que, *in fine*, debe permitir la legitimidad política del Consejo Europeo.

La doctrina parece tener reticencia a abordar esta cuestión. No obstante, la concretización oficial de las funciones de conciliación y de arbitraje tiene un papel muy importante en el proceso legitimante entablado por el Consejo Europeo. Precisamente, vamos a demostrar que esta concretización oficial poco convincente, perjudica seriamente los esfuerzos del Consejo Europeo de encontrar una fuente de legitimidad en las funciones de conciliación y de arbitraje.

Así, el estudio de la concretización oficial nos conduce a comprobar la inconsistencia de la legitimidad política del Consejo Europeo sobre la base de las funciones de conciliación y de arbitraje. Esta idea se justifica por la cordura de la ausencia de reconocimiento convencional pero también por el fracaso de la aplicación práctica.

### ***2.1.2.2.1 La cordura de la ausencia de reconocimiento convencional***

Ninguna disposición de los Tratados europeos atribuye al Consejo Europeo las funciones de arbitraje y de conciliación. Se deduce sin duda posible que estas funciones no gozan de un reconocimiento oficial en un marco convencional. Esta situación suscita unas observaciones y comentarios.

En primer lugar, la ausencia de reconocimiento convencional debe ser considerada como un fracaso de las reivindicaciones formuladas por el Consejo Europeo desde 1977, en la declaración de Londres. Esta situación puede encontrar una explicación en el hecho de que el Consejo Europeo nunca reivindicó nominativamente la función de árbitro, sino sólo mediante alusiones o definiciones de lo que pretendía hacer. En estas circunstancias era difícil esperar un reconocimiento conforme a las pretensiones del Consejo Europeo en los Tratados europeos.

En segundo lugar, la ausencia de disposiciones convencionales sobre las funciones de árbitro y de conciliador del Consejo Europeo deja sin resolver el problema de la denominación de estas funciones que habían sido dejadas sin nombre en las reivindicaciones de la declaración de Londres. Esta situación deja pensar que los convencionales no han pensado que fuera oportuno otorgar dichas funciones al Consejo Europeo. Quizás esto explique que los convencionales no hayan querido reconocer voluntariamente un nombre a estas funciones en los Tratados europeos para no ceder a las reivindicaciones del Consejo Europeo cuyo contenido era ya determinado y muy preciso. La ausencia de reconocimiento de estas funciones constituye un freno notable a los objetivos reivindicados por el Consejo Europeo. En efecto, con la función de conciliación y de arbitraje, el Consejo Europeo esperaba limitar, ajustar y en su caso zanjar los antagonismos creando convergencias entre posiciones que estaban opuestas entre ellas. La ausencia de reconocimiento convencional constituye una negación del trabajo de negociación del Consejo Europeo para conformar dos o más proposiciones o doctrinas al parecer contrarias y un rechazo de la función de árbitro y moderador claramente definida en el Consejo Europeo de Londres en 1977.

La consecuencia de la ausencia de reconocimiento de las funciones de conciliación y arbitraje es la pérdida de una fuente de legitimidad importante para la existencia y las acciones del Consejo Europeo. En efecto, sin este reconocimiento convencional, el Consejo Europeo pierde los beneficios que le hubieran procurado una legitimación fundada sobre las

funciones de conciliador y de árbitro y que le hubieran confortado en la cúspide del edificio institucional europeo.

La primera reacción a estos análisis nos conduce a lamentar la ausencia de reconocimiento de las funciones de conciliación y de arbitraje en los Tratados europeos, ya que como lo hemos visto, hubiera podido ofrecer al Consejo Europeo una fuente de legitimidad interesante. Sin embargo, las sucesivas reformas institucionales y la persistencia en no reconocer al Consejo Europeo estas funciones, conducen inevitablemente a interrogarse sobre la oportunidad de reconocer al Consejo Europeo como árbitro y conciliador supremo de la Unión Europea. Eminentes personalidades, como Jacques Delors<sup>517</sup>, Eneko Landaburu<sup>518</sup> o Javier Solana<sup>519</sup>, han subrayado las derivas que supondría dicho reconocimiento de funciones, las consecuencias sobre el trabajo del Consejo Europeo y las repercusiones sobre las deliberaciones del Consejo de la Unión Europea. Concretamente el reconocimiento de las funciones de arbitraje y de conciliación apartaría al Consejo Europeo de sus funciones oficiales de orientación e impulso, desequilibraría el reparto de toma de decisión y acabaría obstruyendo todo el edificio institucional europeo, pendiente de una decisión del Consejo Europeo para poder seguir adelante.

A la vista de estos argumentos, la utilidad de un reconocimiento convencional de las funciones de arbitraje y de conciliación nos parece bastante cuestionable. Sin embargo, al no reconocer estas funciones al Consejo Europeo, se priva de la posibilidad de poder, en caso de bloqueo, elevar un asunto ante el órgano supremo de la Unión Europea para que pueda zanjarlo. La necesidad de tener un órgano árbitro en el juego institucional europeo y los innegables inconvenientes que esto supone, nos hace pensar que la situación actual no es definitiva, y que el rechazo actual es temporáneo. En este contexto, el reconocimiento de las funciones de arbitraje y de conciliación podría ser condicionado a una prueba de eficacia del desempeño de estas funciones por el Consejo Europeo. Esto supone que el ámbito de la función de árbitro sea delimitado con mucho rigor en los Tratados, y limitado a ciertos casos de crisis graves que sólo pueden ser solucionados por el Consejo Europeo. También consideramos que deberían ser tomadas disposiciones para preservar el trabajo del Consejo Europeo y asegurar que dicha función de arbitraje no afecte al buen funcionamiento institucional europeo.

---

<sup>517</sup> Entrevista con Jacques Delors, realizada el 7 de febrero de 2007 en París.

<sup>518</sup> Entrevista con Eneko Landaburu realizada el 20 de febrero de 2007 en Bruselas.

<sup>519</sup> *Vid.* "Informe Solana para preparar al Consejo europeo para la ampliación", *op. cit.*



Finalmente, opinamos que el reconocimiento convencional de las funciones de conciliación y de arbitraje del Consejo Europeo no es aconsejable en la situación actual. Y sólo una amplia reforma institucional, y sobre todo del Consejo de la Unión Europea, permitiría regular y establecer, en buenas condiciones, las funciones reivindicadas por el Consejo Europeo.

#### **2.1.2.2.2 El fracaso de la aplicación práctica**

Apenas unos meses después la creación del Consejo Europeo, las funciones de conciliación y de arbitraje han gozado de un reconocimiento en la práctica. Para ilustrar el reconocimiento de estas funciones conviene citar unos ejemplos.

Las funciones de conciliación y de arbitraje suelen ilustrarse con ocasión de las negociaciones sobre la adopción de las perspectivas financieras de la Unión Europea<sup>520</sup>. La emergencia de Cumbres europeas específicas también demuestra la implicación del Consejo Europeo para zanjar problemas en temas concretos que corresponden tradicionalmente a formaciones del Consejo de la Unión Europea. La negociación del pacto de estabilidad y de crecimiento<sup>521</sup> ofreció, en marzo de 2005, otro ejemplo de las funciones de conciliación y arbitraje que tiene el Consejo Europeo<sup>522</sup>. En un principio, el Consejo ECOFIN del 8 de marzo de 2005, planteó “la opción de no reformar el pacto”<sup>523</sup> pero en su reunión del 20 de marzo<sup>524</sup>, el Consejo llegó a proponer una mejora del pacto por lo que se refiere a su gobernanza. Sometido al arbitraje del Consejo Europeo, que se reunió el 22 de marzo de 2005

---

<sup>520</sup> Para el paquet Delors I y II, para la agenda 2000 y para el presupuesto para 2007-2013.

<sup>521</sup> Este pacto es un instrumento adoptado por los países de la zona euro para coordinar sus políticas presupuestarias nacionales y para evitar la aparición de déficits presupuestarios nacionales excesivos que penalizaría a los otros Estados. El pacto de estabilidad fue adoptado en junio de 1997 en el Consejo europeo de Ámsterdam, especialmente a petición de Francia y Alemania.

<sup>522</sup> En 2003, la Comisión abrió un procedimiento contra Francia y Alemania por déficit excesivo y violación de las obligaciones del pacto de estabilidad. Empezó con este enfrentamiento entre estos dos países y la Comisión, una crisis importante en las instituciones de la Unión europea, y precisamente entre la Comisión y el Consejo. Las propuestas, para abrogar o modificar el pacto de estabilidad, se han multiplicado, envenenando así las relaciones institucionales de la Unión europea.

<sup>523</sup> Véase las declaraciones del Presidente Juncker y las del Comisario europeo de asuntos económicos y monetarios, Joaquín Almunia, que dijeron que “la Comisión europea no está en disposición de avalar disposiciones en contra del Tratado”. Vid. ANÓNIMO, “La Presidencia de la UE admite ahora que el PEC podría no modificarse”, diario *El Mundo* [en línea], 9 de marzo de 2005, disponible en :

<<http://www.elmundo.es/mundodiner/2005/03/08/economia/1110295728.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>524</sup> Vid. ANÓNIMO, "Accord sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance", *Gouvernement du Grand Duché du Luxembourg* [en línea], 20 mars 2005, disponible en :

<[http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2005/03/20eurogroupe/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/03/20eurogroupe/index.html)>, (consultado en julio de 2008).

en Bruselas, el problema fue zanjado según las recomendaciones propuestas por el Consejo ECOFIN<sup>525</sup>.

Otros ejemplos de la función de conciliación del Consejo Europeo pueden ser evocados como en asuntos institucionales. Así la función de conciliación y de arbitraje fue utilizada por el Consejo Europeo para resolver el problema de la elección del Parlamento Europeo al sufragio universal directo<sup>526</sup>. Gracias al papel fundamental del Consejo Europeo y al trabajo de conciliación realizado, se adoptó en Copenhague en abril de 1978<sup>527</sup>, la decisión de la elección del Parlamento Europeo al sufragio universal.

Por fin, las funciones de conciliación y arbitraje del Consejo Europeo han sido utilizadas con ocasión de la entrada de España y Portugal en la Unión Europea en 1986<sup>528</sup>. Diez años de esfuerzos fueron necesarios para llegar a una conciliación y solucionar este contencioso<sup>529</sup>. Así, en 1984, el Consejo Europeo de Fontainebleau decidió acordar una compensación al Reino Unido para poder solucionar el problema de la financiación de la política agrícola común, permitir la aumentación de los recursos propios de la comunidad y abrir la puerta a la ampliación de la comunidad.

Estos ejemplos imponen desde ahora tres observaciones. Primero, la principal ventaja de la aplicación práctica de las funciones de conciliación y de arbitraje es que ha confirmado las reivindicaciones expresadas por el Consejo Europeo. Luego, se puede comprobar la conformidad de la práctica de estas funciones con la misión que el Consejo Europeo se había atribuido en 1977 en la declaración de Londres. Por fin, esta práctica, que

---

<sup>525</sup> Concretamente el apartado I de las conclusiones del Consejo europeo disponen “*El Consejo europeo ratifica el informe del Consejo (ECOFIN) de 20 de marzo de 2005 (véase el Anexo II) titulado "Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento" y aprueba sus conclusiones y propuestas. El informe actualiza y completa dicho Pacto, que consta de la Resolución del Consejo europeo de Ámsterdam y los Reglamentos (CE) n.ºs 1466/97 y 1467/97 del Consejo. Se solicita a la Comisión que presente en breve propuestas de modificación de los citados Reglamentos*”. Vid. las conclusiones del Consejo europeo de Bruselas de marzo de 2005, en “*Conclusiones del Consejo europeo de 1993 a 2008*”, *Consejo de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>526</sup> Fueron necesarias siete reuniones del Consejo europeo para superar las reticencias francesas, británicas o danesas y las presiones de las demás instituciones.

<sup>527</sup> Véase la Conclusiones de Consejo europeo de Copenhague 7 y 8 de abril de 1978, en “*Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999*”, *Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg* [en línea], disponible en : <[http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe\\_conclusion/cons\\_43\\_63/43\\_63\\_sce.html](http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>528</sup> Vid. A. RENAUT COUTEAU, *Les institutions et organes de l'Union européenne*, Rouen : Publications des Universités de Rouen et du Havre, 1995, p 29 a 32.

<sup>529</sup> De 1974 a 1984, la situación en el Consejo europeo era bastante tensa debido a las contestaciones por el Reino Unido de su contribución al presupuesto comunitario. A este problema se añadieron dificultades para la reforma de la política agrícola común. Esta acumulación de problemas desembocó sobre una crisis que llegó a su paroxismo entre el Consejo europeo de Atenas de 1983 y el Consejo europeo de Fontainebleau de junio de 1984, bloqueando así la entrada de España y de Portugal en la comunidad.

no ha sido desmentida, revela que el ámbito de aplicación de estas funciones de conciliación y de arbitraje es muy amplio y en perpetua expansión desde 1974.

Como lo demuestran los ejemplos citados anteriormente, la aplicación práctica de las funciones de conciliación y de arbitraje es particularmente relevante en el funcionamiento actual de las instituciones europeas y concretamente en la implicación del Consejo Europeo en la toma de decisión y resolución de problemas de todo tipo. Ante la ausencia de reconocimiento convencional de las funciones de arbitraje y de conciliación, y con esta aplicación práctica, queda claro que el Consejo Europeo ha conseguido su objetivo de poder intervenir directamente en los trabajos de las instituciones europeas para resolver crisis, bloqueos institucionales<sup>530</sup> o desacuerdo entre Estados miembros o entre el Consejo de Ministros<sup>531</sup> y la Comisión. La principal ventaja de esta aplicación práctica es que el concepto de árbitro del Consejo Europeo se ha ido afinando y ampliando. Así, el Consejo Europeo, como árbitro-conciliador, es considerado como el órgano líder que zanja las discrepancias, desbloquea las situaciones de crisis y resuelve los problemas<sup>532</sup>. Dicho de otro modo, esta función de conciliación y de arbitraje, conduce a considerar el Consejo Europeo como una autoridad superior, una instancia de arbitraje y de apelación política<sup>533</sup> encargada de conciliar los intereses nacionales divergentes con el interés comunitario.

Esta dimensión importante de la función de arbitraje, es la consecuencia de las funciones de impulso y de orientación que tiene el Consejo Europeo, y que le permite tener un papel de árbitro conciliador bastante activo. La aplicación práctica de las funciones de arbitraje y de conciliación tiene sin embargo un inconveniente notable. En efecto, si la práctica ha permitido la solución de varios conflictos y crisis, cabe reconocer que al mismo tiempo, ha contribuido a bloquear el mecanismo de toma de decisión, al sistematizar cada vez más el recurso arbitral al Consejo Europeo. Así, la práctica ha revelado y acentuado un vicio

---

<sup>530</sup> Para Louis Le Hardy de Beaulieu esta función de conciliación perjudica de vez en cuando la función de impulso, porque existe un desdoblamiento difícil de asumir al mismo tiempo. Vid. L. Le HARDY de BEAULIEU, *L'Union européenne : introduction à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires*, Namur : PUN, 1998, p. 123 y 124.

<sup>531</sup> Una explicación de esta práctica continua y exponencial reside en la capacidad del Consejo de Ministros a crear situaciones de crisis, a tener problemas en la toma de decisiones y en las dificultades a encontrar soluciones.

<sup>532</sup> En referencia a las tres tendencias del papel de árbitro definidas por Léo Hamon. El autor distingue entre el árbitro “testigo privilegiado que marca los puntos”, “el que zanja diferentes verdaderos” y el que “es el organizador del partido el líder”. Vid. L. HAMON, *De Gaulle dans la République*, Paris : Plon, 1958, p. 155.

<sup>533</sup> “A partir del Consejo europeo de Roma de 1975 se ha manifestado una tendencia hacia un tipo de reuniones que hacen doble empleo con el Consejo ordinario constituyendo una instancia de apelación para los dossiers que no han encontrado soluciones a su nivel”. Vid. E. GAZZO, “Durée de la présidence du Conseil et directoire européen”, *Bulletin quotidien Agence Europe*, n° 2767 et 2769, octubre de 1979, p. 2.

en el ejercicio de estas funciones que amenaza de parálisis un Consejo Europeo atascado por labores que no le corresponden y que pone en peligro el frágil equilibrio institucional europeo.

Nuestra apreciación del reconocimiento por la práctica de las funciones de conciliación y de arbitraje es bastante reservada. No cabe duda de que esta aplicación práctica ha sido útil para compensar la ausencia de reconocimiento convencional<sup>534</sup> y saciar la necesidad y sobre todo la utilidad de la función de arbitraje en el sistema institucional europeo<sup>535</sup>. Además, de alguna manera, reconocemos que el ejercicio de las funciones de arbitraje y de conciliación ha permitido al Consejo Europeo recoger algunos beneficios de estas funciones para legitimar políticamente su existencia y sus misiones. Desde este punto de vista, parece recomendable que la próxima reforma institucional inicie una reflexión sobre esta función de arbitraje del Consejo Europeo fundándose sobre la experiencia práctica actual, para abordar la hipótesis de un reconocimiento convencional.

Sin embargo, consideramos que las derivas e inconvenientes de las funciones de arbitraje tal y como están actualmente desempeñadas<sup>536</sup>, constituyen un serio obstáculo al reconocimiento convencional de estas funciones. En efecto, el marco práctico que ha permitido el reconocimiento de las funciones de conciliación y de arbitraje no puede ser considerado como satisfactorio, ya que los efectos, que resultan de la práctica de estas funciones, no han contribuido en asentar la legitimidad del Consejo Europeo. Nos parece evidente que la demostración de la imposibilidad del Consejo Europeo de asumir completamente las funciones de arbitraje y de conciliación cuando estas ocultan y complican el ejercicio de las demás funciones de orientación e impulso. En estas circunstancias, nos parece imposible que el Consejo Europeo pueda gozar de los beneficios de estas funciones y particularmente de la fuerza legitimante de estas.

---

<sup>534</sup> Todos estos ejemplos conducen a reconocer que con el ejercicio de sus funciones de conciliación y de arbitraje, el Consejo europeo ha demostrado su capacidad para zanjar las diferencias existentes entre las instituciones de la Unión europea y sacarla de los bloqueos institucionales y políticos. De hecho, los autores reconocen sin dificultad que ninguna iniciativa importante ha sido tomada sin la aprobación del Consejo europeo. Esta constatación se puede comprobar en ámbitos como la lucha contra el terrorismo, la Unión monetaria, la coordinación de la política económica y social, las ampliaciones y la revisión de los Tratados europeos. *Vid.* P. De SCHOUTHEETE, H. WALLACE, *Le Conseil européen*, Paris : Groupement d'études et de recherches-Notre Europe, Septembre 2002.

<sup>535</sup> Al permitir al Consejo europeo intervenir directamente en los trabajos de las instituciones europeas y también resolver crisis y bloqueos institucionales Para L. LE HARDY DE BEAULIEU esta función de conciliación perjudica de vez en cuando la función de impulso, porque existe un desdoblamiento difícil de asumir al mismo tiempo. *Vid.* L. Le HARDY de BEAULIEU, *op. cit.*, p 123-124.

<sup>536</sup> Esta función de árbitro conciliador es considerada como una deriva de las funciones del Consejo europeo y considerada como responsable de la pérdida de eficacia del Consejo europeo. Véase las recomendaciones del Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión europea, Javier Solana, en "Informe Solana para preparar al Consejo europeo para la ampliación", *Consejo de la Unión europea Secretaria general*, Bruselas, 7 de marzo de 2002, (OR.fr) S0044/02.

Esto nos conduce a considerar las funciones de arbitraje y de conciliación con un interés limitado, al menos en la situación actual. Sin embargo, no queremos adoptar una postura radical favoreciendo una supresión de las funciones de arbitraje y de conciliación. La existencia de un órgano árbitro en el sistema institucional europeo nos parece indispensable, y la idea según la cual el Consejo Europeo sería el órgano el más habilitado para desempeñar este papel tiene, a nuestro parecer, serios fundamentos<sup>537</sup>. La próxima conferencia intergubernamental deberá constatar la utilidad de estas funciones pero romper con la práctica actual y proponer iniciativas para anular las derivas y mejorar el uso de estas funciones. En su informe de marzo de 2002, Javier Solana ya había evocado la necesidad que se vuelva “*a centrar al Consejo Europeo en sus tareas*” favoreciendo la “*concentración en su papel de coordinación y de impulso, evitando en la medida de lo posible, convertirlo en una instancia de apelación del Consejo*”<sup>538</sup>.

La adopción de un reglamento interno, o el añadido de unas disposiciones en los Tratados europeos para definir y delimitar estrictamente el ámbito de la función de arbitraje del Consejo Europeo es una solución que merece ser estudiada seriamente. Por otra parte, un esfuerzo del Consejo Europeo es indispensable para que autorregule su función de árbitro supremo, e incite a las demás instituciones europeas<sup>539</sup> a implicarse aún más, en caso de problema, a encontrar una solución a la crisis.

## **2.2 LA IMPERFECCIÓN DE LA LEGITIMIDAD FUNDADA SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO**

La legitimidad política fundada sobre las funciones del Consejo Europeo se completa, de manera imperfecta por una legitimidad fundada sobre la independencia del Consejo Europeo. La independencia del Consejo Europeo debe entenderse como la condición de libertad en la que el Consejo Europeo ejerce sus funciones y competencias, es decir, sin tutela o sumisión a otra institución de la Unión Europea. La independencia del Consejo

---

<sup>537</sup> En efecto, el reconocimiento de las funciones de arbitraje y de conciliación al Consejo europeo es totalmente justificado. En efecto, este papel de conciliador activo del Consejo europeo se apoya sobre la formación misma del Consejo europeo, (con los Jefes de Estado o de Gobierno y los más altos representantes de las instituciones europeas) y el importante nivel institucional al que se desarrollan las discusiones. De hecho, los autores suelen considerar que esta formación de alto nivel favorece la oportunidad de esta función de árbitro conciliador.

<sup>538</sup> Sobre este punto se comparte el llamamiento de D. Javier Solana que exhortaba el Consejo europeo a concentrarse en su papel de coordinación y de impulso. *Vid.* "Informe Solana para preparar al Consejo europeo para la ampliación", *op. cit.*

<sup>539</sup> Y sobre todo el Consejo de la Unión europea.

Europeo se funda sobre disposiciones convencionales pero también sobre la práctica institucional impulsada por el propio Consejo Europeo.

Esta independencia no suele estar subrayada en los estudios sobre el Consejo Europeo. A pesar del desinterés doctrinal notable existente sobre esta cuestión, cabe indicar que esta independencia del Consejo Europeo facilita el ejercicio de las funciones presentadas anteriormente. Además, esta independencia constituye un elemento relevante en la evolución institucional del Consejo Europeo, que ha condicionado gran parte de las reformas convencionales que ha sufrido el órgano supremo de la Unión Europea. La importancia de esta independencia va a guiar nuestra reflexión sobre la legitimidad política del Consejo Europeo. Concretamente, la idea que vamos a defender en este párrafo es que la independencia del Consejo Europeo puede ser analizada como fuente de legitimidad para el Consejo Europeo.

Podemos determinar un doble objetivo para este estudio. Primero, será conveniente detallar las características y los fundamentos de esta independencia, para luego destacar de qué modo esta independencia contribuye en fortalecer la legitimidad política del Consejo Europeo. En efecto, esta libertad y autonomía del Consejo Europeo le otorgan un lugar aparte en las instituciones de la Unión Europea y hacen que el Consejo Europeo sea percibido como una instancia neutral e imparcial a la hora de decidir, sin que intervengan influencias o manipulaciones exteriores. Esta visión quizá un poco idealista permite, sin embargo, encontrar en esta independencia una fuente de legitimidad aparentemente evidente para el Consejo Europeo. Nos parece conveniente pues apreciar esta legitimidad política del Consejo Europeo desde el punto de vista de su independencia política y desde su independencia orgánica.

### ***2.2.1 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA INDEPENDENCIA POLÍTICA***

La independencia política del Consejo Europeo constituye el primer elemento que permite apreciar la legitimidad política del Consejo Europeo. Por independencia política se

entiende que el Consejo Europeo no depende y tiene total libertad en relación con las diversas tendencias, corrientes, ideologías y partidos políticos existentes en la Unión Europea<sup>540</sup>.

No es habitual el estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo desde el punto de vista de su independencia política. De hecho, los manuales de instituciones europeas y los artículos de doctrina no hacen referencia a este tema. Sin embargo, es un elemento de estudio de gran interés que permite, apoyándose sobre la evolución y el funcionamiento del Consejo Europeo, destacar una fuente de legitimidad para el órgano supremo de la Unión Europea.

Para apreciar y evaluar el nivel de independencia política de una institución, organizaremos nuestro estudio en torno a dos criterios. Primero, para evitar una independencia limitada o una dependencia completa a favor de una sola tendencia política, se tiene que comprobar la ausencia de monopolio político en el seno de la institución. Segundo, y considerando este primer criterio cumplido con la deducción de la existencia de una representación política amplia, hay que demostrar que, entre las fuerzas políticas representadas en el seno de la institución, no hay una hegemonía de la mayoría política que limitaría la influencia de la fuerza política minoritaria, y sometería la institución a la dependencia de la mayoría política<sup>541</sup>. Para reforzar la demostración y apreciar la independencia política del Consejo Europeo, será interesante añadir a nuestro estudio, referencias a las experiencias, a las prácticas y a los modelos institucionales nacionales. Así, basándonos primero en las disposiciones de los Tratados europeos, se expondrán las dudas sobre la existencia de la legitimidad política. Luego, referente a la práctica, demostraremos la realidad de esta legitimidad.

### **2.2.1.1 La incertidumbre de la legitimidad política en los Tratados**

La independencia política del Consejo Europeo debe comprobarse primero en los Tratados.

---

<sup>540</sup> Todas las declinaciones de los partidos progresistas y conservadores.

<sup>541</sup> Como suele pasar por ejemplo en los Parlamentos donde la institución depende de la mayoría política que la dirige.

Comprobar en los Tratados europeos la existencia o la inexistencia de una legitimidad política del Consejo Europeo fundada sobre su independencia política es indispensable para entender luego los fundamentos y la justificación de la práctica institucional en vigor. Ahora bien, consideramos que existen serias dudas sobre la existencia de una legitimidad política del Consejo Europeo fundada sobre su independencia política.

Esta incertidumbre podrá explicarse por la oposición que existe entre el carácter ventajoso de la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo y el carácter problemático de la existencia de una mayoría política en el Consejo Europeo.

#### ***2.2.1.1.1 El carácter ventajoso de la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo***

El estudio de la cuestión del monopolio político en el Consejo Europeo impone recordar que el artículo 4 del TUE<sup>542</sup> y el artículo 15 del TRUE<sup>543</sup> consideran el Consejo Europeo como una institución colegial y no como una institución unipersonal. Este elemento tiene su importancia ya que es más fácil alcanzar un monopolio político a favor de una o de otra tendencia política<sup>544</sup> si una institución está encabezada por una sola persona que si está dirigida por un colegio. La organización colegial del Consejo Europeo descrita en el artículo 4 del TUE dificulta pues considerablemente la existencia de un monopolio político en el Consejo Europeo.

También conviene constatar que la cuestión del monopolio político se encuentra zanjada claramente y sin ambigüedades mediante las indicaciones sobre la composición del Consejo Europeo. En efecto, queda bastante claro que la composición del Consejo Europeo, determinada por el artículo 4 del TUE y 15 del TRUE, obliga a que los miembros Jefes de Estado o Jefes de Gobierno y los demás miembros, sean elegidos en momentos electorales y en países distintos. Así, mediante la lista de los miembros del Consejo Europeo, el artículo 4 del TUE y 15 del TRUE recuerdan que es muy difícil que pueda existir una coherencia

---

<sup>542</sup> El artículo 4 del Tratado sobre la Unión europea. Concretamente, el segundo apartado dispone: “*El Consejo europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión.(...)*”. Vid. “Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002”, *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

<sup>543</sup> El artículo 15 del TRUE dispone que “*El Consejo europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*”.

<sup>544</sup> Conservadora o progresista.



política europea generalizada que permita un monopolio de exclusividad en el Consejo Europeo en favor de una tendencia política<sup>545</sup>.

La cuestión del monopolio político en el Consejo Europeo está zanjada por el Tratado sobre la Unión Europea a favor de una ausencia de monopolio político. Esta situación merece unos breves comentarios. Por una parte, la ausencia de monopolio en el Consejo Europeo tiene la ventaja de reforzar la independencia política del Consejo Europeo, y por lo tanto, de asentar su legitimidad política. Además, al rechazar la existencia de un monopolio político en el seno del órgano supremo de la Unión Europea, las disposiciones convencionales se inscriben en una concepción tradicional que existe a nivel nacional para la institución de la jefatura del Estado<sup>546</sup> y constituye así una opción satisfactoria e ideal para el Consejo Europeo.

Por otra parte, la cuestión del monopolio político, tal y como esta planteada en los tratados europeos, tiene la ventaja teórica de permitir cierta flexibilidad. Así, nada impide que el Consejo Europeo esté totalmente marcado en favor de una determinada fuerza política. En efecto, es evidente que si todos los miembros del Consejo Europeo hubiesen pertenecido a la misma familia política, la monopolización total del Consejo Europeo hubiera sido posible y el rumbo político inequívoco. Sin embargo, conviene admitir que la probabilidad que esta situación se produzca decrece a medida que el número de miembros en el Consejo Europeo aumenta.

---

<sup>545</sup> Al menos con el sistema de composición del Consejo actual. En efecto, la elección escondida de la mayoría de los miembros del Consejo europeo hace que el elector se pronuncia, antes de todo, sobre criterios nacionales y que su voluntad se resume esencialmente en mantener o sancionar la fuerza política que ha actuado a nivel nacional durante el mandato transcurrido y no en votar en el mismo sentido que los demás países, para dar a una fuerza política, el monopolio político en el Consejo europeo.

<sup>546</sup> En el caso francés, esta ausencia de monopolio político goza de un reconocimiento teórico innegable. La Constitución francesa, y precisamente su artículo 5, otorga al Presidente de la República un lugar institucional “*por encima de las contingencias políticas*”. Ya en el discurso de Bayeux en 1946, el General de Gaulle tenía una concepción de la función presidencial con un “*Presidente situado por encima de los partidos políticos*”. Esta concepción de la institución suprema del poder ejecutivo explica claramente la voluntad de tener una institución desprovista de monopolio político, o al menos totalmente imparcial y neutral. Vid. C. de GAULLE, “Discurso del 16 de junio de 1946 con motivo del aniversario de la liberación de Bayeux”, *charles-de-gaulle.org* [en línea], disponible en: <[http://www.charles-de-gaulle.org/article.php3?id\\_article=56](http://www.charles-de-gaulle.org/article.php3?id_article=56)>, (consultado en julio de 2008). En el caso español, la ausencia de monopolio político para la institución suprema del poder ejecutivo también existe y está reconocido en la Constitución de 1978. Dice el artículo 56 “*el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, y arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones (...)*”. Así, la Constitución española otorga al Rey una independencia política que, como en el caso francés, lo sitúa por encima de los partidos políticos, impidiendo, además, formalmente el control de la Corona por una fuerza política. La Corona, como institución suprema del poder ejecutivo, parece y es, totalmente desvinculada de las tendencias partidarias conservadoras o progresistas. Vid. “Constitución española de 1978”, *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en: <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

Sobre la base de estos análisis, consideramos que la inclinación de las disposiciones convencionales deja pocas alternativas a la existencia de un monopolio político. Por lo tanto, interpretamos las disposiciones convencionales sobre la cuestión del monopolio político en el Consejo Europeo como contrarias a una monopolización política total a favor de un partido de izquierda o un partido de derecha. Estas disposiciones convencionales nos parecen perfectamente adaptadas a un órgano como el Consejo Europeo. Valoramos particularmente la opción del Tratado de Lisboa de preservar la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo y de reconducir las disposiciones convencionales en este sentido. En efecto, estimamos que, en la situación política e institucional en la que se encuentra la Unión Europea, la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo representa un gran interés estratégico.

#### ***2.2.1.1.2 El carácter problemático de la existencia de una mayoría política en el Consejo Europeo***

Las disposiciones del artículo 4 del TUE y 15 del TRUE permiten deducir la forma colegial del Consejo Europeo y la existencia de una diversidad de fuerza representada en el seno del Consejo Europeo. Esta presencia, en el Consejo Europeo, de varias fuerzas o varias tendencias políticas supone obligatoriamente la existencia de una mayoría política del Consejo Europeo<sup>547</sup> a favor de una o de otra de estas fuerzas. De hecho, el sistema determinado en el artículo 4 del TUE y 15 del TRUE conduce a la formación de mayorías políticas en el Consejo Europeo.

El primer comentario que podemos hacer al respecto, es insistir en la gran ventaja que constituyen dichas mayorías políticas para el Consejo Europeo. En efecto, la existencia de una mayoría y pues de una minoría política en el Consejo Europeo, demuestra una vitalidad democrática en el seno de este órgano<sup>548</sup>. De este modo, la existencia de una mayoría política asegura en el Consejo Europeo la expresión de políticas y orientaciones diferentes en función de la mayoría, y garantiza, según el principio democrático, la tolerancia hacia las posiciones minoritarias. La existencia de una mayoría política en el Consejo Europeo favorece también

---

<sup>547</sup> Se habla aquí de “mayoría del Consejo europeo” como se habla de “mayoría parlamentaria” o de “mayoría presidencia” etc....

<sup>548</sup> Clément Richard Attlee, ex Primer ministro británico decía “*La democracia no es simplemente la ley de la mayoría; es la ley de la mayoría respetando como se debe el derechos de las minorías*”.

los debates y el diálogo para definir una orientación, un impulso o favorecer un arbitraje en el interés de la Unión Europea.

El segundo comentario que suscita la existencia de una mayoría política en el seno del Consejo Europeo consiste en subrayar un inconveniente vinculado a esta mayoría política. En efecto, la existencia de una mayoría política puede plantear algunos problemas y abrir la puerta a posibles derivas. En el caso concreto del Consejo Europeo, los riesgos de mayorías políticas antidemocráticas<sup>549</sup> o ficticias<sup>550</sup> deben ser considerados como casos de libros. En cambio, sí puede existir el riesgo para el Consejo Europeo tener mayorías políticas que podríamos calificar de “incompetentes”. Por mayoría política incompetente se debe entender que los miembros de esta mayoría son mal informados, no dominan los funcionamientos y reglas institucionales, o desconocen los dossiers<sup>551</sup>. Esta situación puede tener graves consecuencias, como por ejemplo la toma de decisiones contrarias al interés de la Unión Europea. En estas circunstancias, la existencia de dicha mayoría política podría revelarse como un obstáculo para la independencia política del Consejo Europeo y desembocaría en un grave desprestigio del Consejo Europeo y una aniquilación de su legitimidad.

Sobre la cuestión de la mayoría política en el Consejo Europeo, lamentamos que las disposiciones convencionales, al crear un sistema de mayoría política, limiten la independencia política del Consejo Europeo. En efecto, pensamos que la existencia de esta mayoría política puede constituir un límite a la legitimidad política del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, y a nuestro parecer, estas disposiciones convencionales no abren posibilidades para que el Consejo Europeo pueda gozar de una independencia política sobre la cual asentaría parte de su legitimidad. Sin embargo, no nos parece pertinente pedir una reforma del artículo 4 ó 15 del TUE para suprimir la constitución de mayorías políticas en el Consejo Europeo. Al contrario, apoyamos las iniciativas que preserven estas disposiciones en las futuras reformas institucionales del Consejo Europeo.

En efecto, en el marco de un órgano colegial como el Consejo Europeo, consideramos que la existencia de una mayoría política se impone como una necesidad ineludible para garantizar un funcionamiento democrático de este órgano. Por lo que se refiere a las posibles derivas y problemas evocados anteriormente, reconocemos que la composición

---

<sup>549</sup> Mayoría que aprovecha su posición mayoritaria para violar las leyes.

<sup>550</sup> Mayoría conquistada mediante vías legalmente reprobables (engaños o mentiras...).

<sup>551</sup> Varios actores y observadores eminentes de la Unión europea han lamentado la calidad y la incompetencia de los miembros del Consejo europeo de la década 1995-2005 y las decisiones que han sido tomadas que han perjudicado al Consejo europeo.

del Consejo Europeo, tal y como está impuesta en los Tratados europeos, trata de aportar una garantía de que la mayoría política esté sometida a un criterio de calidad. En efecto, los Tratados europeos han seleccionado como miembros del Consejo Europeo los más altos representantes de cada Estado miembro que supuestamente son dotados de muy altas cualidades sociales, intelectuales y morales<sup>552</sup>. Al aceptar el reconocimiento convencional de mayorías políticas en el Consejo Europeo, nos parece necesario que el Consejo Europeo pueda gozar de una gran libertad de aplicación para estas disposiciones para fomentar una práctica que le permita reanudar con una cierta independencia política.

### **2.2.1.2 La realidad de la legitimidad política en la práctica**

Los marcos convencionales relativos a las cuestiones del monopolio político en el Consejo Europeo y de la mayoría política en el Consejo Europeo deben ser confrontados a la práctica institucional para que podamos hacer una valoración global de la independencia política del Consejo Europeo.

Por una parte, el tema del monopolio político como prueba de la independencia política del Consejo Europeo es muy importante. En efecto, la existencia de dicho monopolio político en la práctica sería interpretada como una ausencia de independencia política, y la legitimidad del Consejo Europeo fundada sobre la independencia desaparecería. En cambio, la confirmación de la ausencia de este monopolio político diseñado en los Tratados europeos sería interpretada como un primer paso en favor de la independencia política del Consejo Europeo. Por otra parte, la existencia de una mayoría política abre la puerta a dos posibilidades. La práctica demuestra o bien que la mayoría política coexiste con armonía con la minoría política, o bien que la mayoría política impone su supremacía sobre la minoría y establece una situación hegemónica en el seno de la institución<sup>553</sup>. Es evidente que ambas situaciones impedirían al Consejo Europeo alcanzar su independencia política. En cambio, si la práctica estableciera la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el seno del Consejo

---

<sup>552</sup> Concretamente los miembros del Consejo europeo deben ser instruidos, íntegros, conscientes de sus responsabilidades y capaces de tomar decisiones racionales y razonables para el interés de la Unión europea. Esto supone, por parte de los electores, cierta responsabilidad a la hora de designar a sus representantes para elegir con mucha pertinencia el mejor representante para ser Jefe de Estado o de Gobierno pero también miembro del Consejo europeo.

<sup>553</sup> La situación de supremacía de la mayoría política conduce a que la minoría se quede marginada o en ciertos casos excluida del poder, como es el caso de la institución que tiene una organización unipersonal, frente a la “hegemonía de la mayoría”.

Europeo, se vería confirmado el segundo criterio necesario para tener una independencia política “ideal”<sup>554</sup> del Consejo Europeo.

El objetivo de este párrafo es comprobar en la práctica, la realidad de la legitimidad política del Consejo Europeo desde el punto de vista de su independencia política. Ahora bien, la independencia política del Consejo Europeo se encuentra perfectamente justificada por la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo y la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el Consejo Europeo.

#### ***2.2.1.2.1 La pertinencia de la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo***

La ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo reconocido en los Tratados europeos está confirmada en la práctica. En efecto, en ningún momento a lo largo de sus treinta años de existencia el Consejo Europeo ha sido monopolizado por una misma fuerza política. Un rápido repaso de la práctica en vigor, confirma claramente la ausencia de monopolio político del Consejo Europeo. Esta ausencia de monopolio político implica que no existe en el Consejo Europeo un monopolio político total en favor de una o de otra tendencia política. Dicho de otro modo, existe en el seno del Consejo Europeo una representación política de las grandes sensibilidades políticas dominante en la Unión Europea sin que una de ellas tenga un control absoluto y total sobre la institución. El análisis de esta práctica que confirma la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo nos lleva a considerar dos elementos concretos y característicos de esta práctica.

En primer lugar, la ausencia de monopolio político tiene la ventaja de que el Consejo Europeo aparezca como una institución “apolítica” o al menos gozando, para los ciudadanos europeos, de una “neutralidad política” difícilmente contestable<sup>555</sup>. En efecto, a pesar de su carácter político incontestable<sup>556</sup>, el Consejo Europeo, goza de una imagen de independencia política respecto a las tendencias progresista y conservadora y de imparcialidad política en el ejercicio del poder. También se puede subrayar que la ausencia de monopolio

---

<sup>554</sup> La ausencia de hegemonía de la mayoría política es un criterio desconcertante en la medida en que se opone a la regla democrática de las elecciones que da el poder al ganador de la elección.

<sup>555</sup> ¿Quién puede decir si el Consejo europeo encarna totalmente la tendencia conservadora o la tendencia progresista?

<sup>556</sup> Debido a sus acciones y al hecho de que sus miembros son todos o casi todos jefes de partidos políticos o personas emblemáticas representativas de una tendencia política bien determinada.

político en el seno del Consejo Europeo da a los ciudadanos europeos la sensación o la impresión de que el órgano supremo de la Unión Europea está amparado contra las derivas de un poder absoluto detenido por una sola fuerza política. Se debe reconocer por último que la confirmación de la ausencia de monopolio político en el Consejo Europeo por la práctica ha obligado a optimizar las relaciones y asociaciones estrechas entre los miembros, con ideales políticos y partisanos diferentes. Se frecuentan así, no exclusivamente Jefes de Estado o de Gobierno perteneciendo a un grupo político único, sino personas de horizontes políticos diferentes y opuestos<sup>557</sup>. Además, es interesante notar que varios ejemplos demuestran que las relaciones entre los miembros del Consejo Europeo son mucho mejores entre los que pertenecen a familias políticas diferentes que los que tienen la misma pertenencia política<sup>558</sup>. Esto deja suponer claramente que una situación de monopolio en favor de una tendencia política no sería la mejor solución para el Consejo Europeo si consideramos, como lo demuestra la práctica, que la situación de concurrencia política es más propicia a las buenas relaciones e iniciativas de los miembros.

En segundo lugar, cabe subrayar el inconveniente mayor contenido en esta práctica. Al carecer de monopolio político, el Consejo Europeo se encuentra en una situación que dificulta la percepción de una orientación partisana clara. Este problema puede tener repercusiones a la hora de tomar decisiones o de difundir mensajes. En efecto, sin monopolio político en el seno del Consejo Europeo será imposible, o para matizar, bastante difícil conseguir una acción política unitaria y unánime. Al fin y al cabo, este inconveniente puede venir afectando y complicando el ejercicio de las funciones de arbitraje y de conciliación del Consejo Europeo y perjudicar su legitimidad.

Valoramos muy positivamente la ausencia de monopolio político confirmada en la práctica. En efecto, consideramos que la práctica sigue, de manera oportuna, el espíritu de disposiciones convencionales perfectamente adecuadas para el Consejo Europeo. Aunque pueda parecer una evidencia esta situación no está obligatoriamente confirmada. En efecto, y retomando la comparación con las jefaturas del Estado a nivel nacional, si existe un reconocimiento de la ausencia de monopolio político en las constituciones, la confirmación en

---

<sup>557</sup> El ejemplo típico y casi tradicional son las relaciones existentes entre el Presidente francés y el Canciller alemán. Los representantes del “motor franco alemán” siempre han pertenecido a grupos políticos opuestos en el Consejo europeo, prueba de la ausencia de monopolio político en el Consejo europeo.

<sup>558</sup> Así entre muchos, se puede citar el ejemplo del Presidente francés Chirac. Ha tenido siempre relaciones muy conflictivas con el Presidente del Gobierno Aznar, siendo los dos, de la misma fuerza política. Curiosamente, el cambio de Presidente de Gobierno en España en 2004 y la llegada del socialista Zapatero al poder se ha acompañado de un giro radical en las relaciones entre el Presidente francés y el Presidente español.

la práctica no es sistemática. Así, por ejemplo, en el caso francés, esta ausencia de monopolio político no está confirmada en la práctica y los hechos tienden más bien a demostrar lo contrario<sup>559</sup>. En cambio, en el caso de la institución de la Corona en el sistema institucional español, la ausencia de monopolio político está perfectamente confirmada en la práctica<sup>560</sup>. Finalmente, afirmamos que esta situación tiene una verdadera utilidad en la optimización del funcionamiento del Consejo Europeo, y en la garantía de su independencia política esbozada en los Tratados europeos. Por eso, recomendamos que esta práctica que favorece la ausencia de monopolio político siga vigente, y que el Consejo Europeo tome conciencia que constituye para él una garantía de independencia política y por lo tanto, una fuente importante para su legitimidad.

#### ***2.2.1.2.2 La oportunidad de la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el Consejo Europeo***

En la práctica, la ausencia de acuerdo unánime en el Consejo Europeo hubiera tenido como consecuencia la imposición de la decisión mayoritaria. Esta regla subyacente en las disposiciones convencionales no está aplicada en el Consejo Europeo. En efecto, la

---

<sup>559</sup> La existencia de este monopolio político se explica esencialmente por la elección al sufragio universal directo del Presidente de la República. El hecho que el Presidente electo proceda de un partido político de tendencia progresista o conservadora, está generalmente interpretado como que la institución de la presidencia pertenezca y sea el monopolio de una o de otra de estas tendencias. Dicho de otro modo, la institución de la presidencia de la República en Francia, ilustra perfectamente la repercusión que tiene una elección sobre la tendencia política de la institución. El Presidente elegido es un Presidente progresista o conservador, es decir, que está clasificado en función de una tendencia política precisa. A esto se tiene que añadir las intervenciones más o menos directas del representante de la presidencia de la República en los debates políticos, lo que viene a confirmar y subrayar una marca política precisa de la jefatura del Estado.

<sup>560</sup> La ausencia de elección para designar el representante de la Corona, hace difícil la constitución de un monopolio político concreto a favor de una tendencia conservadora o progresista aunque el sentimiento popular suela considerar la institución de la Corona como la representante de la tendencia conservadora. En estas condiciones, y al no ser el representante de la Corona elegido por el pueblo, la institución parece estar desprovista de monopolio político. Además, hay que añadir que el Rey nunca se expresa sobre asuntos políticos, nunca interviene en los debates políticos, y no participa en las elecciones excepto para votar en los referendos. Así, en teoría pero también en la práctica, el Rey no pertenece a ningún partido político, ni ha sido elegido en función de su tendencia política “conservadora” o “progresista”. Sin embargo, y a pesar de la obligación del Rey de mantenerse fuera de la esfera política, no se puede impedir las inclinaciones personales del monarca a favor de una u otra de estas tendencias. En el caso de Juan Carlos 1º, son notorias las buenas relaciones que mantiene el monarca con los dirigentes del PSOE, lo que se interpreta como una inclinación política más “progresista” que “conservadora”. Sobre estos temas véase GONZALES Santiago, “El diálogo en babel ¿hablando se entiende la gente?”, diario *El Correo Digital* [en línea], Bilbao, 26 de abril de 2004, disponible en : <[http://servicios.elcorreodigital.com/auladecultura/santiago\\_gonzalez1.html](http://servicios.elcorreodigital.com/auladecultura/santiago_gonzalez1.html)>, (consultado en julio de 2008). Véase también POZO Jesús, “¿Vota la Familia Real?”, *Vistazo a la prensa* [en línea], 16 de mayo de 2003, disponible en: <[http://www.vistazoalaprensa.com/firmas\\_art.asp?Id=702](http://www.vistazoalaprensa.com/firmas_art.asp?Id=702)>, (consultado en julio de 2008).

práctica se ha desviado de las disposiciones convencionales y ha acondicionado una práctica que confirma la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el Consejo Europeo.

La primera prueba que se puede proponer para verificar esta ausencia de hegemonía de la mayoría política del Consejo Europeo es cuando a lo largo de cada año, uno o varios miembros pueden ser sustituidos a raíz de nombramientos o elecciones nacionales<sup>561</sup> y cambiar el equilibrio a favor del grupo minoritario del Consejo Europeo. De hecho, a lo largo de los treinta últimos años, la mayoría política del Consejo Europeo ha cambiado varias veces, en función de los resultados electorales nacionales y de las nominaciones, en favor o bien de la izquierda<sup>562</sup> o bien de la derecha<sup>563</sup>. Concretamente, este periodo de existencia del Consejo Europeo se ha caracterizado por oscilaciones regulares y continuas de mayorías políticas del Consejo Europeo<sup>564</sup>. Es interesante notar que el umbral de la mayoría en el Consejo Europeo ha ido evolucionando en función del número de miembros. Así, en la época de la Europa de los quince, la mayoría política en el Consejo Europeo estaba fija a ocho miembros. Actualmente en la Europa de los veintisiete, esta mayoría política se alcanza cuando catorce miembros pertenecen a la misma fuerza o familia política.

La segunda prueba que confirma la ausencia de hegemonía de la mayoría del Consejo Europeo es el sistema de presidencia por turno. Para entender perfectamente la incidencia de la presidencia por turno sobre la ausencia de hegemonía, dos hipótesis pueden ser analizadas. La primera sería el caso de un Consejo Europeo mayoritariamente de izquierda, con un Presidente de turno de izquierda también<sup>565</sup>. No sería nada ilógico pensar que el Presidente del Consejo Europeo podría federar la fuerza política mayoritaria en el Consejo Europeo, presentarse como el jefe de esta mayoría ejerciendo así una predominancia sobre la minoría política. En realidad, el sistema de rotación presidencial entre los diferentes miembros del Consejo Europeo prohíbe totalmente esta hipótesis. En efecto, ha ocurrido el caso que la mayoría de los miembros del Consejo Europeo pertenezca a un grupo político de izquierda y que por turno, le toca la presidencia a un miembro del grupo político de

---

<sup>561</sup> Este fenómeno es más notorio con la ampliación a 25 miembros, ya que la inestabilidad mayoritaria se encuentra más importante.

<sup>562</sup> A nivel europeo el partido de izquierda se llama partido socialista europeo.

<sup>563</sup> A nivel europeo el partido de derecha se llama partido popular europeo.

<sup>564</sup> Para ilustrar estas oscilaciones de mayoría, se puede dar el ejemplo, del final de los 90, cuando se produjo una “ola rosa”, o sea, de una mayoría política socialista, en el Consejo europeo con la llegada al poder de dirigentes como Blair, Jospin o Schröder. Al principio de los años 2000 la tendencia se invirtió a favor de la derecha. Así en 2000, el PP de Aznar logro una amplia mayoría absoluta en España, el FPÖ entró en el Gobierno austriaco, Berlusconi ganó las elecciones italianas en 2001, al mismo tiempo que Noruega y Dinamarca basculaban a la derecha. El fenómeno se ha confirmado en Portugal y en Francia en 2002, en Holanda 2003 y en Grecia en 2004.

<sup>565</sup> O *viceversa* con un Consejo europeo mayoritariamente de derecha, con un Presidente de turno de derecha.



derecha<sup>566</sup>. En esta hipótesis el Presidente del Consejo Europeo no podría presentarse como el jefe de la mayoría del Consejo. Resulta así que la presidencia por turno del Consejo Europeo ha contribuido a asentar una gobernabilidad del Consejo Europeo fuera de un sistema de mayoría política hegemónica, sea cual sea la configuración de coincidencia entre el Presidente y la mayoría del Consejo Europeo.

El estudio de la práctica, que establece la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el Consejo Europeo, permite un enfoque concreto sobre las características de esta práctica y la formulación de unas reflexiones sobre el tema.

En primer lugar, la ausencia de hegemonía de la mayoría política hace del Consejo Europeo una institución sin connotación política definida y le otorga una evidente “neutralidad política”. Esta característica no significa que el Consejo Europeo no tenga un carácter político propio. En efecto, la representatividad política de las dos grandes formaciones conservadoras y progresistas siempre ha sido mantenida en el seno del Consejo Europeo. Además, la práctica de los últimos treinta años demuestra que se ha producido de manera continua la formación de mayorías de derecha o de izquierda en función de los resultados electorales nacionales y de los nombramientos a los altos cargos de la Unión Europea<sup>567</sup>. Sin embargo, este cambio regular y continuo que crea mayorías políticas fluctuantes impide la organización de un grupo político mayoritario estable y hegemónico en el Consejo Europeo. De este modo, la ausencia de hegemonía de la mayoría política aniquila los rasgos identificadores conservadores o progresistas y se confiere de este modo al Consejo Europeo, una imagen de independencia y de integridad política en el ejercicio del poder. Los efectos de esta situación son notables ya que la ausencia de hegemonía de la mayoría política protege al Consejo Europeo de las derivas de las mayorías antidemocráticas o ficticias, pero sobre todo limita los efectos de las mayorías “incompetentes” evocadas anteriormente.

En segundo lugar, la ausencia de hegemonía de la mayoría política en el Consejo Europeo, instaurada por la práctica, tiene un inconveniente que es necesario subrayar. En efecto, sin hegemonía de la mayoría política, el Consejo Europeo renuncia a la oposición sana y democrática entre la mayoría y la oposición que lo constituyen. Si la ausencia de hegemonía de la mayoría política supone una tolerancia completa y unas relaciones totalmente apaciguadas entre las posiciones políticas en presencia en el Consejo Europeo, en cambio, esta práctica complica la expresión de políticas y orientaciones diferentes, que son necesarias

---

<sup>566</sup> O *viceversa*.

<sup>567</sup> Precisamente el nombramiento del Presidente de la Comisión europea.

para la calidad y la pertinencia de las impulsiones dadas a la Unión Europea. El riesgo último es que esta situación esté mal percibida por los euro-ciudadanos y que esta ausencia de hegemonía de la mayoría política esté interpretada como una connivencia entre los miembros del Consejo Europeo susceptible de limitar los debates y los diálogos democráticos en el seno del órgano supremo de la Unión Europea.

La ausencia de hegemonía de la mayoría política instaurada por la práctica rompe radicalmente con lo que dejaban esperar las disposiciones convencionales. En efecto, la existencia de mayorías políticas en el Consejo Europeo nunca ha tenido como consecuencia la hegemonía del grupo mayoritario sobre el otro en minoría, para tomar decisiones y dirigir la institución. De hecho, no se habla de Consejo Europeo progresista o conservador. Así, la gran fuerza del Consejo Europeo es que, a pesar de la existencia de esta mayoría política inevitable, no existe una actuación hegemónica de esta. Apreciamos particularmente esta ruptura aunque se deban tener en cuenta algunos matices.

Por una parte, nos parece indispensable que esta ausencia de hegemonía de la mayoría política no conduzca al Consejo Europeo a denegar el diálogo democrático y la expresión de posiciones opuestas o contradictorias en su seno. Con una ausencia de hegemonía de la mayoría política pensamos que existe un riesgo real de que las voces minoritarias en el Consejo Europeo no sean oídas o peor aún, no sean respetadas<sup>568</sup>. Dichas derivas serían obviamente condenables. En este caso la independencia política del Consejo Europeo seguiría efectiva pero es muy probable que su legitimidad se vea perjudicada por tal comportamiento. No se trata aquí de proponer al Consejo Europeo renunciar a esta práctica que impide una hegemonía de la mayoría política. Sin embargo, si las derivas evocadas deberían concretizarse, y afectar al funcionamiento del Consejo Europeo y su legitimidad, sería aconsejable que se piense en retomar una aplicación más estricta de las disposiciones de los Tratados europeos para reinstaurar relaciones tradicionales entre mayoría y oposición, con el riesgo de renunciar a la independencia política actual.

Por otra parte, y sin ninguna duda, consideramos que esta práctica tiene una verdadera utilidad ya que la ausencia de hegemonía de la mayoría política otorga al Consejo

---

<sup>568</sup> El Primer ministro polaco, Jaroslaw Kaczynski, evocaba estas derivas declarando su temor de que “*algunos países o grupos de países se encuentren en una minoría duradera, independientemente de las declaraciones que podrían hacer*”. Vid. J. KACZYNSKI, Primer ministro polaco, entrevistado por C. CHAUFFOUR, diario *Le Monde* [en línea], París, 13 de junio de 2007, disponible en : <http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=919d5a79127119708a85fc90a4db640150ed32e649cdf1c9>>, (consultado en julio de 2008).

Europeo una independencia política que no dejaban esperar las disposiciones de los Tratados europeos. La consecuencia es que esta independencia política ofrece al Consejo Europeo una fuente de legitimidad no despreciable. Esperamos pues que esta práctica, que favorece la ausencia de hegemonía de la mayoría política siga aplicada, para garantizar al Consejo Europeo su independencia política y reforzar así parte de su legitimidad. Es preciso notar que esta situación de ausencia de hegemonía de la mayoría política podría encontrarse profundamente modificada por las futuras reformas institucionales. En efecto, entre las reformas que podrían afectar al Consejo Europeo está prevista una elección del Presidente del Consejo Europeo por sus miembros. Interpretamos como un posible riesgo, el caso que sea elegido el candidato que pertenece al mismo grupo político que el grupo mayoritario en el Consejo Europeo. En este caso, sí podría reivindicar el Presidente elegido el “cargo” de jefe de la mayoría del Consejo Europeo. La consecuencia sería obviamente la aparición de una hegemonía mayoritaria en el seno del Consejo Europeo y por lo tanto un papel más tradicional en el sentido democrático, entre el grupo minoritario y el grupo mayoritario<sup>569</sup>. Sin embargo, vemos como poco probable esta evolución ya que los demás miembros del Consejo Europeo seguirían siendo elegidos a nivel nacional manteniendo así el mecanismo de mayoría fluctuante.

### **2.2.2 LA APRECIACIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA INDEPENDENCIA ORGÁNICA**

Gracias a la ausencia de hegemonía de la mayoría política y a la ausencia de monopolio político, la independencia política del Consejo Europeo es una realidad, y contribuye de manera significativa a forjar esta legitimidad del Consejo Europeo. Al lado de esta independencia política se debe ahora enfocar la cuestión de la legitimidad política del Consejo Europeo desde el punto de vista de su independencia orgánica.

El interés de este enfoque es que rompe con las perspectivas doctrinales habituales relativas a las cuestiones de la pertenencia del Consejo Europeo al marco convencional e institucional de la Unión Europea. Precisamente, se pretende demostrar que en la independencia orgánica del Consejo Europeo figura una fuente de legitimidad política

---

<sup>569</sup> Pero con una desaparición de la independencia política del Consejo europeo.

fundada en la ausencia de vínculos entre el Consejo Europeo y los demás órganos e instituciones de la Unión Europea y le otorga una legitimidad política.

En este párrafo, vamos a comprobar la existencia o no de relaciones orgánicas del Consejo Europeo con cualquier otra institución europea. De este análisis deduciremos la dependencia orgánica susceptible de contrariar la legitimidad política del Consejo Europeo o al contrario, el reconocimiento de una independencia orgánica del Consejo Europeo fuente de su legitimidad política. Desde el punto de vista de la independencia orgánica del Consejo Europeo, expondremos primero la precariedad de la legitimidad política en los tratados, para luego subrayar el carácter relativo de esta legitimidad en la práctica.

### **2.2.2.1 La precariedad de la legitimidad política en los Tratados**

La independencia orgánica del Consejo Europeo como fuente de legitimidad política se encuentra afirmada en los Tratados europeos.

Sin que sean necesarias largas consideraciones introductorias, cabe simplemente indicar que el objetivo de este apartado será determinar los fundamentos y las características de este reconocimiento de la legitimidad política del Consejo Europeo, poniendo en perspectiva los elementos de la independencia orgánica del Consejo Europeo para realizar una valoración global de esta situación. Ahora bien, la afirmación de esta legitimidad política del Consejo Europeo en los Tratados no nos parece satisfactoria puesto que revela cierta precariedad de esta legitimidad.

Esta precariedad se demostrará, destacando el carácter admisible de la exclusión del Consejo Europeo del marco convencional y el carácter discutible de la exclusión del Consejo Europeo del marco institucional.

#### ***2.2.2.1.1 El carácter admisible de la exclusión del Consejo Europeo del marco convencional***

Entre 1951 y 1974, se han adoptado varios Tratados europeos que constituyen un marco convencional necesario para desarrollar las primeras cooperaciones entre los Estados, miembros de esta comunidad. Desde esta época, fueron instauradas instituciones como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, o el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. El Tratado de fusión del 8 de abril de 1965, entrado en vigor el 1 de julio de 1967, consolida la eficacia del “ejecutivo” comunitario instituyendo un Consejo y una Comisión única para las tres comunidades<sup>570</sup>. Se constata pues que la evolución progresiva de estas instituciones y el desarrollo del funcionamiento de los mecanismos institucionales se ha realizado en el marco de los Tratados europeos. En esta lógica, la creación del Consejo Europeo en 1974 hubiera tenido que acompañarse de una reforma de los Tratados europeos para insertar disposiciones relativas al nuevo órgano. Sin embargo, habrá que esperar más de diez años, con la firma del Acta única europea para que se produzca una reforma que integre al Consejo Europeo en el marco convencional. Esta situación, que deja clara la exclusión del Consejo Europeo del marco convencional de 1974 a 1986, merece dos breves comentarios.

Primero, esta exclusión constituye un inconveniente ya que el Consejo Europeo no ha podido prevalecerse del reconocimiento convencional para asentar su existencia y sus acciones. Además, constituye una excepción en comparación de las demás instituciones puesto que la Comisión, el Parlamento y el Consejo no han conocido este periodo de exclusión del marco convencional. La creación tardía del Consejo Europeo puede explicar que no esté reconocido en los Tratados europeos como las demás instituciones<sup>571</sup>. En efecto, si en 1974, existe una voluntad<sup>572</sup> de hacer del Consejo Europeo una institución más de la Unión Europea, esta dinámica no está acompañada del reconocimiento formal en los Tratados europeos porque la estructura institucional ya existe desde los años 50. De este modo, el Consejo Europeo se encuentra marginado de la estructura institucional diseñada en los Tratados europeos.

Luego, se puede constatar que el hecho de que el Consejo Europeo haya tenido durante más de diez años una existencia fuera del marco convencional, ha sido aprovechado como una ventaja. En efecto, es interesante notar que esta situación no ha impedido el

---

<sup>570</sup> La CECA (comunidad europea del carbón y del acero) creada por el Tratado de París del 18 de abril de 1951, la CEE (comunidad económica europea) y la CEEA (comunidad europea de la energía atómica) instituidas por el Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957.

<sup>571</sup> En efecto, entre 1974 y 1986, se esperó doce años para que sea mencionado por primera vez en un Tratado europeo el Consejo europeo.

<sup>572</sup> Voluntad tímida si se considera la prudencia de las disposiciones del Comunicado de París. "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, p.6-12.

desarrollo institucional del Consejo Europeo. Concretamente, este desarrollo se ha realizado al margen de las evoluciones tradicionales y convencionales que habían conocido las demás instituciones, dándole al Consejo Europeo su carácter peculiar. Esto explica que, en vez de insertarse en el triángulo institucional de origen para formar un “cuadrilátero institucional”, el Consejo Europeo se haya quedado fuera del marco convencional existente. Pero de este modo, el Consejo Europeo ha podido forjarse esta dimensión independiente contra las reglas convencionales de la Unión Europea, lo que de alguna manera ha favorecido su legitimidad.

No tenemos que lamentar el hecho de que el Consejo Europeo no haya tenido durante diez años un reconocimiento en los Tratados. En cambio, sí criticamos el hecho de que las condiciones y circunstancias de este reconocimiento no hayan podido cumplirse en aquella época. Precisamente, reprochamos la falta de audacia de los Jefes de Estado o de Gobierno y las reticencias de las demás instituciones europeas de no haber operado la reforma convencional en 1974 para introducir al Consejo Europeo en el marco dibujado por los Tratados europeos. Sin embargo, contra toda esperanza, esta exclusión convencional ha favorecido la independencia orgánica del Consejo Europeo. Indirectamente pues, esta situación imprevisible ha beneficiado al Consejo Europeo y la valoramos positivamente.

### ***2.2.2.1.2 El carácter discutible de la exclusión del Consejo Europeo del marco institucional***

Hasta la adopción del Tratado de Lisboa y del artículo 13 del TRUE<sup>573</sup>, es el Tratado constitutivo de la comunidad europea que determina el marco institucional sobre el que se apoya la Unión Europea<sup>574</sup>. De 1974 a 1986, la exclusión del Consejo Europeo del

---

<sup>573</sup> El artículo 13 del TRUE dispone que “1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

*Las instituciones de la Unión son :*

- El Parlamento europeo
- El Consejo europeo
- El Consejo
- La Comisión europea (denominada en lo sucesivo “Comisión”)
- El Tribunal de Justicia de la Unión europea
- El Banco Central europeo
- El Tribunal de Cuentas”.

Vid. “Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008”, *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>574</sup> Dispone el artículo 7 del TCE: “La realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a : Un PARLAMENTO EUROPEO, Un CONSEJO, Una COMISIÓN, Un TRIBUNAL DE JUSTICIA, Un TRIBUNAL DE CUENTAS. Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el

marco convencional lo excluía de hecho del marco institucional. Sin embargo, el reconocimiento convencional del Consejo Europeo en el Acta única europea en 1986 no ha sido acompañado por un reconocimiento en el marco institucional europeo. Con la adopción del Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo integra de manera implícita el marco institucional de la Unión Europea, integración que se encuentra confirmada oficialmente en el artículo 13 del Tratado reformado de la Unión Europea.

La principal consecuencia de la integración al marco institucional a partir de 1992 es que el Consejo Europeo ha tenido que renunciar a su independencia orgánica, es decir, a una de las fuentes de su legitimidad. En efecto, hasta 1992, la gran ventaja de la exclusión del Consejo Europeo del marco institucional europeo era que permitía la creación de una imagen positiva del Consejo Europeo fundada sobre su independencia orgánica. Esta independencia ha beneficiado ampliamente al Consejo Europeo. Entre otras cosas, le ha permitido quedarse fuera del sistema institucional burocrático poco apreciado por los euro-ciudadanos. Esta situación ha impulsado una fama, quizás sobreestimada, de eficacia del Consejo Europeo y de un órgano comprometido y creíble en su acción. Sin embargo, no se puede negar que esta exclusión institucional del Consejo Europeo que se ha prolongado hasta 1992, ha tenido como inconveniente la creación de una ambigüedad en torno la condición institucional del Consejo Europeo y efectos sobre la existencia y el estado de la naturaleza institucional u orgánica del Consejo Europeo.

La exclusión inicial del Consejo Europeo del marco institucional y su integración posterior nos conduce a formular una valoración matizada. Por una parte, la exclusión del Consejo Europeo del marco institucional tiene interesantes aspectos que han sido muy bien aprovechados por el Consejo Europeo. Como lo hemos visto anteriormente, esta exclusión ha permitido reforzar esta imagen de órgano independiente y ha jugado a favor del Consejo Europeo otorgándole credibilidad y legitimidad para impulsar y orientar las políticas oportunas para la Unión Europea y sus Estados miembros. En este sentido, pues, esta exclusión institucional del Consejo Europeo ha sido positiva.

Sin embargo, este balance no nos conduce a afirmar que esta situación debía ser preservada. En efecto, nos parece incomprensible que la creación del Consejo Europeo,

---

*presente Tratado. 2. El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas". Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", Diario Oficial, n° C325 de 24 diciembre 2002.*

aunque tardía, no haya sido acompañada de una institucionalización en buena y debida forma. Es cierto que al integrar el marco institucional de la Unión Europea, el Consejo Europeo se ha visto obligado a renunciar a su legitimidad fundada sobre una independencia orgánica. Sin embargo, le ha permitido una regularización institucional que estimamos necesaria, vista la evolución y el desarrollo de su importancia política en el escenario europeo.

En resumidas cuentas, estamos convencidos de que el punto final a la exclusión del Consejo Europeo del marco institucional puesto por el Tratado de Maastricht y confirmado en el Tratado de Lisboa era necesario para conformarse a la realidad institucional europea. En efecto, no se podía entender que el órgano que sirve de piedra angular para la arquitectura institucional de la Unión se quedara fuera de la lista de las instituciones oficiales de la Unión Europea. En realidad, consideramos que es la situación anterior a 1992 que no tenía sentido jurídico y que esta exclusión no podía seguir vigente. Por eso valoramos positivamente el proceso de integración al marco institucional iniciado en 1992 y finalizado en 2007.

### **2.2.2.2 La relatividad de la legitimidad política en la práctica**

La independencia orgánica del Consejo Europeo prevista en los Tratados no se comprueba tan fácilmente en la práctica. Esto significa que la práctica ha podido crear conexiones de interdependencias entre el Consejo Europeo y las demás instituciones, o que al contrario se han restringido esas conexiones de interdependencia entre el Consejo Europeo y las instituciones europeas. También significa que la práctica ha podido fomentar tanto una mejor integración del Consejo Europeo al marco convencional como al contrario ampliar la exclusión del Consejo Europeo de este marco.

En este párrafo, pretendemos utilizar el estudio de la independencia orgánica del Consejo Europeo desde un punto de vista práctico para demostrar el carácter relativo de la legitimidad política del consejo europeo.

Para comprobar la situación de la independencia orgánica del Consejo Europeo en la práctica, parece interesante detenerse sobre la integración convencional e institucional del Consejo Europeo. Si el acercamiento acertado del Consejo Europeo al marco convencional, limita su legitimidad política, la clarividencia de la no-sumisión del Consejo Europeo al



*Las convergencias del marco estatutario del Consejo europeo*

marco institucional, nos permitirá justificar la relatividad de la legitimidad política del Consejo Europeo en la práctica.

#### ***2.2.2.2.1 El acierto del acercamiento del Consejo Europeo al marco convencional***

Desde el Tratado de fusión del 8 de abril de 1965<sup>575</sup> y hasta 1986 y la adopción del Acta única europea, no se había realizado ninguna reforma convencional. Así, y como lo hemos visto, la creación del Consejo Europeo en 1974 no se había visto acompañada por una reforma de los Tratados europeos. A partir de 1986, la Unión Europea inauguró una fase intensa de reformas convencionales. Esta práctica desembocó sobre la adopción del Tratado de Maastricht en 1992, del Tratado de Ámsterdam en 1997, del Tratado de Niza en 2000 y del Tratado de Lisboa en 2007. En todos estos Tratados, fueron incluidos artículos que hacen referencias explícitas al Consejo Europeo.

La deducción que se impone de esta fase intensa de reforma convencional es que la independencia orgánica del Consejo Europeo fundada sobre la ausencia de reconocimiento convencional está infirmada por la práctica. No cabe duda de que esta práctica, que ha permitido la existencia de referencias al Consejo Europeo en los Tratados europeos, limita de manera notable la independencia orgánica que formaba parte de las especificidades del Consejo Europeo. Esta evolución convencional puede ser interpretada pues como un inconveniente puesto que el Consejo Europeo pierde una base de esta independencia que alimentaba su legitimidad. Sin embargo, la existencia de referencias convencionales relativas al Consejo Europeo produce efectos susceptibles de beneficiar al órgano supremo de la Unión Europea.

Así, por una parte, la existencia de referencias convencionales impulsadas por la práctica, permite al Consejo Europeo utilizar el reconocimiento convencional para asentar su existencia y sus acciones. Por otra parte, constituye una regularización parcial de su situación institucional<sup>576</sup> ya que las referencias explícitas en los Tratados europeos acercan al Consejo Europeo a las demás instituciones como la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Así, de manera muy ventajosa, el Consejo Europeo consigue adecuar con la realidad su situación convencional y aprovecha estas referencias convencionales para sellar su reconocimiento en el marco convencional de la Unión Europea.

---

<sup>575</sup> Entrado en vigor el 1 de julio de 1967.

<sup>576</sup> Es parcial porque el Consejo europeo sigue excluido de la lista de las instituciones oficiales de la Unión europea.

Esta evolución práctica de la independencia orgánica del Consejo Europeo implica una apreciación matizada pero globalmente satisfactoria. Por un lado, lamentamos los efectos de una práctica que ha impulsado un acercamiento del Consejo Europeo al marco convencional, puesto que la independencia orgánica del Consejo Europeo se encuentra alterada. Sin embargo, y por otro lado, consideramos que las consecuencias negativas y en particular la limitación de la legitimidad política del Consejo Europeo, son finalmente accesorias. En efecto, el acercamiento continuo del Consejo Europeo al marco convencional es incontestablemente un “plus” notable mucho más beneficioso para el Consejo Europeo que su exclusión inicial del marco convencional. Consideramos pues que esta evolución práctica que tiende hacia el acercamiento del Consejo Europeo del marco convencional como un acierto.

#### ***2.2.2.2 La clarividencia de la no-sumisión del Consejo Europeo al marco institucional***

La no-sumisión del Consejo Europeo al marco institucional supone, en la práctica, una participación marginal del Consejo Europeo en la vida institucional de la Unión. Más concretamente, la no-sumisión institucional del Consejo Europeo se funda sobre la ausencia de vínculos orgánicos con otras instituciones que sometan la formación y la actividad del Consejo Europeo. Es necesario pues comprobar la existencia o la ausencia de estos vínculos orgánicos de sumisión entre el Consejo Europeo y las demás instituciones.

Si se considera primero la Comisión Europea, no existen rasgos en la práctica de una sumisión orgánica con el Consejo Europeo. Si existe una dependencia orgánica de la Comisión hacia el Consejo Europeo<sup>577</sup>, la situación inversa no se verifica. Por lo que se refiere al Consejo de Ministros o Consejo de la Unión Europea, tampoco se puede encontrar una relación de subordinación del Consejo Europeo. En efecto, si la situación inversa existe, en cambio, la práctica no menciona ninguna competencia o poder que permita establecer una dependencia del Consejo Europeo al Consejo de Ministros. Queda por fin el caso del Parlamento Europeo. En teoría, no sería imposible establecer una relación orgánica de sumisión del Consejo Europeo al Parlamento Europeo<sup>578</sup>. Sin embargo, la práctica no da

---

<sup>577</sup> Debido a la participación más o menos oficial del Consejo europeo al nombramiento del Presidente de la Comisión.

<sup>578</sup> Como por ejemplo condicionar la reunión del Consejo europeo a una decisión del Parlamento europeo u otorgar al Parlamento europeo un papel notable en la elección del Presidente del Consejo europeo.

ejemplos de tal relación, puesto que, no existen vínculos orgánicos de sometimiento de ningún tipo del Consejo Europeo al Parlamento Europeo.

Sobre la base de la práctica vigente desde 1974, se puede destacar la ausencia de vínculos orgánicos oficiales del Consejo Europeo con las demás instituciones europeas. Esto significa que la práctica ha creado una especie de funcionamiento institucional autónomo del Consejo Europeo, desconectado del marco institucional en el que están implicadas las demás instituciones europeas. Dicho de otro modo, a pesar de la integración del Consejo Europeo al marco institucional, el Consejo Europeo funciona como si siguiera excluido del marco institucional, manifestándose este comportamiento por una no-sumisión orgánica del Consejo Europeo hacia las demás instituciones europeas.

En un principio, esta práctica puede ser considerada como una discapacidad del Consejo Europeo. En efecto, al impedir la subordinación del Consejo Europeo al marco institucional, se fomenta la desconfianza y la rivalidad entre las demás instituciones y el Consejo Europeo. Pero el principal inconveniente de esta no-sumisión institucional es la imposibilidad de insertar el Consejo Europeo en los mecanismos institucionales de la Unión Europea. En efecto, a pesar de su integración en las instituciones de la Unión Europea, la práctica mantiene el Consejo Europeo al margen del triángulo institucional oficial. Esta práctica impide la creación de vínculos institucionales de “subordinación” con las demás instituciones. Asimismo, limita de hecho la cooperación interinstitucional y las acciones concertadas entre instituciones que constituyen gran parte del funcionamiento institucional interno de la Unión Europea. Esto crea una situación en la que el Consejo Europeo se va a superponer o mejor dicho se va a yuxtaponer a la estructura institucional existente. La posición yuxtapuesta ocupada por el Consejo Europeo no va a permitir el desarrollo de vínculos orgánicos con las instituciones ya existentes. Para ser exacto, se van a establecer relaciones orgánicas del Consejo Europeo hacia las otras instituciones, pero no en el sentido contrario. Estos vínculos orgánicos en sentido único hacen que la yuxtaposición y superposición en las que se sitúa el Consejo Europeo favorece una dependencia del triángulo institucional<sup>579</sup> hacia él, pero establece una total independencia del Consejo Europeo hacia el triángulo institucional.

Es cierto que una práctica que hubiera fomentado vínculos de subordinación del Consejo Europeo a las demás instituciones europeas hubiera facilitado su inserción rápida en

---

<sup>579</sup> En particular con la Comisión, pero también con el Consejo de Ministros.

el triángulo institucional inicial previsto en los Tratados, borrando así el problema planteado por la creación tardía del Consejo Europeo<sup>580</sup>. Sin embargo, este problema de no-sumisión institucional del Consejo Europeo, que no debe ser negado, presenta ciertas ventajas. Concretamente, esta ausencia de subordinación institucional ha contribuido a servir al Consejo Europeo inconscientemente y a impulsar el desarrollo de su independencia orgánica, otorgándole una situación institucional privilegiada comparable, a nivel nacional, a las que tienen las grandes jefaturas de Estado<sup>581</sup>.

Sobre la base del examen de la práctica, afirmamos que la no-sumisión del Consejo Europeo al marco institucional, implica una notable independencia orgánica del

---

<sup>580</sup> En efecto, la creación tardía del Consejo europeo, cumulado con su exclusión del marco institucional hasta 1992, justifica la no-sumisión orgánica del Consejo europeo con las otras instituciones europeas.

<sup>581</sup> En España por ejemplo, la ausencia de vínculos orgánicos entre instituciones existe para la institución de la jefatura del Estado. Esta situación es tradicional en la historia constitucional española. En efecto, es algo habitual de que el Jefe del Estado no dependa de ninguna otra institución para su existencia; es decir, que ni el Gobierno ni las Cortes generales intervienen para nombrar o elegirlo (con la excepción de la experiencia republicana. La Constitución de 1931 en su título V artículo 68 tenía previsto que *“el Presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de diputados”*. Existía entonces un vínculo orgánico entre el Jefe del Estado y las Cortes). Actualmente, la ausencia de vínculos orgánicos entre la Corona y las demás instituciones previstas en la Constitución de 1978 se explica por la *“designación hereditaria”* del Jefe del Estado. *“La Corona española es hereditaria en los sucesores de S. M. Juan Carlos I de Borbón”* dice el artículo 57 de la norma fundamental. Esta disposición cierra la puerta a posibles interferencias y dependencias de la jefatura suprema del Estado con las otras instituciones constitucionales (El artículo 61 de la Constitución de 1978 lo confirma ya que las Cortes no nombran al Rey, solo es proclamado Rey ante ellas), y deja aparecer claramente, en el caso de la institución de la Corona, la existencia de una verdadera independencia orgánica. Es necesario, sin embargo, matizar esta constatación, y subrayar la existencia de algunas disposiciones constitucionales que permiten en casos excepcionales y limitados la intervención de las Cortes generales en la designación de la jefatura suprema. Así, está previsto en el artículo 57 apartado 3 de la Constitución de 1978 que *“Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes generales proveerán a la sucesión en la Corona que más convenga a los intereses de España”*. En este caso, la Constitución española establece un vínculo orgánico entre la jefatura del Estado y las Cortes generales. Este vínculo orgánico se confirma en el artículo 59 y 60 que organizan una dependencia de la Corona con las Cortes en materia de regencia o inhabilitación del Rey. Sin embargo, hay que reconocer que estos ejemplos muy concretos no consiguen oscurecer la independencia orgánica real que tiene el Jefe del Estado español.

En Francia, como en España, la jefatura del Estado no tiene vínculos orgánicos con otras instituciones constitucionales. Esta situación consagrada en la Constitución de 1958 constituye una ruptura con la tradición Republicana y constitucional francesa. Durante lustros, la presidencia de la República estaba, en efecto, sometida a una total dependencia orgánica de otras instituciones y precisamente de la Cámara de diputados. Durante la tercera y cuarta República el titular de la jefatura del Estado era elegido por el Parlamento francés. Hasta la reforma constitucional de 1962, la quinta República había previsto un sistema similar con la elección del Presidente de la República por el Parlamento y miembros de las asambleas de los territorios de ultra mar. La actual ausencia de vínculos orgánicos entre el Presidente de la República y las demás instituciones de la Constitución de 1958 se explica por la reforma constitucional de 1962 relativa a la elección del Jefe del Estado al sufragio universal directo. El artículo 6 de la Constitución dispone en efecto, que *“el Presidente de la República es elegido para cinco años al sufragio universal directo”*. Esto significa que ni el Gobierno ni el Parlamento ni cualquier otra institución intervienen para nombrar o elegir al Presidente de la República. Desde 1962, la presidencia de la República es pues una institución totalmente independiente, orgánicamente hablando, y desprovista de los antiguos vínculos que tenía antiguamente con el Parlamento francés.

Consejo Europeo<sup>582</sup>. A nuestro parecer, esta no-sumisión institucional otorga al Consejo Europeo una dimensión institucional peculiar y una fuente de legitimidad muy interesante. Por lo tanto, y a pesar de los problemas evocados anteriormente, nos parecería poco razonable prescindir de esta independencia orgánica para justificar la posición de institución clave de la Unión Europea y la legitimidad política a la que aspira el Consejo Europeo. Así, valoramos muy positivamente el hecho de que el Consejo Europeo se beneficia, mediante esta independencia orgánica, de una importante fuente de legitimidad y abogamos pues por la preservación de esta independencia orgánica en la práctica.

\*

\*\*

---

<sup>582</sup> El hecho que el Consejo europeo se haya “auto proclamado” y “auto constituido” en 1974, sin intervención de las otras instituciones europeas existentes en aquella época, confirma la existencia de esta independencia orgánica que se ha perpetuado y mantenido en la práctica, a pesar de la institucionalización del Consejo europeo. Una vez más, la creación tardía del Consejo europeo tiene una responsabilidad importante en esta independencia orgánica, ya que cuando se crea el Consejo europeo en 1974, en el comunicado de París, toda la mecánica institucional, organizada en torno al triángulo institucional Comisión-Consejo-Parlamento, ya funciona.

## **SEGUNDA PARTE :**

# **LAS CONVERGENCIAS DEL MARCO ESTATUTARIO DEL CONSEJO EUROPEO**





El estudio de la evolución institucional del Consejo Europeo nos lleva a centrarnos en la metamorfosis estatutaria de esta institución. El estudio del marco estatutario del Consejo Europeo abarca a todo lo referente a las cuestiones de representación política y a los temas de responsabilidad política y penal.

Las evoluciones estatutarias del Consejo Europeo se explican por la existencia de un proceso de comunitarización. Este proceso lento, debido a la existencia de múltiples especificidades convencionales y constitucionales, complica y dificulta la evolución del marco estatutario del Consejo Europeo. De hecho, el Consejo Europeo todavía no cuenta con un marco estatutario común para todos sus miembros. Sin embargo, y como lo vamos a comprobar este proceso de comunitarización es necesario para facilitar la perfecta integración comunitaria del Consejo Europeo en la Unión Europea. Además, y a nuestro criterio, debe permitir ofrecer al Consejo Europeo un marco estatutario más coherente y mejor identificable fundado en principios jurídicos y políticos comunes.

La cuestión de la evolución institucional del Consejo Europeo desde la perspectiva de su marco estatutario está diplomáticamente eludida en los estudios sobre el Consejo Europeo. Esta situación se explica por el prejuicio existente de una gran heterogeneidad del marco estatutario del Consejo Europeo. De hecho, está muy difundida la idea según la cual el Consejo Europeo es una quimera institucional compuesta de una aglutinación de caracteres jurídicos y políticos, diversos y variados, más o menos coherentes y compatibles entre sí. No neguemos el hecho de que la evolución institucional del Consejo Europeo haya sido debilitada por el desfase existente entre la posición del Consejo Europeo en el escenario institucional europeo y la aparente disparidad de su estatuto institucional formal. En cambio, rechazamos la idea según la cual estas características peculiares constituyen dificultades y contradicciones que impiden que se reconozca la existencia de este marco estatutario. Así pensamos que es interesante demostrar la existencia de este marco estatutario. Primero porque, este estudio es, en nuestra opinión, una parte importante e ineludible para quien desea estudiar la evolución institucional del Consejo Europeo, ya que permite tener una visión más precisa y completa del fenómeno. Luego, porque pensamos que la evolución de su estatuto político y jurídico contribuye en evidenciar y en afirmar la originalidad de su identidad política y jurídica.

La idea que queremos defender en esta parte es que la evolución institucional del Consejo Europeo va más allá del mero proceso de institucionalización. Abarca también un proceso de comunitarización que facilita las convergencias del marco estatutario del Consejo Europeo. Así, por una parte, será interesante mostrar que la existencia de convergencias del

### *Las convergencias del marco estatutario del Consejo europeo*

marco estructural del consejo europeo aporta datos que confirman la amplitud de la evolución institucional del Consejo Europeo. Por otra parte, comprobaremos que el reto de estas convergencias es proponer un marco estatutario coherente que refleje la originalidad de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo. Concretamente, son las premisas de esta comunitarización del Consejo Europeo que vamos a analizar y comentar en esta parte.

Nos parece conveniente insistir en que este marco estatutario es aún embrionario y entonces, admitir su carácter incompleto. Sin embargo, demostraremos sucesivamente que la representación política en el Consejo Europeo ha ido ganando coherencia, mientras que los distintos regímenes de responsabilidad tienden a acercarse hacia un marco jurídico común.

# TÍTULO 1 :

## LA COHERENCIA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONSEJO EUROPEO

---

Las convergencias del marco estatutario del Consejo Europeo se comprueban primero con la coherencia de la representación política en el Consejo Europeo. Esta representación política se configura como un proceso de conexión entre, por una parte los Estados miembros de la Unión Europea y la Unión Europea y por otra parte sus máximos gobernantes. De manera general, el problema de la representación política de las instituciones europeas es un tema recurrente, que los euro-ciudadanos suelen recordar regularmente a sus dirigentes. En el caso concreto del Consejo Europeo esta representación política es a la vez ejemplar por su dualidad nacional y europea, e ilegible debido a su complejidad.

Puede sorprender que esta singularidad de la representación política en el Consejo Europeo en relación con las demás instituciones europeas, no haya despertado más curiosidad doctrinal. En efecto, la representación política en el Consejo Europeo sufre de conexiones ambivalentes entre los euro-ciudadanos y los miembros del Consejo Europeo lo que justifica unos análisis. Es importante recordar que desde un punto de vista formal, el Consejo Europeo goza de la mejor representación política posible, puesto que reúne a los máximos líderes ejecutivos de cada Estado miembro y de la Unión Europea. En apariencia, ninguna institución puede soñar “equipo” más prestigioso y emblemático.

A pesar de eso, la institución del Consejo Europeo parece sufrir de una carencia de representatividad política. Esta situación puede explicarse por la existencia de mecanismos de representación heterogéneos en el seno del Consejo Europeo que dificultan la adopción de reglas comunes que rigen la designación y los mandatos políticos de los miembros del

Consejo Europeo. En realidad, existe una dificultad para entender y descifrar las bases de la representación política en el Consejo Europeo, lo que explica el rechazo y la crítica del sistema por parte de los ciudadanos. Sin embargo, vamos a demostrar que la representación política en el Consejo Europeo ha evolucionado hasta evidenciar algunos principios comunes o mayoritarios que esbozan un marco estatutario común sobre las cuestiones de representación política.

El interés de este apartado será presentar las bases de la representación política existente en el Consejo Europeo, para poder luego confirmar o infirmar las denegaciones de representatividad que afectan al Consejo Europeo. Esto supone el estudio de las diferentes fuentes de representatividad que coexisten en el Consejo Europeo, a través de las particularidades de cada uno de sus miembros. Para eso, será necesario un enfoque comparado que, *in fine*, permitirá esbozar un marco de principios y reglas comunes que fundan la representatividad política del Consejo Europeo. Así, la coherencia de la representación política se comprobará demostrando primero el fenómeno de homogeneización de los procesos de designación en el Consejo Europeo (1), y luego la coordinación de los mandatos políticos (2).

**CAPÍTULO 1 :**  
**LA HOMOGENEIZACIÓN**  
**DEL PROCESO DE DESIGNACIÓN**  
**EN EL CONSEJO EUROPEO**

---

El modo de designación de los miembros en el Consejo Europeo supone el estudio de la forma según la cual se hacen estas designaciones. Concretamente, se trata de determinar, de que manera los ciudadanos europeos confieren su misión al Consejo Europeo. En apariencia esta cuestión no parece plantear dificultades. En efecto, en general, una designación puede proceder de una nominación, o de una elección, realizadas por ciertos protagonistas, en una circunscripción territorial predefinida. Sin embargo, el artículo 4 del Tratado sobre la Unión Europea así como el artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea no responden a esta cuestión. Esta ausencia de referencia explícita significa que el Consejo Europeo no tiene un modo de designación con un origen propio y único, como el que puede existir en el caso del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea.

La doctrina no ha tenido todavía un interés para este tema y los estudios sobre el Consejo Europeo eluden diplomáticamente la cuestión. Reconocemos que la particularidad, que a la vez constituye una dificultad de estudio, es que el proceso de designación en el Consejo Europeo, no es único. Esto significa que los miembros del Consejo Europeo no están sometidos a un sistema unificado de designación, como es el caso para la Comisión Europea. La ausencia de un sistema de designación único para todos los miembros del Consejo Europeo se explica simplemente por la composición del Consejo Europeo<sup>583</sup>. Esta situación implica pues la existencia de diversos orígenes para las designaciones de los miembros del Consejo Europeo. Resumiendo, si de un punto de vista colegial, la institución del Consejo Europeo no tiene un modo de designación con origen único, fijado convencionalmente, en cambio, todos los miembros del Consejo Europeo tienen una designación cuyos orígenes son identificables. Por lo tanto, el estudio del modo de designación en el Consejo Europeo merece

---

<sup>583</sup> Siendo sus miembros originarios de veintisiete instituciones nacionales distintas y de instituciones europeas, la unificación del mecanismo de designación es poco realista y muy difícil en instaurar.

una consideración diferente mediante un enfoque institucional interior e individual. En este apartado, pretendemos evidenciar que la ausencia de un proceso de designación único no impide una homogeneización de los mecanismos y procedimientos de designación de los miembros del Consejo Europeo.

Será interesante estudiar los mecanismos y procedencias de las designaciones en el Consejo Europeo tratando de destacar similitudes y convergencias, susceptibles de dibujar un modelo o un marco característico de las designaciones en el Consejo Europeo. Este estudio necesitará la presentación y el análisis del modo de designación de todos los miembros del Consejo Europeo. Para iniciar y articular nuestro análisis, se puede constatar que las designaciones en el Consejo Europeo proceden de dos circunscripciones territoriales lo que permite distinguir las designaciones de procedencia nacional, de las designaciones de procedencia europea. Así, vamos a comprobar que, a nivel nacional, la vigencia de un doble sistema de designación es obligatoria, mientras que, a nivel europeo, se esboza una clara preferencia para un sistema único de designación. *In fine*, y mediante estos dos ejes de estudio, quedara demostrado que la homogeneización se hace en torno al sistema de elección que tiende a imponerse como el sistema de referencia de designación en el Consejo Europeo.

### **1.1 EL PRINCIPIO DE UN DOBLE SISTEMA DE DESIGNACIÓN A NIVEL NACIONAL**

Parte del origen de las designaciones en el Consejo Europeo es nacional. Esto significa que la designación de las personas destinadas a ocupar el cargo de miembro del Consejo Europeo se hace en cada Estado miembro de la Unión Europea. Curiosamente, los Tratados europeos no establecen una lista de los miembros del Consejo Europeo que están designados al nivel nacional. Sin embargo, se puede notar que la mayoría de los miembros consigue su mandato en el Consejo Europeo mediante un procedimiento de designación definido y realizado a nivel nacional. Es el caso de los Jefes de Estado o de gobiernos, de los Ministros y también, de cierta manera, de los Comisarios europeos.

Ante esta situación puede sorprender que la doctrina no haya prestado mayor atención al tema del origen nacional de las designaciones de los miembros del Consejo Europeo. En realidad, el estudio de las designaciones de origen nacional de los miembros del Consejo Europeo suele realizarse mediante el estudio del cargo nacional del miembro del

Consejo Europeo. Indiscutiblemente, este párrafo no podrá prescindir del enfoque tradicional fundado sobre los cargos nacionales ocupados por ciertos miembros del Consejo Europeo para estudiar las designaciones de origen nacional. Pero sobre la base de estos datos, el presente estudio propondrá un análisis de las designaciones de origen nacional de los miembros del Consejo Europeo de manera a destacar las características comunes de las designaciones realizadas a este nivel territorial.

El objetivo de este estudio será primero determinar los diversos tipos de designación existentes a nivel nacional que permiten una selección de los miembros del Consejo Europeo. A nivel nacional, existe un doble sistema de designación de los miembros del Consejo Europeo. Precisamente, cohabitan un sistema de elección y un sistema de nominación. Este doble sistema de designación, que en apariencia presenta reales diferencias, puede suponer ciertas dificultades a la hora demostrar la homogeneización del procedimiento de designación en el Consejo Europeo. Sin embargo, al demostrar la existencia de características comunes en las elecciones de los Jefes de Estado o de gobierno y en las nominaciones de los Ministros y Comisarios miembros del Consejo Europeo, confirmaremos, a nivel nacional, el esfuerzo de homogeneización del procedimiento de designación en el Consejo Europeo.

### ***1.1.1 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ELECCIÓN DE LOS JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO***

El sistema de elección es el primer modo de designación de procedencia nacional en el Consejo Europeo. Las elecciones de nivel nacional son aquellas que permiten la designación de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo<sup>584</sup>. Esta designación se realiza mediante un proceso electoral organizado en uno de los Estados miembros de la Unión Europea, según las reglas electorales previstas por las normas nacionales. Las reglas electorales aplicadas son pues diferentes para cada Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo<sup>585</sup>. Como podemos verlo, no existe un proceso

---

<sup>584</sup> Aunque los Tratados europeos no establezcan una lista de los miembros del Consejo europeo que están designados mediante una elección nacional.

<sup>585</sup> Dicho de otro modo, la particularidad de estas elecciones nacionales es que las designaciones de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo europeo proceden de una elección cuyos mecanismos difieren según los países, al ser estas elecciones sometidas al procedimiento electoral en vigor en cada Estado miembro.

electoral único y común a todos los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo que están designados por elección. Al contrario, existe un amplio abanico de procedimientos electorales, propios a cada Estado miembro, y que difieren según los miembros concernidos por estas elecciones.

El desinterés de la doctrina sobre el tema de las elecciones de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo puede explicarse seguramente, por la gran diversidad de reglas electorales en vigor en cada Estado miembro. Además, la multiplicación de los casos particulares complica el estudio y tiende a enfocar la cuestión desde una perspectiva individual y anecdótica poco interesante<sup>586</sup>. Sin embargo, al ignorar el estudio de las elecciones de nivel nacional de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo, no se puede apreciar la dinámica de homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo.

Existe pues un real interés en proponer un análisis de las elecciones nacionales de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo para poder destacar las características comunes de este modo de designación. La dificultad de este estudio es que a los veintisiete Jefes de Estado o de Gobierno presentes en el Consejo Europeo corresponden veintisiete modos de elección diferentes<sup>587</sup>. El gran número de Jefes de Estado o de Gobierno presente en el Consejo Europeo impide que se haga un estudio de todos los modelos de elección de cada uno de ellos, puesto que cada país tiene sus procedimientos específicos. Por lo tanto, no se trata aquí de presentar los veintisiete procedimientos electorales existentes. Tampoco se pretende justificar o criticar el desarrollo técnico de la elección de tal Jefe de Estado o de tal Jefe de Gobierno. El presente estudio de las elecciones de nivel nacional debe limitarse a dar unos ejemplos para ilustrar algunas de las especificidades constitucionales existentes entre los Estados miembros de la Unión Europea para designar a un Jefe de Gobierno<sup>588</sup> o a un Jefe de Estado<sup>589</sup> y pues en definitivo, a un miembro del Consejo Europeo.

---

<sup>586</sup> En efecto, el recurso a elecciones de nivel nacional para designar a los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo europeo, puede parecer complicado y fuente de confusión, puesto que no permite un proceso electoral único, regido por las mismas reglas.

<sup>587</sup> Aunque inevitablemente existan ciertas similitudes entre ellos.

<sup>588</sup> En cuanto a las elecciones de un Jefe de Gobierno miembro del Consejo europeo tienen como rasgo característico común la elección de forma indirecta por los electores. En efecto, pertenece al poder legislativo, y más precisamente a la Cámara Baja del Parlamento realizar de forma indirecta dicha elección. Según el resultado de las elecciones legislativas, el líder del partido mayoritario, o el líder de la coalición mayoritaria es normalmente propuesto como Jefe del Gobierno por el Jefe del Estado y elegido por los Diputados nacionales.

<sup>589</sup> La elección de los jefes de Estado de los países miembros de la Unión europea que son miembros del Consejo europeo, como por ejemplo Francia, Finlandia, Polonia o también Chipre, tiene en común criterios, como la



El caso francés<sup>590</sup> y el caso español<sup>591</sup>, ofrecen una ilustración ideal, pero no exclusiva, de dos tipos distintos de elección una, al sufragio universal directo, la otra al sufragio universal indirecto. Al mismo tiempo, permite el estudio de la elección de un Jefe de Estado y de un Jefe de Gobierno, miembros del Consejo Europeo<sup>592</sup>. Así, y sobre la base de estos dos ejemplos, se podrá confrontar las especificidades y criterios que caracterizan el sistema de elección, y finalmente apreciar la unidad del sistema de designación que se esboza a nivel nacional.

En este párrafo, queremos demostrar que el sistema de elección compone un lado del doble sistema de designación a nivel nacional, sin, no obstante, impedir una homogeneización de los procedimientos de designación en el Consejo Europeo. Para eso, se deberá superar el enfoque técnico de las reglas de todas estas elecciones nacionales, para poder destacar la existencia de un marco propio de estas elecciones, como base común de las designaciones en el Consejo Europeo. La diversidad de los protagonistas que participan a la elección de los jefes de Estado o de gobierno, así como la ausencia de alcance institucional europeo de estas elecciones serán las dos características que analizaremos.

---

elección al sufragio universal directo, y la proclamación de los resultados por un órgano constitucional que vela por la regularidad de las elecciones.

<sup>590</sup> Según la Constitución francesa de 1958, el Jefe del Estado ocupa la presidencia de la República, y en su calidad de Jefe del Estado, es el miembro francés del Consejo europeo. La elección del Jefe del Estado francés es una tradición republicana, lo que explica que los Presidentes de la V República y miembros del Consejo europeo hayan sido siempre designados mediante un proceso electoral. La creación del Consejo europeo en 1974, no permitió que el Jefe del Estado representando a Francia en el seno del Consejo fuera elegido mediante el sistema de elección al sufragio universal indirecto. Por eso todos los Presidentes de la República y miembros del Consejo europeo elegidos desde 1974, lo han sido al sufragio universal directo.

<sup>591</sup> En España, desde 1986, año de adhesión de España a la CEE, la elección del miembro español del Consejo europeo responde a un procedimiento "clásico" en régimen parlamentario, regido por las disposiciones del artículo 99 de la Constitución de 1978. Vid. A. BAR CENDON "Nombramiento del Presidente del Gobierno" in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, p. 245-306. Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>592</sup> En efecto, no sería pertinente multiplicar los estudios de ejemplos nacionales de elección de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo europeo. Tampoco tendría sentido iniciar un estudio detallado de las veintisiete elecciones de los Jefes de Estado o de Gobierno. Por eso se limitara voluntariamente el estudio de las elecciones de nivel nacional al caso de un Jefe de Estado y de un Jefe de Gobierno.

### **1.1.1.1 La utilidad de la diversidad de los protagonistas de la elección**

La diversidad de los protagonistas es la primera característica de las elecciones de los Jefes de Estado o de gobierno que permite apreciar la homogeneización del proceso de designación en el Consejo Europeo.

Este tema no plantea dificultades ya que las disposiciones constitucionales permiten una fácil identificación de los protagonistas de la elección. Para enfocar el tema de los protagonistas de las elecciones nacionales se propone limitar la identificación de los protagonistas de la elección al caso de un jefe de Estado miembro del Consejo Europeo, para luego poder comparar con los protagonistas que intervienen en caso de elección de un jefe de gobierno miembro del Consejo Europeo. Sin embargo, y más allá de una mera identificación de estos protagonistas, nos parece interesante conocer y comparar las similitudes y diferencias entre los actores institucionales que eligen a los jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo. De este modo, se podrá destacar la existencia o, al contrario, la ausencia de características comunes que demuestran que, dentro de un sistema variado de designación de procedencia nacional, existe una homogeneización del proceso de designación en el Consejo Europeo.

Como lo vamos a comprobar a través de los ejemplos francés y español, la diversidad de los protagonistas en la designación por elección de los jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo, es una característica común útil, que aporta un carácter democrático a la elección de los Jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.1.1 El aporte de un carácter democrático a la elección de los Jefes de Estado : el ejemplo francés***

La elección del Jefe del Estado francés, tal y como resulta de la reforma constitucional de 1962<sup>593</sup>, empieza con la intervención de los “presentadores-padrinos”<sup>594</sup>. En

---

<sup>593</sup> Que había introducido la elección al sufragio universal directo del Presidente de la República.

<sup>594</sup> Según los autores se suele hablar de Presentadores o de padrinos. Vid. D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, Paris : Dalloz, 1999 y D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la V<sup>o</sup> République*, Paris : Fayard, 1996.

efecto, en Francia, la presentación a la elección presidencial no resulta de una voluntad exclusivamente personal e individual. La participación a la elección está sometida al apoyo de determinadas personas que deciden presentar o no a un candidato<sup>595</sup>. El apoyo y la presentación de las candidaturas responden a unas reglas muy precisas<sup>596</sup>. Para poder presentar una candidatura a la elección presidencial, esta debe contar con el apoyo “firmado”, de un número concreto de padrinos, teniendo en cuenta que cada padrino sólo puede intervenir para apoyar una sola candidatura<sup>597</sup>. Esta primera fase se termina con el envío<sup>598</sup> al Consejo constitucional de las cartas de presentaciones de los candidatos. La intervención del Consejo constitucional permite la elaboración y la publicación de la lista de los candidatos a la elección en función de las firmas presentadas en apoyo de un candidato<sup>599</sup>.

La segunda fase de la elección del Jefe del Estado francés está regulada por el artículo 7 de la constitución<sup>600</sup>, mientras que el artículo 6 de la Constitución francesa<sup>601</sup> sirve de base y de justificación para la intervención del pueblo en la elección del Jefe del Estado y del miembro francés del Consejo Europeo. La primera intervención del pueblo tuvo lugar por primera vez en 1965. Pero la elección simultánea del Presidente de la República y del miembro francés en el Consejo Europeo tuvo lugar oficialmente por primera vez en mayo de

---

<sup>595</sup> Dicho de otro modo, el francés que se quiere presentar a la elección presidencial no puede presentar él mismo su candidatura, ya que incumbe a unos padrinos el papel de presentar y apoyar la candidatura de todas las personas que quieren participar a la elección del Jefe del Estado. *Vid.* D-G. LAVROFF, *op. cit.*

<sup>596</sup> Según la ley orgánica del 18 de junio de 1976, estos padrinos deben ser miembros de los Consejos regionales, de la asamblea de Córcega, del Consejo de París, de las asambleas de los territorios de ultramar, o del Consejo superior de los franceses en el extranjero. Anteriormente y según el decreto del 14 de marzo de 1964 los padrinos eran representantes elegidos para un mandato municipal, departamental o parlamentario.

<sup>597</sup> Al principio, eran necesarias cien firmas de padrinos para poder presentarse a la elección, pero la proliferación de candidaturas en las sucesivas elecciones condujo a aumentar este número a 500 firmas, con padrinos perteneciendo a, al menos, 30 departamentos y territorios de ultramar distintos en vez de diez anteriormente. En efecto, el número de candidaturas entre 1965 y 1974 había planteado dificultades prácticas. *Vid.* D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 230.

<sup>598</sup> Entre el día de la publicación del decreto de convocación de las elecciones y diecinueve días antes del día de la primera vuelta de la elección.

<sup>599</sup> Primero, el Consejo constitucional se encarga de verificar la validez de las firmas en apoyo de las distintas candidaturas. Luego, una vez verificada la regularidad de las firmas y del consentimiento del candidato, el Consejo constitucional publica la lista oficial de los candidatos en el *Journal officiel*, siendo posibles los recursos contra la lista de candidatos establecida. *Vid.* D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 377.

<sup>600</sup> La elección del Jefe del Estado se basa sobre un sistema de votación uninominal mayoritario, con dos vueltas. De esta manera, queda elegido a la primera vuelta el candidato que obtiene la mayoría absoluta de los sufragios. En el caso contrario, se procede a una segunda vuelta quince días después, donde solo pueden presentarse los dos primeros candidatos de la primera vuelta. De esta manera está elegido el candidato que gana la segunda vuelta de las elecciones artículo 7 de la Constitución francesa dispone que “*El Presidente de la República será elegido por mayoría absoluta de votos emitidos. De no obtenerse dicha mayoría en primera vuelta, se procederá, el domingo posterior al siguiente, a una segunda vuelta. Solamente podrán presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, después de la retirada en su caso de candidatos más favorecidos*”. *Vid.* “Constitución francesa de 1958”, *op. cit.*

<sup>601</sup> El artículo 6 de la Constitución francesa dispone que “*El Presidente de la República será elegido por un período de cinco años por sufragio universal directo*”. *Vid.* “Constitución francesa de 1958”, *op. cit.*

1981, con la elección de François Mitterrand a la jefatura suprema del Estado<sup>602</sup>. Durante las operaciones electorales, vuelve a intervenir el Consejo constitucional<sup>603</sup>. Su papel consiste en asegurar la regularidad de la elección y resolver eventuales contestaciones.

La tercera y última fase de la elección del Presidente de la República Francesa se centra en la intervención del Consejo constitucional que permite la proclamación oficial de los resultados de las elecciones y la determinación de la fecha del traspaso de poderes<sup>604</sup>.

Sin esconderse detrás de un análisis detallado de los procedimientos electorales, la descripción del ejemplo francés permite formular unas breves observaciones.

Primero, es destacable el papel y el protagonismo inicial de los “presentadores-padrinos” que tienen poder de preselección del futuro Jefe de Estado y miembro del Consejo Europeo. Luego, la intervención del Consejo constitucional, centrada en torno a un poder de proclamación y de verificación, permite comprobar el protagonismo notable de los jueces constitucionales en la elección del miembro francés presente en el Consejo Europeo. Por fin, la elección del Jefe del Estado se realiza mediante el sufragio universal directo, es decir, que la intervención del pueblo es determinante. Por eso se puede decir que el pueblo tiene un protagonismo decisivo en la elección del Jefe del Estado en Francia pero también en la elección del miembro francés presente en el Consejo Europeo. En general, este indispensable protagonismo del pueblo en la designación de un Jefe del Estado y miembro del Consejo Europeo existe en los Estados miembros de la Unión Europea que tienen un régimen de tipo semi-presidencial o presidencial<sup>605</sup>.

El análisis de las elecciones presidenciales francesas ilustra la participación de tres protagonistas en momentos claves de la elección, y con un poder más o menos importante. La originalidad de las intervenciones de los “presentadores-padrinos”<sup>606</sup>, del Consejo constitucional, y sobre todo del pueblo, ilustrado en el caso francés, propone un protagonismo específico, que puede existir para la elección de un Jefe de Estado y, pues, del miembro que el Estado puede delegar como su representante en el Consejo Europeo. El caso francés impone

---

<sup>602</sup> En efecto, su antecesor Valéry Giscard d’Estaing había sido elegido Presidente de la República en mayo del 74, es decir, ocho meses antes de la creación del Consejo europeo.

<sup>603</sup> Vid. D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 389.

<sup>604</sup> *Ibid.*

<sup>605</sup> Como por ejemplo en el régimen presidencial chipriota.

<sup>606</sup> Que ha sido interpretada por ciertos autores como una limitación del alcance del sufragio universal directo. Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 230.

como característica la diversidad de los protagonistas que participan a la elección de los jefes de Estado miembros del Consejo Europeo.

Tanto la originalidad como la diversidad de los protagonistas, ilustradas por el ejemplo de la elección del Jefe del Estado francés, son criterios que consideramos importantes y que deberían ser preservados. En particular, consideramos que la diversidad de los protagonistas en la elección, aporta un claro carácter democrático a la elección de los Jefes de Estado y miembros del Consejo Europeo. Por eso, analizamos esta diversidad como un rasgo característico y benéfico de la elección de los Jefes de Estado, miembros del Consejo Europeo, que fomenta la homogeneización de los procedimientos de designación en el Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.1.2 El aporte de un carácter democrático a la elección de un Jefe de Gobierno : el ejemplo español***

Según la Constitución española<sup>607</sup>, inmediatamente después de la elección del Congreso de los Diputados, el Rey interviene para consultar a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria<sup>608</sup>. Una vez terminada la rueda de consultas, el Rey entra en la segunda fase de su intervención, proponiendo al Presidente del Congreso a un candidato para que ocupe el cargo de Presidente del Gobierno, y a su vez, el de miembro español en el Consejo Europeo<sup>609</sup>.

La intervención del Congreso de los Diputados en la elección del candidato a Presidente del Gobierno empieza con el protagonismo del Presidente del Congreso de los Diputados<sup>610</sup>. A partir de entonces, se convoca la sesión de investidura de la nueva legislatura. Esta sesión se organiza en torno a una exposición del programa político del candidato ante el

---

<sup>607</sup> *Ibid.*

<sup>608</sup> Es decir, aquellos grupos políticos que obtuvieron escaños parlamentarios en las últimas elecciones. *Vid.* ANÓNIMO, “El Rey comienza las consultas con los grupos parlamentarios para la formación de Gobierno”, diario *El Mundo* [en línea], 10 de abril de 2000, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/04/10/espana/955357863.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>609</sup> Desde 1986, el Rey propuso sucesivamente a Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero para ocupar ambos cargos. *Vid.* ANÓNIMO, “Finaliza los contactos con los grupos : El Rey propone que Zapatero se someta a la sesión de investidura”, diario *El Mundo* [en línea], 10 de abril de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/07/España/1081339692.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>610</sup> En efecto, es él el encargado de comunicar a la Cámara quién fue el candidato propuesto por el Rey.

Congreso y a un debate con los diputados<sup>611</sup>. Terminada esta fase de presentación, el candidato a la jefatura del Gobierno solicita la confianza de los diputados para su programa<sup>612</sup>, existiendo en caso de bloqueo un procedimiento especial<sup>613</sup>. Una vez que el candidato haya obtenido la confianza de los diputados, el Rey clausura el proceso de elección, nombrando oficialmente el candidato electo a la jefatura del Gobierno y miembro del Consejo Europeo<sup>614</sup>.

El procedimiento electoral previsto en la Constitución española que se acaba de detallar permite hacer las siguientes deducciones.

Primero, la intervención del Congreso de los Diputados en la designación del Presidente del Gobierno, permite reconocerlo como un protagonista de la designación del representante español en el Consejo Europeo. De manera general, la intervención del Congreso de los Diputados en el caso español responde a un sistema clásico de elección del Jefe de Gobierno en los regímenes parlamentarios, tal y como existe en numerosos Estados miembros de la Unión Europea<sup>615</sup>. Este protagonismo demuestra claramente que el papel de los diputados nacionales es mucho más sencillo que el del Rey ya que el Congreso español se

---

<sup>611</sup> El artículo 171 del reglamento prevé un debate de investidura. *Vid.* J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, Madrid : Marcial Pons, 1999, p. 454.

<sup>612</sup> El candidato que consiga obtener la confianza de la mayoría absoluta de los diputados. Esto fue el caso de los tres Jefes de Gobierno que desde 1986 han sido Presidentes del Gobierno y miembros del Consejo europeo. Así por ejemplo, en las elecciones generales de 2004, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero fue investido Jefe del Gobierno español en primera votación con 183 votos, siete más de la mayoría absoluta. Además del de su propio partido, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), obtuvo el apoyo de los nacionalistas de izquierda, los verdes y los centristas de Canarias. En contra votaron los 148 diputados del Partido Popular (PP). Hubo 19 abstenciones correspondientes a los nacionalistas moderados del País Vasco y Cataluña. *Vid.* ANÓNIMO, "Rodríguez Zapatero elegido Presidente con 183 votos", diario *El Mundo* [en línea], 17 de abril de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/16/España/1082114067.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>613</sup> El candidato que no obtenga la mayoría absoluta. En esta situación, la Constitución española tiene previsto la repetición de la sesión de investidura 48 horas después, siendo necesario esta vez la mayoría simple de los votos de los diputados. El alcance, por el candidato, de esta nueva mayoría permitiría reanudar con el proceso electoral normal e implicaría la nominación del candidato como Presidente del Gobierno. La imposibilidad de obtener esta mayoría simple obligaría a otro candidato a presentar ante los diputados otro programa y a pedir la confianza, hasta obtener, en función de las dos situaciones ya expuestas, una mayoría absoluta, o 48 horas después, una mayoría simple. *Vid.* J. PEREZ ROYO, *op. cit.*, p. 455.

<sup>614</sup> Esta última etapa puede ser aplazada en dos situaciones, prolongándose así el papel del Rey. El primer caso sería el en el que el candidato a Presidente propuesto por el Rey no haya obtenido ni la mayoría absoluta ni la mayoría simple de los votos de los diputados. Pertenería entonces al Rey volver a realizar las consultas entre los representantes de los grupos políticos presentes en el Congreso y proponer a otro candidato al cargo de Presidente del Gobierno y de miembro del Consejo europeo. El segundo supuesto contemplado en la Constitución española es el en el que, dos meses después de la primera votación, y a pesar de la presentación de varios candidatos a Jefe del Gobierno, no se haya podido otorgar la confianza a ninguno de ellos. En este caso, el Rey disuelve el Congreso de los diputados y el Senado y convoca nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso. Después de las elecciones, se repetirían las tres etapas de consulta, proposición y nominación. *Vid. Id.*, p. 582 a 588.

<sup>615</sup> En efecto, muchos países miembros de la Unión europea, como Alemania, Italia o el Reino Unido, recurren a una elección por sus diputados nacionales del Jefe del Gobierno, mediante especificidades procesales propias.

limita a otorgar o no su confianza al candidato propuesto por el monarca<sup>616</sup>. En cambio, esta única intervención es fundamental y decisiva ya que son los diputados quienes realizan propiamente dicho, la elección del Jefe del Gobierno y, pues, del miembro del Consejo Europeo.

Luego, la intervención del Rey en la designación del Presidente del Gobierno<sup>617</sup>, lo sitúa como el segundo protagonista en la designación del miembro español del Consejo Europeo. En general, la intervención de un Jefe del Estado en la designación de un Jefe de Gobierno miembro del Consejo Europeo existe en varios Estados miembros de la Unión Europea y aunque suele ser un protagonismo meramente formal, es una de las características propias de la elección nacional de ciertos miembros del Consejo Europeo.

Como lo viene ilustrando el caso español, la intervención de un Jefe del Estado en la designación de ciertos miembros del Consejo Europeo y en concreto de los Jefes de Gobierno, se limita a un poder de propuesta y de proclamación. En este sentido, el protagonismo del Jefe del Estado no tiene un interés trascendente. En cambio, la intervención del Congreso de los Diputados es muy interesante ya que ilustra el poder de decisión de los diputados y pues el protagonismo clave que tienen en el proceso electoral que desemboca en la designación del Presidente del Gobierno y miembro español del Consejo Europeo.

Finalmente, y a pesar de los grados diferentes de intervención de estos protagonistas, valoramos positivamente tanto la participación del Jefe del Estado como la de los diputados, puesto que amplía el abanico de protagonistas que participan a la elección nacional de ciertos miembros del Consejo Europeo. En el futuro, sería interesante que las posibles reformas constitucionales preservasen esta diversidad de protagonistas. En efecto, consideramos que esta característica de las elecciones de los jefes de gobierno miembros del Consejo Europeo aporta un notable carácter democrático a estas elecciones y participa *in fine*, a la homogeneización de los procedimientos de designación.

---

<sup>616</sup> Vid. A-L. ALONSO de ANTONIO, “Sinopsis artículo 99”, *Cortes Generales* [en línea], diciembre de 2003, disponible en : <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2>, (consultado en julio de 2008).

<sup>617</sup> Que resulta de la aplicación de las disposiciones de la Constitución española de 1978.

### **1.1.1.2 El problema de la ausencia de alcance institucional europeo de la elección**

La ausencia de alcance institucional europeo es la segunda característica de la elección de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo.

Esta característica no ha llamado la atención de la doctrina en sus estudios sobre el Consejo Europeo. Sin embargo, existe un real interés en estudiar la ausencia de alcance institucional europeo de la elección de los Jefes de Estado o de gobierno. En efecto, y como lo vamos a demostrar, lo que constituye un problema contribuye también a la homogeneización del procedimiento de designación de ciertos miembros del Consejo Europeo al nivel nacional.

Para iniciar el estudio de la ausencia de alcance institucional europeo de la elección conviene indicar que la designación de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo, expresa una clara preferencia por “elecciones inclusivas”<sup>618</sup> en detrimento de “elecciones exclusivas”<sup>619</sup>. En efecto, en unos cuantos Estados miembros de la Unión Europea, la elección del Jefe del Estado supone de manera simultánea la designación del miembro nacional que representara a su país en el Consejo Europeo<sup>620</sup>. De la misma manera, la elección de un Jefe de Gobierno en los Estados miembros de la Unión Europea supone de manera simultánea la designación del miembro nacional que representara a su país en el Consejo Europeo. Apoyándose en los ejemplos francés y español, demostraremos que el no-reconocimiento constitucional de la elección de los jefes de Estado y de los jefes de gobierno como miembros del Consejo Europeo es la consecuencia problemática y característica de la ausencia de alcance institucional europeo de este tipo de designación.

#### ***1.1.1.2.1 El no-reconocimiento constitucional de la elección de un Jefe de Estado como miembro del Consejo Europeo : el ejemplo francés***

Para valorar el alcance de la elección del miembro francés del Consejo Europeo es necesario referirse a algunas disposiciones de la Constitución de 1958. Así, el artículo 5 dispone que “*El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y*

---

<sup>618</sup> Es decir que comprenden a la vez y de manera indisoluble la designación de una persona para el cargo de miembro del Consejo europeo y para otro cargo.

<sup>619</sup> Es decir que solo sirven a la designación de un miembro del Consejo europeo.

<sup>620</sup> Es el caso por ejemplo para Francia, Finlandia, Polonia o también Chipre.



*asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los Tratados*". El artículo 6 precisa por su parte que "*El Presidente de la República será elegido por un período de cinco años por sufragio universal directo*". Por fin, el artículo 58 establece que "*El Consejo Constitucional velará por la regularidad de la elección del Presidente de la República*". Estos artículos permiten hacer unos comentarios sobre el alcance de esta elección del Jefe del Estado francés.

Primero, la elección del Presidente de la República Francesa tiene la ventaja de tener un alcance nacional<sup>621</sup> y sobre todo europeo. En efecto, la elección del miembro francés del Consejo Europeo, está regido por un proceso electoral que podemos llamar "inclusivo". Así, la elección del Presidente de la República Francesa no supone una separación de la elección del Jefe del Estado de la del miembro del Consejo Europeo, sino que viene totalmente vinculada con la elección simultánea del miembro francés en el Consejo Europeo. Esto significa que la existencia de un procedimiento de preselección, de elección y de proclamación inclusivas, concierne al cargo de Jefe del Estado pero también y de manera indisoluble al cargo de miembro del Consejo Europeo.

Luego, cabe subrayar, a través de la buena ilustración dada por el caso francés, que el alcance de la elección del Presidente de la República tiene el inconveniente de ser institucionalmente aminorado. En efecto, la elección del Presidente de la República ignora totalmente la "relevancia institucional europea" del cargo del Jefe del Estado, lo que demuestra que la elección del Jefe del Estado carece del alcance institucional que le corresponde a nivel europeo. La ausencia de reconocimiento constitucional del alcance institucional de la elección del Jefe del Estado plantea varios problemas innegables. En efecto, en Francia, como en otros Estados miembros de la Unión Europea, no existen referencias constitucionales que asientan el hecho de que el miembro del Consejo Europeo sea elegido al mismo tiempo que el Jefe del Estado. Dicho de otro modo, aún no está contemplado en la carta magna francesa que la elección del miembro francés del Consejo Europeo, sea simultánea e indisoluble de la del Jefe del Estado<sup>622</sup>. Ahora bien, si el reconocimiento

---

<sup>621</sup> Ya que el sistema de elección adoptado reduce los riesgos de ver la elección del Presidente de la República y del miembro del Consejo europeo representando a una minoritaria de ciudadanos. *Vid.* D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 371 y D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 229.

<sup>622</sup> Así, se puede notar que la intervención de los "presentadores-padrinos" para preseleccionar el futuro miembro del Consejo europeo es en muchos casos totalmente ignorado por los propios padrinos, ya que muchos de ellos desconocen la dimensión institucional europea que existe bajo el patrocinio otorgado al candidato. De la misma manera, y por lo que se refiere a la intervención del Consejo constitucional, el procedimiento previsto por la

constitucional de la dimensión institucional europea de la elección del Jefe del Estado miembro del Consejo Europeo suele ser inexistente, el vínculo establecido entre el cargo de Jefe del Estado y miembro del Consejo Europeo es en la práctica una realidad incontestable.

Si la ilustración ofrecida por el ejemplo francés, permite alegrarse del alcance europeo de la elección del Jefe del Estado, en cambio, lamentamos el no-reconocimiento del constitucional de la elección de un Jefe de Estado como miembro del Consejo Europeo. El hecho de que la Constitución no haya integrado la condición constitucional del Jefe del Estado como miembro del Consejo Europeo constituye lo que consideramos como una triste negación de la realidad institucional. En efecto, y a nuestro parecer, su reconocimiento formal en la Constitución francesa, permitiría asentar la simbiosis institucional del cargo de Jefe de Estado y de miembro del Consejo Europeo, al mismo tiempo que implicaría la conciencia institucional de los protagonistas del verdadero alcance institucional europeo de la elección.

Por eso consideramos oportuno que estas reticencias nacionales que niegan el reconocimiento constitucional formal del alcance institucional europeo de la elección del Jefe del Estado, sean superadas mediante unas sencillas reformas de la carta magna. Dicho reconocimiento formal no significa que se reconozca una elección para el Jefe del Estado, y una elección para el miembro del Consejo Europeo, puesto que ambas elecciones son indisolubles y totalmente relacionadas entre ellas. En cambio, con esta reforma constitucional y este reconocimiento formal del alcance institucional de la elección del Jefe del Estado, esperemos que se encuentre confirmada la relación simbiótica, que ya existe en la realidad, entre el cargo de Jefe del Estado y de miembro del Consejo Europeo.

Concretamente, una reforma de la Constitución francesa consistiría simplemente en reconocer la condición de miembro del Consejo Europeo del Jefe del Estado para que los ciudadanos pudieran votar en conciencia para su Jefe del Estado pero también y al mismo tiempo para su máximo representante en el Consejo Europeo. Así, y sin que se encuentren alterados los mecanismos institucionales previstos en la Constitución francesa, el artículo 5 podría disponer que “El Presidente de la República es miembro del Consejo Europeo”. Otra alternativa podría ser añadir al artículo 6 unas precisiones que permitirían dejar claro que “El

---

Constitución francesa presenta el gran inconveniente de no hacer referencia a la designación del miembro del Consejo europeo. En efecto, la intervención del Consejo constitucional solo considera la designación del Presidente de la República, sin mencionar que el proceso consagra también la nominación del miembro francés presente en el Consejo europeo. Por fin, la intervención del pueblo se centra en la elección del Presidente de la República, sin tomar en cuenta que la expresión de su voto implica al mismo tiempo la elección del miembro francés presente en el Consejo europeo.

Presidente de la República, miembro del Consejo Europeo, será elegido por un período de cinco años por sufragio universal directo”.

También sería interesante añadir al artículo 58 de la Constitución que “el Consejo constitucional velará por la regularidad de la elección del Presidente de la República y del miembro francés del Consejo Europeo”. Esta medida podría ser completada por unas referencias explícitas en la decisión que toma el Consejo constitucional a la hora de proclamar oficialmente los resultados de las elecciones<sup>623</sup>, mencionando claramente que el candidato elegido es proclamado Presidente de la República y miembro del Consejo Europeo. Por fin se podría proponer una disposición adicional al artículo 58 en la que se impondría al Consejo constitucional encargado de proclamar los resultados de la elección, la obligación de informar oficialmente al Presidente del Consejo Europeo de la elección de un nuevo Jefe del Estado miembro del Consejo Europeo.

Por lo que se refiere a los padrinos, una posibilidad sería tomar medidas para sensibilizar a los padrinos sobre el papel relevante que tienen en la preselección del futuro miembro del Consejo Europeo. Sin embargo, hay que recordar que la decisión de apadrinar o no a un futuro candidato a la elección presidencial francesa y, pues, al futuro miembro francés en el Consejo Europeo, no responde a un criterio de competencia política del candidato para desempeñar estas funciones<sup>624</sup>. En estas circunstancias, se debe reconocer que importa poco que los padrinos sepan o no que participan a la designación del futuro miembro del Consejo Europeo. Aunque de un punto de vista cívico sea mejor que los padrinos conozcan todas las repercusiones de sus elecciones, una reforma para reforzar el conocimiento del apadrinamiento de un futuro miembro del Consejo Europeo es inútil.

#### ***1.1.1.2.2 El no-reconocimiento constitucional de la elección de un Jefe de Gobierno como miembro del Consejo Europeo : el ejemplo español***

Según el artículo 99 de la Constitución española, “*Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el*

---

<sup>623</sup> Ver un ejemplo de decisión de proclamación de los resultados del Consejo constitucional. “*Décision relative à la proclamation des résultats de l’élection du Président de la République*”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], 10 mai 2007, disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20070510/20070510.htm>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>624</sup> En la mayoría de los casos el apoyo de los padrinos se funda sobre la disciplina dictada por el partido, pero también puede ocurrir en muchos casos que los padrinos apoyen a un candidato solo para permitir una representación diversificada de corrientes e ideologías en la elección del Jefe del Estado.

*Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. (...). Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente(...)*". Por otra parte, y según las disposiciones del artículo 62, "Corresponde al Rey (...) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución".

Los dos artículos aquí citados permiten hacer unos comentarios sobre el alcance de las elecciones del Jefe del Gobierno, en el caso español.

Por una parte, la elección del Jefe del Gobierno en el caso español, responde a un proceso electoral inclusivo puesto que el Rey y el Congreso de los Diputados participan de manera simultánea e indisoluble a la designación del Presidente del Gobierno y del miembro español del Consejo Europeo. Este sistema inclusivo tiene la ventaja de evitar que el Jefe del Estado intervenga dos veces de manera distinta<sup>625</sup>. De este modo se evita un bloqueo institucional en el que el nuevo Jefe del Gobierno elegido por los diputados no obtendría la confianza para su cargo de miembro del Consejo Europeo<sup>626</sup>. El hecho de que se haya optado por un proceso electoral inclusivo y no exclusivo con dos elecciones distintas, tiene una importancia notable, ya que demuestra que la elección del Jefe del Gobierno tiene un claro alcance europeo.

Por otra parte, la designación del Presidente del Gobierno español, permite destacar la ausencia de referencia constitucional a la elección del miembro del Consejo Europeo, simultánea e indisoluble de la del Jefe del Gobierno. Esto demuestra que la elección del Jefe del Gobierno carece del alcance institucional que le corresponde a nivel europeo. El no-reconocimiento constitucional del alcance institucional de la elección del Jefe del Gobierno constituye un serio inconveniente, y podría explicarse por la existencia de reticencias nacionales para otorgar al Jefe de Gobierno su condición constitucional de miembro del Consejo Europeo. En efecto, la intervención del Rey y del Congreso de los Diputados se limita a considerar la elección del Presidente del Gobierno, sin recordar que su decisión implica también la elección del miembro español presente en el Consejo Europeo. En realidad, se trata de un no-reconocimiento formal ya que la elección del Jefe del Gobierno,

---

<sup>625</sup> Una vez para designar al Jefe del Gobierno y otra vez para designar al miembro español del Consejo europeo.

<sup>626</sup> Se imagina el caos institucional que supondría dicha situación puesto que o bien el nuevo Jefe del Gobierno tendría que dimitir o bien se despreciaría el voto de los diputados al no considerar vinculante la elección del miembro del Consejo europeo.

supone al mismo tiempo y de manera indisociable la elección del miembro del Consejo Europeo. Si se puede entender que este reconocimiento constitucional del alcance institucional de esta elección no haya sido realizado en los primeros años de existencia del Consejo Europeo, no hacerlo hoy en día resulta incomprensible debido a la realidad práctica vigente.

En resumidas cuentas, y basándose en la ilustración ofrecida por el ejemplo español, lamentamos que no se hayan llevado a cabo las reformas para abrogar el no-reconocimiento constitucional de la elección de los jefes de gobierno como miembros del Consejo Europeo y mejorar el alcance institucional europeo de la elección de estos miembros. Este reconocimiento formal en las constituciones nacionales, no afectaría los mecanismos institucionales existentes. En cambio, contribuiría en asentar la interrelación institucional entre el nivel nacional y el nivel europeo y tendría una dimensión pedagógica que no es inútil, para sensibilizar a los ciudadanos y a las autoridades nacionales, de que sus decisiones tienen un impacto institucional notable a nivel europeo. Además, el reconocimiento constitucional de la condición de miembro del Consejo Europeo del Jefe del Gobierno podría permitir a los diputados y al Jefe del Estado tomar en cuenta a la hora de votar que el candidato que van a elegir, debe ser valorado por sus capacidades y programa político como Jefe de Gobierno pero también como miembro del Consejo Europeo. De esta manera, se otorgará el alcance institucional europeo innegable que necesitan los jefes de gobierno miembros del Consejo Europeo.

Consideramos necesario pues que se integre el hecho de que cuando la Constitución española otorga al Jefe del Estado el poder de nombrar y a los diputados el poder de elegir al Jefe del Gobierno también eligen a un miembro importante del Consejo Europeo. Por eso estamos a favor de que se realice una modificación de la Constitución para que las intervenciones del Rey y de los diputados españoles tomen en cuenta la dimensión indisociable del cargo de Jefe de Gobierno con el de miembro del Consejo Europeo. Así, entre otras propuestas, podemos imaginar que el Real Decreto de nominación del Presidente del Gobierno especifique que en virtud del artículo 62 de la constitución, el Rey venga en nombrar Presidente del Gobierno y miembro del Consejo Europeo a quien el Congreso de los Diputados haya otorgado su confianza. Además, se podría añadir una disposición al artículo 62 en la que se impondría al Jefe del Estado encargado de nombrar el Presidente del Gobierno, la obligación de informar oficialmente al Presidente del Consejo Europeo de la nominación de un nuevo Jefe de Gobierno miembro del Consejo Europeo. Por lo que se

refiere al artículo 99 de la Constitución española, está previsto que el candidato expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno. Como candidato a miembro del Consejo Europeo, la Constitución debería precisar que el candidato debe exponer su proyecto y compromiso europeo. También sería interesante que en el momento de la proclamación de los resultados del voto se hiciera referencia no solamente a la elección del candidato a la jefatura del Gobierno sino también y de manera indisociable a la elección del miembro español del Consejo Europeo.

### ***1.1.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NOMINACIÓN DE LOS MINISTROS Y DE LOS COMISARIOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO***

El sistema de nominación es el segundo modo de designación de procedencia nacional en el Consejo Europeo. La nominación, tal y como se tiene que entender en este párrafo, es la designación, por decisión discrecional<sup>627</sup>, de ciertas personas, para ocupar una función o un cargo. A nivel nacional, este modo de designación sigue teniendo éxito, pero concierne sólo a los Ministros nacionales y a los Comisarios europeos. Las nominaciones de nivel nacional dependen, en parte, del procedimiento constitucional en vigor en cada Estado miembro, del procedimiento convencional previsto en los Tratados de la Unión Europea, pero sobre todo del poder discrecional de cada ejecutivo nacional miembro del Consejo Europeo. Esto significa que las nominaciones nacionales de los miembros del Consejo Europeo no responden a los mismos mecanismos e implica, según los casos, la intervención de personas e instituciones muy distintas, según los Estados miembros<sup>628</sup>.

Según los Tratados europeos, los comisarios europeos son miembros del Consejo Europeo. La nominación de los comisarios supone pues de manera simultánea la designación de uno de los miembros europeos presentes en el Consejo Europeo. Estas nominaciones de los comisarios están regidas por un único procedimiento detallado en las disposiciones convencionales. En el procedimiento anterior al Tratado de Maastricht, los comisarios eran nombrados en bloque por una decisión de los Ministros de asuntos exteriores de los Estados

---

<sup>627</sup> En teoría se debe tomar en cuenta ciertos criterios.

<sup>628</sup> En efecto, no existe un proceso de nominación único y común sino que cada nominación responde a un procedimiento que se aplica de manera exclusiva a un solo miembro. Así, pues, la particularidad de estas nominaciones nacionales de ciertos miembros del Consejo europeo procede de mecanismos diferentes según las personas o instituciones habilitadas para hacer estas nominaciones.

miembros, expresando el común acuerdo de los gobiernos<sup>629</sup>. El nombramiento de los comisarios europeos se hacía pues a nivel nacional en las chancillerías europeas y la reunión del Consejo de los Ministros de asuntos exteriores sólo intervenía para oficializar el nombramiento de cada comisario. En general, la nominación de un comisario por un país miembro de la Unión Europea, dependía en gran parte de consideraciones de política interior. A partir de 1970, la Comisión nombrada instauró la costumbre de presentarse ante el Parlamento Europeo para exponerle su programa. Por primera vez, en 1981, el Parlamento Europeo emitió un voto de confianza a la nueva Comisión<sup>630</sup>. Esta intervención del euro-Parlamento en el proceso de nombramiento de los comisarios europeos iba a ser confirmada en el Tratado de Maastricht, iniciando así lo que consideramos como un relativo repliegue del poder discrecional de los gobiernos nacionales.

Los Ministros nacionales, como lo dispone el Tratado de la Unión Europea<sup>631</sup>, son miembros del Consejo Europeo. En realidad, esta disposición sólo se aplica a los Ministros de asuntos exteriores y desde 1992, a los Ministros de economía y hacienda<sup>632</sup>. Siguiendo esta dinámica, el texto del artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea amplía esta presencia a cualquier Ministro. La nominación de Ministros nacionales en los Estados miembros de la Unión Europea supone pues de manera simultánea la designación de uno de los miembros nacionales presentes en el Consejo Europeo. Las designaciones de los Ministros nacionales responden a un sistema de nominación que depende de procedimientos constitucionales nacionales propios a cada Estado miembro. No se pretende aquí proponer el estudio de los veintisiete procedimientos de nominación de los Ministros de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea, ya que sería fastidioso detallar particularidades nacionales y repetir mecanismos institucionales que, en varios casos, pueden ser muy parecidos. Por eso se propone limitar el estudio de la nominación de los Ministros nacionales a dos ejemplos. El caso francés y el caso español permitirán presentar e ilustrar dos modos posibles de nominación de Ministros nacionales vigentes en la Unión Europea.

---

<sup>629</sup> Vid. Y. DOUTRIAUX, C. LEQUESNE, *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 1998, p. 52.

<sup>630</sup> En teoría un voto negativo que nunca ocurrió no hubiera tenido ninguna consecuencia jurídica, pero en la práctica hubiera obligado a la Comisión a retirarse.

<sup>631</sup> Véase el artículo 15 del TRUE in "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, n° C 115, 9 de mayo de 2008. Véase también el artículo 4 TUE in "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002. Vid. V. CONSTANTINESCO *et al.*, *Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, commentaire article par article*, Paris : Economica, 1995, p. 76.

<sup>632</sup> Vid. "Declaración n° 4 relativa al título VI de la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea reformado en Maastrich en 1992", *Europa el portal de la Unión europea* [en línea], disponible en : <<http://europa.eu/abc/treaties/archives/es/estr10.htm>>, (consultado en julio de 2008).

La diversidad de procedimientos de nominación al nivel nacional es seguramente un elemento de desánimo para la doctrina de estudiar esta cuestión. En efecto, cada nominación de miembro a nivel nacional constituye un caso particular que dificulta un enfoque global del tema y que puede crear confusiones entre los diferentes procedimientos. Sin embargo, nos parece imprescindible tratar de las designaciones procedentes de nominaciones de nivel nacional, puesto que conciernen tanto a miembros del Consejo Europeo que tienen cargos nacionales, como a los que tienen cargos europeos. Además, y será la idea que expondremos en este párrafo, las designaciones procedentes de nominaciones de nivel nacional permiten apreciar la dinámica de homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo. En efecto, a pesar de los diversos procedimientos de nominación de los Ministros y de los Comisarios, y sin detenerse en las particularidades técnicas propias a cada Estado miembro, este modo de designación presenta ciertos rasgos comunes. Concretamente, vamos a demostrar que el sistema de nominación, obliga una cohabitación de dos sistemas de designación que se diseñan a nivel nacional sin impedir, no obstante, la homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo.

Al comparar las especificidades y criterios que caracterizan el sistema de nominación de nivel nacional, destacaremos primero la utilidad de la diversidad de los protagonistas que participan a la elección de los Ministros y Comisarios. Luego, será necesario plantear el problema de la ausencia de alcance institucional europeo de estas nominaciones.

### ***1.1.2.1 LA UTILIDAD DE LA DIVERSIDAD DE LOS PROTAGONISTAS DE LA NOMINACIÓN***

La diversidad de los protagonistas es la primera característica de las nominaciones de los Ministros nacionales y de los Comisarios europeos que participa a la homogeneización del proceso de designación en el Consejo Europeo.

Las disposiciones constitucionales, en el caso de los Ministros, y las disposiciones convencionales, en el caso de los Comisarios, facilitan considerablemente la identificación de los protagonistas que participan a la nominación de ambos miembros del Consejo Europeo. Al defender la idea de una diversidad de protagonistas en las nominaciones de nivel nacional



tenemos que proceder a la identificación de estos protagonistas y compararlos con los que intervienen en la nominación de un Ministro nacional y los que intervienen en la nominación de un Comisario europeo. Este enfoque nos permitirá conocer y comparar las similitudes y diferencias entre los actores institucionales que eligen a los Ministros y Comisarios, miembros del Consejo Europeo. Así, y a pesar del doble sistema de designación de procedencia nacional, se podrá destacar características comunes que demuestran la homogeneización del proceso de designación en el Consejo Europeo.

La diversidad de los protagonistas en las nominaciones de los Ministros nacionales y de los Comisarios europeos impone su utilidad al aportar a la nominación de ambos miembros del Consejo Europeo un claro sentimiento democrático.

#### ***1.1.2.1.1 El aporte de un sentimiento democrático a la nominación de los Ministros nacionales***

En Francia, la nominación de los Ministros, como miembros del Gobierno y miembros del Consejo Europeo, resulta del decreto que establece la composición de cada Gobierno<sup>633</sup>, aunque la nominación de los Ministros pueda intervenir también después de una reorganización limitada del Gobierno. Esta nominación depende sistemáticamente del Presidente de la República y del Primer ministro, teniendo este último, el papel constitucional más importante<sup>634</sup>. Según el artículo 8.2 de la constitución<sup>635</sup>, el Primer ministro es el encargado de proponer al Presidente de la República, la organización general del Gobierno así como los nombres de los futuros Ministros. Corresponde luego al Presidente dar el visto bueno a las propuestas del Primer ministro y decretar oficialmente la nominación de los Ministros<sup>636</sup>.

En la práctica, la intervención del Presidente de la República en el proceso de nominación del Gobierno es mucho más importante que lo que dispone la Constitución

---

<sup>633</sup> Según la Constitución francesa, el decreto presidencial relativo a la nominación de los Ministros está sometido al refrendo del Primer ministro y el nombre de los Ministros miembros del Gobierno está comunicado a los periodistas por el Secretario General del Palacio del Elíseo.

<sup>634</sup> Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 349 y 350.

<sup>635</sup> Vid. "Constitución francesa de 1958", *op. cit.*

<sup>636</sup> De la misma manera se pone fin a las función de uno o varios Ministros. En efecto, la dimisión de los Ministros o el cese de sus funciones, cuando no son la consecuencia de la dimisión colectiva del Gobierno presentada al Presidente de la República por el Primer ministro se regula por decreto. Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.* p. 349 y 350.

francesa. Desde al principio de la quinta República, el General de Gaulle se ha otorgado un peso primordial en el momento de la selección de los Ministros. Así, la presencia de determinados Ministros en el seno del Gobierno responde tanto a la voluntad del Presidente de la República que a la proposición del Primer ministro<sup>637</sup>. Este protagonismo del Presidente de la República se ha confirmado, siendo particularmente notable durante la formación de los gobiernos de cohabitación para la nominación de los Ministros de defensa y de asuntos exteriores<sup>638</sup>. En efecto, en periodo de cohabitación, la recusación de determinadas personalidades políticas para el cargo de Ministro, ha sido imputada al veto presidencial<sup>639</sup>.

En España, el Ministro de asuntos exteriores, el Ministro de economía, o cualquier otro Ministro del Gobierno, que son todos miembros del Consejo Europeo, están nombrados según un mismo procedimiento. Los Ministros españoles que van a formar parte del Gobierno, y en esta calidad que son miembros del Consejo Europeo, están nombrados por Real Decreto publicado en el BOE<sup>640</sup>. Este Real Decreto fija la composición del Gobierno al inicio de una nueva legislatura<sup>641</sup>, después de la elección del Presidente del Gobierno y puede servir también en caso de remodelación del Gobierno, con el cambio de determinados Ministros<sup>642</sup>.

Según los artículos 62 y 100 de la Constitución española<sup>643</sup>, la nominación de los Ministros implica la intervención del Rey y del Presidente del Gobierno. En teoría, el monarca parece tener un papel importante ya que es él el encargado de nombrar a los Ministros. El Presidente del Gobierno, según la constitución, sólo participa a la nominación

---

<sup>637</sup> La nominación de Nicolas Sarkozy como Ministro de Estado en junio de 2005 fue anunciada oficialmente por el Presidente de la República durante una alocución televisada, al mismo tiempo que la nominación del Primer ministro, y antes del anuncio oficial de la lista de los miembros del Gobierno. El Presidente Chirac asumió claramente su implicación personal en esta nominación. Vid. J. CHIRAC, "Discurso del 31 de mayo de 2005 con motivo del cambio de Gobierno", diario *Le Monde* [en línea], París, 2 de junio de 2005, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=903384](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=903384)>, (consultado en junio de 2008). Vid. B. GURREY, "Sarkozy Villepin un duo explosif", diario *Le Monde* [en línea], 2 juin 2005, disponible en : <[http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=903382](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=903382)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>638</sup> Vid. M. LASCOMBE, *Le Droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, Paris : Harmattan, 2002, p. 240.

<sup>639</sup> Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 349-350.

<sup>640</sup> Vid. "Real Decreto 558/2004 de 17 de abril por el que se nombran Ministros de Gobierno", *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, n<sup>o</sup> 94, 18 de abril de 2004.

<sup>641</sup> La nominación de los Ministros se oficializa mediante la firma del Real Decreto por el Rey, refrendado por el Presidente del Gobierno, y una ceremonia durante la cual los Ministros nombrados prometen su cargo ante el Rey. Vid. ANÓNIMO, "Los 16 Ministros de Zapatero prometen su cargo ante el Rey", diario *El Mundo* [en línea], 19 de abril de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/España/1082260398.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>642</sup> Vid. L. LOPEZ GUERRA *et al.*, *Derecho constitucional*, Valencia : Tirant Lo Blanch, 2003.

<sup>643</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

formulando propuestas de personalidades para los diferentes ministerios. En la realidad, a pesar de lo que parece, la intervención del Presidente del Gobierno es determinante, mientras que la del Rey se limita a un nombramiento protocolario, sin poder de decisión. Así, las proposiciones del Presidente del Gobierno son, en definitivo, verdaderas nominaciones, decididas en total libertad<sup>644</sup>. Finalmente, el poder de nominación del Rey resulta ser un mero “visto bueno” a las decisiones del Presidente del Gobierno.

El procedimiento de nominación previsto en las constituciones española y francesa hace resaltar la existencia de dos protagonistas claves.

Primero, la intervención del Jefe del Gobierno en la designación de los Ministros, permite identificarlo como uno de los protagonistas de la designación de ciertos miembros del Consejo Europeo. Tanto en el caso español, como en el caso francés, esta intervención del Jefe del Gobierno corresponde a un sistema bastante difundido entre los Estados miembros de la Unión Europea. Este protagonismo del Jefe del Gobierno puede, según los casos y como lo demuestran nuestros ejemplos, ser de importancia variable, pudiendo ser el poder de nominación realmente efectivo, o reducido a la posibilidad de opinar o aconsejar a los otros protagonistas de estas nominaciones.

Luego, la intervención del Jefe del Estado en la designación de los Ministros nacionales, lo sitúa como el segundo protagonista en la designación de estos miembros del Consejo Europeo. En general, la intervención del Jefe del Estado en la designación de los Ministros se puede comprobar en la casi totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea. Aunque este protagonismo tienda a formar parte de las características comunes de la nominación de los Ministros nacionales miembros del Consejo Europeo, se debe subrayar que el grado de intervención puede ser muy distinto e inversamente proporcional a la importancia del papel desempeñado por el Jefe del Gobierno en estas nominaciones. Así, el Jefe del Estado en el caso español tiene un protagonismo meramente formal mientras que en el caso francés, el Jefe del Estado concentra la mayoría de los poderes en la nominación de los Ministros.

El binomio compuesto por el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno es muy interesante ya que ilustra el poder de decisión que tienen ambos protagonistas en el proceso de nominación de los Ministros miembros del Consejo Europeo. La ilustración propuesta por los

---

<sup>644</sup> Vid. J. PEREZ ROYO, *op. cit.*, p. 583.

casos español y francés, nos permite afirmar que, a pesar de la implicación institucional diferente que pueden tener, tanto la participación del Jefe del Estado como la del Jefe del Gobierno son globalmente positivas. En efecto, esta participación participa a la diversidad de los protagonistas que intervienen, a nivel nacional, para designar ciertos miembros del Consejo Europeo. Consideramos que esta característica debe ser mantenida en las posibles y futuras reformas constitucionales. En efecto, aporta un sentimiento democrático a la nominación de los ministros nacionales miembros del Consejo Europeo y preserva la homogeneidad de las reglas de designación en el Consejo Europeo. De este modo, esperamos que las nominaciones de origen nacional de los miembros del Consejo Europeo podrán conservar la fuerza y la credibilidad institucional otorgada por esta diversidad de protagonistas.

#### ***1.1.2.1.2 El aporte de un sentimiento democrático a la nominación de los Comisarios europeos***

Según el artículo 214 del Tratado constitutivo de la comunidad europea, *“El Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El Presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento Europeo, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada”*<sup>645</sup>. El artículo 17 del Tratado reformado de la Unión Europea, dispone por su parte que *“El Consejo, de común acuerdo con el Presidente elegido, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5”*.

La nominación de los comisarios europeos y miembros del Consejo Europeo implica la intervención de numerosos protagonistas, con atribuciones y funciones concretas, que conviene analizar.

---

<sup>645</sup> Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

El primer protagonista es el Presidente de la Comisión Europea. Su papel está en constante evolución hacia un protagonismo cada vez más importante. Así, según el artículo 158 del Tratado de Maastricht, las designaciones se realizaban por los gobiernos de los Estados miembros con la mera consulta del Presidente de la Comisión designado<sup>646</sup>. Con la evolución introducida por el Tratado de Ámsterdam, el papel del Presidente de la Comisión designado ha sido ampliado, imponiendo para la designación de los futuros comisarios “el común acuerdo” del Consejo de la Unión y del Presidente de la Comisión designado. Por fin, el Tratado de Niza, en su artículo 214, modifica poco el sistema de designación de los futuros comisarios, al someter la adopción de la lista con todas las personalidades que van a componer la futura Comisión Europea a la mayoría cualificada y al común acuerdo de los miembros del Consejo y del futuro Presidente de la Comisión<sup>647</sup>. El protagonismo del Presidente de la Comisión no es primordial en la designación de los comisarios pero las sucesivas reformas tienden a imponerlo como una figura consultiva cada vez más ineludible.

El segundo protagonista es el Consejo de la Unión Europea. Interviene en dos ocasiones en papeles muy distintos. Primero, el Consejo de la Unión Europea debe adoptar una lista con todas las personalidades que van a componer la futura Comisión Europea. Esta lista otorga al Consejo de la Unión Europea un verdadero poder de decisión<sup>648</sup>. Luego, el Consejo de la Unión Europea interviene como último protagonista en el proceso de nominación de los comisarios, para adoptar una decisión que oficializa la nominación de los comisarios. Esta última fase, que devuelve la iniciativa, al Consejo de la Unión Europea,

---

<sup>646</sup> Es interesante notar que el artículo 158 del Tratado de Maastricht no imponía la necesidad de un común acuerdo para la designación de los comisarios europeos. De alguna manera, se confirmaba así lo que pasaba en la práctica es decir que cada Gobierno consideraba que le pertenecía proponer el o los comisarios que quería, sin tomar en cuenta la opinión de sus socios y del Presidente de la Comisión designado. *Vid.* V. CONSTANTINESCO *et al.*, *Traité instituant la CEE commentaire article par article*, Paris : Economica, 1992, p. 542.

<sup>647</sup> El Tratado de Niza en su artículo 214 confirma el papel del futuro Presidente de la Comisión, pero somete las designaciones del Consejo a la mayoría cualificada y no al común acuerdo como en el Tratado de Ámsterdam. *Vid.* L. CARTOU *et al.*, *L'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2002, p. 106 y 107.

<sup>648</sup> El Tratado de Ámsterdam había aportado una evolución permitiendo reducir el papel del Consejo de la Unión europea, imponiendo para la designación de los futuros comisarios “el común acuerdo” de los gobiernos de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión designado. En teoría pues, no se podía nombrar a un comisario sin el acuerdo de todos los miembros del Consejo de la Unión europea y sin el acuerdo del Presidente de la Comisión. A pesar de la necesidad de este “común acuerdo” entre los diferentes gobiernos para designar a los futuros comisarios, ha sido de práctica constante que cada Gobierno designa el mismo su o sus comisarios y que ni el futuro Presidente de la Comisión ni los demás Estados miembros se opongan a esta elección. *Vid.* Y. DOUTRIAUX, C. LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 1998, p. 52.

constituye en realidad un simple trámite administrativo, sin consecuencias sobre la decisión de la Eurocámara<sup>649</sup>.

El tercer protagonista es el Parlamento Europeo. El papel de la Eurocámara es largo y articulado en dos etapas. Primero, y apoyándose en las disposiciones de su reglamento interno<sup>650</sup>, el Parlamento Europeo ha acentuado su poder de verificación y de control en el proceso de nominación de los comisarios, sometiendo los candidatos designados a los distintos cargos de comisario, a audiciones organizadas por las euro-comisiones del Parlamento<sup>651</sup>. Este protagonismo es muy importante ya que si uno o varios comisarios no convienen a las euro-comisiones parlamentarias, los gobiernos pueden o bien arriesgarse a enfrentarse a un rechazo de la investidura de la Comisión Europea por el euro-Parlamento<sup>652</sup>, o bien modificar la composición del colegio de comisarios antes del voto de aprobación<sup>653</sup>. Luego, una vez superada la prueba de las audiciones, la designación de los futuros comisarios está sometida a un voto de aprobación de los eurodiputados<sup>654</sup>. Concretamente, esta aprobación precede un debate después del que todos los grupos políticos pueden depositar una proposición de resolución que incluye una declaración a favor o en contra de la Comisión designada<sup>655</sup>. El Parlamento, reunido en sesión plenaria, procede al voto de aprobación de la Comisión a la mayoría de los sufragios expresados<sup>656</sup>. A lo largo de las dos etapas de

---

<sup>649</sup> Vid. "Fotos de los miembros de la Comisión presidida por José Manuel Barroso", *Comisión europea* [en línea], disponible en : <[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_fr.htm)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>650</sup> Según este reglamento interno del Parlamento europeo, los miembros de la Comisión pueden ser invitados a presentarse ante una o varias Comisiones parlamentarias y responder a las preguntas. Véase el artículo 99 del actual reglamento interno que organiza las audiciones de los comisarios ante las Comisiones parlamentarias. Vid. "Reglamento interno", *Parlamento europeo* [en línea], 16a edición, febrero de 2008, disponible en : <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>651</sup> Esta práctica aplicada por primera vez a los miembros de la Comisión Santer en 1995 se impuso como regla, permitiendo al Parlamento hacerse una idea más concreta de las competencias de los comisarios designados. Véase el debate de 1995 y la publicación de los resultados de las audiciones de los comisarios en "Auditions des Commissaires européens de la Commission Santer par le Parlement européen", *Europe documents* n° 1919, *Agence Europe* n° 6400, 18 janvier 1995.

<sup>652</sup> Lo que supondría una crisis institucional.

<sup>653</sup> Como fue el caso en 2004 con la Comisión Barroso. Sobre este tema véase ANÓNIMO, "La gifle du Parlement européen à la commission Barroso", diario *Les Echos* [en línea], 28 de octubre de 2004, disponible en : <<http://archives.lesechos.fr/archives/2004/LesEchos/19275-3-ECH.htm?texte=%E2%80%9CLA%20gifle%20du%20Parlement%20europ%C3%A9en%20%C3%A0%20la%20commission%20Barroso%E2%80%9D>>, (consultado en junio de 2008) ; J. QUATREMER, "Barroso bat en reTraité", diario *Libération* [en línea], 28 de octubre de 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en junio de 2008) ; M. DEGER, "Le Parlement accroît son influence politique", diario *La Tribune* [en línea], 28 de octubre de 2004, disponible en : <[http://www.latribune.fr/info/Le-Parlement-accroit-son-influence-politique~~20041028666RXU-\\$Db=Archives/Archives.nsf](http://www.latribune.fr/info/Le-Parlement-accroit-son-influence-politique~~20041028666RXU-$Db=Archives/Archives.nsf)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>654</sup> El objetivo de esta disposición es limitar el poder discrecional de los gobiernos nacionales para designar los comisarios europeos, sometiendo la designación de los futuros comisarios al control del Parlamento europeo.

<sup>655</sup> Vid. Y. DOUTRIAUX, C. LEQUESNE, *op. cit.*, p. 52.

<sup>656</sup> No puede haber un voto separado sobre la persona de un comisario El voto concierne el colegio de comisario en bloque. Vid. G. ISSAC, M. BLANQUET, *Droit communautaire général*, Paris : Dalloz, 2001, p. 51 y 52.

intervención del Parlamento Europeo, aparece claramente que el procedimiento previsto en los Tratados europeos hace indispensable la intervención del Parlamento Europeo en la designación de los comisarios<sup>657</sup>.

La nominación de los comisarios europeos cuenta con tres protagonistas. La implicación institucional diferente que pueden tener, el Consejo de la Unión Europea, el Presidente de la Comisión y el Parlamento Europeo nos permite constatar con satisfacción la diversidad de los protagonistas que intervienen en la nominación de los comisarios y miembros del Consejo Europeo. A nuestro parecer, esta diversidad constituye una ventaja que debe ser preservada. En efecto, aporta un sentimiento democrático a la nominación de los Comisarios europeos y asegura la homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo.

Para finalizar nuestra reflexión, queremos notar que el procedimiento de nominación de los comisarios europeos ha evolucionado debido al protagonismo de sus tres actores<sup>658</sup>. En efecto, el procedimiento inicial exclusivamente nacional conoce desde hace unos años una deriva hacia un protagonismo cada vez más importante de actores europeos<sup>659</sup>. Consideramos que esta ambigüedad no puede quedar así. Preservando la diversidad de los protagonistas, nos parece necesario que la nominación de los comisarios se haga o bien a nivel nacional o bien a nivel europeo. Precisamente, y en nuestra opinión, la opción por una nominación de los comisarios europeos a nivel europeo parece la más adecuada<sup>660</sup>. De todos modos, sea cual sea la opción elegida, es imperativo que la próxima reforma institucional zanje la cuestión y determine si los protagonistas en la nominación de los comisarios europeos son nacionales o europeos<sup>661</sup>.

---

<sup>657</sup> Vid. L. CARTOU *et al.*, *op. cit.*, p. 106-107.

<sup>658</sup> Vid. V. CONSTANTINESCO, [*et al.*], *op. cit.*, p.542 y Y. DOUTRIAUX, C. LEQUESNE, *op. cit.*, p.52.

<sup>659</sup> Concretamente, se ha producido una limitación del papel de los gobiernos nacionales en el proceso de nombramiento de los comisarios en la medida en que la decisión del nombramiento de una personalidad al cargo de comisario ya no se toma exclusivamente en cada Cancillería europea. En efecto, si el poder de nominación de los comisarios sigue en las manos de los gobiernos nacionales, las disposiciones convencionales y la práctica tienden a reconocer un protagonismo cada vez más importante a las instituciones de la Unión europea.

<sup>660</sup> El mecanismo de designación al nivel nacional tiene el inconveniente de mantener un sistema criticable que, en la práctica, ha contribuido a debilitar la independencia de los comisarios hacia los gobiernos. Sin embargo, a pesar de las sucesivas reformas, el sistema de designación de los comisarios europeos ha dejado las manos libres a los gobiernos nacionales y parte de la designación de los candidatos a comisario sigue siendo un procedimiento de nivel nacional. Se puede citar por ejemplo, la insistencia del Gobierno italiano para mantener su candidato a comisario en la Comisión Barroso durante la crisis de octubre de 2004. R. HEUZE, "Berlusconi confirme son candidat", diario *Le Figaro* [en línea], 28 de octubre de 2004, disponible en : <http://www.lefigaro.fr/cgi/edition/genimprime?cle=20041028.FIG0148> >, (consultado en octubre de 2004).

<sup>661</sup> Tal y como era previsible, el Tratado reformado de la Unión europea no soluciona el problema y mantiene esta confusión en los protagonistas nacionales y europeos. En efecto, el artículo 17 del TRUE dispone que " *El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptara la lista de las demás personalidades que se*

### **1.1.2.2 El problema de la ausencia de alcance institucional europeo de la nominación**

La ausencia de alcance institucional europeo es la segunda característica de la nominación de los ministros y de los comisarios europeos.

La doctrina no suele comentar la ausencia de alcance institucional europeo de la nominación de los ministros y de los comisarios europeos. Ahora bien, esta característica plantea problemas cuyo estudio puede ser interesante. Como lo vamos a comprobar, las nominaciones de los ministros y de los comisarios europeos como miembros del Consejo Europeo resultan de un procedimiento de designación “inclusivo”<sup>662</sup> y no “exclusivo”<sup>663</sup>. El problema reside pues en el hecho de que las disposiciones constitucionales como las disposiciones convencionales, impiden que se otorgue a esta nominación inclusiva de los ministros y de los comisarios un alcance institucional europeo. En este apartado, queremos analizar las consecuencias de esta ausencia de alcance institucional europeo de la nominación de los ministros y de los comisarios europeos y proponer algunas opciones o posibles soluciones para superar este problema. Sin embargo, tendremos que tomar en cuenta que al resolver el problema de la ausencia de alcance institucional europeo de la nominación de los ministros y de los comisarios europeos, podría crearse una ruptura con las características comunes del sistema de designación nacional del Consejo Europeo.

El no-reconocimiento constitucional de la nominación de los ministros como miembros del Consejo Europeo y el no-reconocimiento convencional de la nominación de los comisarios como miembros del Consejo Europeo son las consecuencias de la ausencia alcance institucional europeo, que vamos a estudiar.

---

*proponga nombrar miembros de la Comisión. Estas serán seleccionadas a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros (...)*”.

<sup>662</sup> Es decir que comprenden a la vez y de manera indisoluble la designación de una persona para el cargo de miembro del Consejo europeo y para otro cargo.

<sup>663</sup> Es decir que solo sirven a la designación de un miembro del Consejo europeo.



### **1.1.2.2.1 El no-reconocimiento constitucional de la nominación de los Ministros como miembros del Consejo Europeo**

Para percibir el alcance de la nominación de los Ministros nacionales, cabe referirse a las constituciones nacionales. Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Constitución francesa dispone que “*A propuesta del Primer ministro [el Presidente de la República] nombrará y relevará del cargo los demás miembros del Gobierno*”<sup>664</sup>. El artículo 100 de la Constitución española dispone por su parte que “*Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente*”<sup>665</sup>. En primer lugar, queda claro que el nombramiento de los Ministros, tanto en el caso español como en el caso francés, se inscribe en un proceso de nombramiento inclusivo. En efecto, el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno designan de manera simultánea e indisociable a Ministros y a miembros del Consejo Europeo. En segundo lugar, la designación de los Ministros en Francia y en España, tal y como está previsto en las constituciones respectivas, permite destacar la ausencia de referencia constitucional al nombramiento de miembros del Consejo Europeo, simultáneo e indisociable del nombramiento de los Ministros. Estas observaciones merecen unos breves comentarios.

Por un lado, se puede decir que el nombramiento de los Ministros no tiene solamente un alcance nacional sino que también tiene la ventaja de gozar de un claro alcance europeo. Sin embargo, el nombramiento inclusivo que permite seleccionar a Ministros, sólo se basa en criterios nacionales, sin tomar en cuenta el alcance europeo que tiene este nombramiento. Así, para la nominación de los Ministros, el Jefe del Gobierno y el Jefe del Estado suelen tomar en cuenta criterios de representatividad nacionales propios a cada país, como lo demuestran los ejemplos francés<sup>666</sup> y español<sup>667</sup>, sin incluir criterios o consideraciones que permitiría seleccionar un Ministro con un fuerte compromiso europeo.

---

<sup>664</sup> Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>665</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *op. cit.*

<sup>666</sup> En Francia, la selección se hace entre las personalidades del partido mayoritario en la Asamblea Nacional, pero dentro de esta mayoría parlamentaria, se intenta nominar Ministros que pertenecen a todos los partidos que componen esta mayoría parlamentaria. También se intenta respetar el equilibrio geográfico, para asegurar una representación de todas las regiones de Francia. Al mismo tiempo, se busca una mezcla sutil entre la nominación de Ministros parlamentarios con Ministros que vienen de la “sociedad civil” es decir, sin mandato parlamentarios. En cuanto a la paridad entre hombre y mujer en el seno del Gobierno francés, no parece ser un criterio plebiscitado por los dos jefes del ejecutivo. Así, El Gobierno Juppé 1 tenía 28,6% de mujeres, el Gobierno Jospin 30,7%, y el Gobierno Raffarin 23,6%, y solo 6 mujeres sobre 32 miembros en el Gobierno Villepin. Vid. M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 83.

Por otro lado, la nominación de los Ministros tiene el inconveniente de carecer de alcance institucional europeo. En efecto, el no-reconocimiento constitucional de la condición constitucional de miembro del Consejo Europeo de los Ministros constituye un problema puesto que, la decisión del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno parece olvidar el alcance institucional europeo de las nominaciones nacionales de los Ministros. Obviamente, en la práctica, el nombramiento de los Ministros implica al mismo tiempo y de manera indisoluble el nombramiento de miembros del Consejo Europeo, lo que permite considerar el no-reconocimiento del alcance institucional como meramente formal. Pero siendo meramente formal, tiene aún menos sentido que no se haya operado las precisiones oportunas en los textos constitucionales para adecuar la realidad institucional teórica a la práctica.

Tanto en el caso español como en el caso francés, el alcance de la nominación de los Ministros no nos satisface. El alcance europeo de la nominación es innegable pero, a nuestro criterio, no tiene los fundamentos constitucionales suficientes que permitirían efectuar estas nominaciones sobre criterios ampliados a consideraciones europeas y no exclusivamente nacionales. En cuanto al reconocimiento constitucional, es totalmente inexistente, por lo que se refiere a la condición constitucional de miembros del Consejo Europeo de los Ministros pero también y de manera general, por lo que se refiere a las funciones de los Ministros en las instituciones europeas. Nos parece necesario que, en el futuro, tanto en Francia como en España, los Jefes de Estado y los Jefes de Gobierno tomen en cuenta el hecho de que la nominación de los Ministros incluye una dimensión europea. Así, podrían examinar las calificaciones personales de los futuros Ministros y evaluar su enfoque político global es decir tanto nacional como europeo. De este modo, creemos que se podrá mejorar el alcance institucional europeo de la nominación de estos miembros del Consejo Europeo.

Ante esta situación, nos parece conveniente proponer ajustes constitucionales que permitan, por fin, una confirmación de la evolución institucional de las funciones ministeriales en el mármol constitucional. Las reformas constitucionales posibles para otorgar

---

<sup>667</sup> En España, en función de la importancia de su mayoría en el Congreso de los diputados, el Presidente del Gobierno puede decidir nombrar personalidades que pertenecen exclusivamente a su partido político, o al contrario, decidir la nominación de personas que apoyan el Gobierno y que no pertenecen al mismo partido. La organización territorial de España influye también a la hora de las nominaciones y en general se intenta respetar un cierto equilibrio geográfico, designando Ministros que proceden de varias comunidades autónomas, como por ejemplo en el Gobierno Aznar con la presencia del catalán Joseph Piqué, del gallego Mariano Rajoy, o del vasco Jaime Mayor Oreja. Por fin, es importante señalar la importancia que va tomando el criterio de la paridad entre hombre y mujer en la nominación de los Ministros, en particular en el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero que establece una paridad perfecta con ocho mujeres y ocho hombres.

el alcance que merecen las nominaciones de Ministros, podrían realizarse completando simplemente por ejemplo el artículo 97 de la Constitución española<sup>668</sup> y el artículo 20 de la Constitución francesa<sup>669</sup>. Ambos artículos podrían reconocer en una disposición adicional que los miembros del Gobierno participan a las instituciones europeas en las funciones otorgadas en los Tratados europeos. Esta modificación podría también tener repercusiones en el Decreto de nominación del Gobierno que podría hacer alusión a las funciones europeas de los Ministros. Queremos indicar, que tanto en la Constitución francesa como en la Constitución española, dicho reconocimiento formal del alcance institucional europeo de la nominación de los Ministros, no tendría consecuencias en los equilibrios y reglas institucionales vigentes. En cambio, sí permitiría responsabilizar la decisión del Jefe del Estado y del Jefe del Gobierno en el momento de nombrar a los Ministros nacionales y, pues, a miembros del Consejo Europeo.

#### **1.1.2.2.2 El no-reconocimiento convencional de la nominación de los Comisarios como miembros del Consejo Europeo**

El alcance de la nominación de los comisarios europeos que se apreciaba sobre la base del artículo 213 del Tratado constitutivo de la comunidad europea<sup>670</sup>, se funda sobre el artículo 17 del Tratado reformado de la Unión Europea que dispone:

---

<sup>668</sup> El artículo 97 de la Constitución española dispone : “*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*”. Vid. “Constitución española de 1978”, *op. cit.*

<sup>669</sup> El artículo 20 de la Constitución francesa dispone : “*El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación. Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada. Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50*”. Vid. “Constitución francesa de 1958”, *op.cit.*

<sup>670</sup> El artículo 213 del TCE dispone : “*1. La Comisión estará compuesta por veinte miembros, elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia. El Consejo podrá modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión. Solamente los nacionales de los Estados miembros podrán ser miembros de la Comisión. La Comisión deberá comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, sin que el número de miembros en posesión de la nacionalidad de un mismo Estado pueda ser superior a dos.*

*2 Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones.*

*Los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese en las condiciones previstas en el artículo 216 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo”.*

*“Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia. Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 244 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.*

En primer lugar, para el nombramiento de un Comisario europeo, el TRUE define un criterio objetivo, basado en la nacionalidad<sup>671</sup>. Este criterio objetivo de la nacionalidad siempre se ha respetado y nunca ha necesitado, por parte del Parlamento Europeo, la formulación de reservas por ese motivo a la hora de dar las audiciones a los candidatos a comisario<sup>672</sup>. El segundo criterio, más subjetivo, somete el nombramiento del Comisario europeo a la existencia de una “competencia general”<sup>673</sup> de la personalidad presentada para ser comisario<sup>674</sup>. El tercer criterio, también subjetivo, impone que el futuro comisario pueda

---

Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

<sup>671</sup> El artículo 213 del Tratado de Niza disponía que “*Solamente los nacionales de los Estados miembros podrán ser miembros de la Comisión*”. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.* El artículo I-26.5 del Tratado constitucional confirmaba el criterio de la nacionalidad y disponía que la Comisión “*(...) estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro (...)*”. Véase Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Imprimerie Nationale, mars 2005.

<sup>672</sup> La nacionalidad se impone pues como un criterio fundamental para ser nombrado comisario. Más precisamente, esta nacionalidad debe ser una de los países miembros de la Unión europea. Esto significa, por ejemplo, que Francia no podría proponer para el cargo de comisario a una personalidad con nacionalidad suiza o noruega al no ser, ambos países, miembros de la Unión europea. En cambio, en teoría, no existiría ningún inconveniente en que, por ejemplo, España, nombrara como comisario a una personalidad de nacionalidad francesa o portuguesa, siendo Francia y Portugal Estados miembros de la Unión europea. Con la condición de que, al final, cada nacionalidad de los países miembros sea representada en la Comisión. Sin embargo, en la práctica, el país que nombra un comisario siempre designa a una personalidad que tiene la nacionalidad de este país. Véase el artículo 213 del TCE en "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.*

<sup>673</sup> *Ibid.* y ver artículo I-26 de la Constitución europea en Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Imprimerie Nationale, mars 2005.

<sup>674</sup> En general, los Comisarios europeos provienen de instituciones políticas nacionales, es decir, que son o han sido miembros del Gobierno o del Parlamento de un país miembro, y gozan en teoría, de una sólida “competencia general” en todos los ámbitos y en particular en los asuntos comunitarios. Así, hasta 2004, los diversos candidatos a comisario fueron considerados por el Parlamento europeo como teniendo la competencia general necesaria para asumir el cargo atribuido. Pero por primera vez, en 2004, el candidato húngaro al cargo de comisario para la energía, fue criticado por su “falta de preparación para el cargo”. El incumplimiento del criterio de “competencia general” obligo al Presidente de la Comisión europea a cambiar la cartera del candidato

ofrecer “*todas las garantías de independencia*”. Esto significa, que los miembros de la Comisión deben ejercer sus funciones “*con absoluta independencia y en el interés general de la Comunidad*”, es decir, que tengan una real voluntad de actuar para el interés de la Unión Europea y de cooperar con las demás instituciones<sup>675</sup>. Por fin, se ha reforzado estos tres criterios con la introducción de un cuarto criterio, que añade la necesidad de que la personalidad designada para ser comisario tenga un real “compromiso europeo”. Oficialmente inaplicable hasta la entrada en vigor del Tratado reformado de la Unión Europea, este criterio fue, sin embargo, aplicado por los eurodiputados, en 2004, con consecuencias radicales para el candidato italiano<sup>676</sup> y la candidata letona<sup>677</sup> que no lo cumplía<sup>678</sup>.

---

húngaro, para que este pueda obtener el acuerdo del Parlamento europeo para su nominación. Al final fue nombrado comisario a la fiscalidad. Vid. ANÓNIMO, “Les six commissaires mal notés ou recalés mercredi par les eurodéputés”, diario *Le Monde* [en línea], 29 de octubre de 2004, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_breve/1,13-0,37-874282,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_breve/1,13-0,37-874282,0.html)>, (consultado en junio de 2008). Vid. ANÓNIMO, “Los siete comisarios non gratos”, diario *El Mundo* [en línea], 27 de octubre de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/10/27/internacional/1098894760.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>675</sup> La audición de ciertos candidatos a comisario de la Comisión Barroso ilustra perfectamente el ejemplo de incumplimiento de este criterio. Así por ejemplo, los eurodiputados consideraron que la candidata holandesa a la cartera de la competencia “*podría poner en peligro la independencia con la que debe ejercer su cargo*” debido a sus actividades profesionales anteriores. Según el diario *El Mundo* la candidata holandesa “*ha formado parte del Consejo de vigilancia de algunas empresas públicas y privadas, entre ellas Volvo, Thales o Ballast*”. De la misma manera, la candidata danesa a la agricultura, propietaria de varias fincas en su país, fue criticada por los eurodiputados por ser una candidata poco “*recomendable debido a sus intereses en el sector*”. A pesar del aviso de incumplimiento de criterio de independencia por parte de estas dos candidatas, el Presidente Barroso las confirmó en sus respectivos cargos y el Parlamento voto la confianza. Vid. ANÓNIMO, “Los siete comisarios non gratos”, *op. cit.* y ANÓNIMO, “Les six commissaires mal notés ou recalés mercredi par les eurodéputés”, *op. cit.* Véase también, ANÓNIMO, “Six commissaires dans le collimateur” diario *Le Figaro* [en línea], 28 de octubre 2004, disponible en : <<http://www.lefigaro.fr/archives/>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>676</sup> La primera “victima” fue el candidato italiano al cargo de comisario de justicia libertad y seguridad. Basándose sobre las declaraciones sulfurosas del futuro comisario durante las audiciones los diputados concluyeron al incumplimiento de este criterio, votando así el rechazo de la candidatura del italiano. En efecto, durante las audiciones dijo que “la homosexualidad es un pecado”, y sobre las mujeres comentó que “la familia existe para permitir a la madre tener hijos y tener la protección de un varón que cuide de ellos”. Días después afirmó que “las madres solteras no son las mejores madres”. Véase ANÓNIMO, “El Parlamento Europeo rechaza a Rocco Buttiglione como comisario tras unas declaraciones homófobas”, diario *El Mundo* [en línea], 12 de octubre de 2004, disponible en :

<<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/10/11/internacional/1097510817.html>>, (consultado en 2008). Vid. ANÓNIMO, “Six commissaires dans le collimateur”, *op. cit.* y ANÓNIMO, “Los siete comisarios non gratos”, *op. cit.*

<sup>677</sup> El segundo candidato a tropezar sobre este criterio fue la letona propuesta para la cartera de la fiscalidad. La candidata, que había declarado ser “dotada de un sano euro escepticismo” estaba siendo investigada en su país por posibles casos de malversación de fondos. Véase ANÓNIMO, “Six commissaires dans le collimateur”, *op. cit.* y ANÓNIMO, “Les six commissaires mal notés ou recalés mercredi par les eurodéputés”, *op. cit.*

<sup>678</sup> En estos dos casos, para evitar un rechazo global de la Comisión por la eurocámara, el Presidente de la Comisión tuvo que abrir negociaciones difíciles con los gobiernos nacionales italiano y letón para pedir la renuncia de sus candidatos. Vid. A. LEPARMENTIER, “Le Conseil et le Parlement s’affrontent sur la Comisión européenne”, diario *Le Monde* [en línea], 29 de octubre de 2004, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=874278](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=874278)>, (consultado en junio de 2008), R. HEUZE, “Berlusconi confirme son candidat”, diario *Le Figaro* [en línea], 28 de octubre de 2004, disponible en : <<http://www.lefigaro.fr/cgi/edition/genimprime?cle=20041028.FIG0148>>, (consultado en octubre de 2004), y K. De MEYER, “Un jeu de chaise musicales à l’ampleur incertaine se profile”, diario *Les Echos* [en línea], 28 de octubre de 2004, disponible en :

En la práctica, los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, suelen imponer los candidatos a Comisario europeo, sin tener en cuenta los criterios establecidos en los Tratados. Sin embargo, y sobre todo desde la crisis institucional de 2004, el incumplimiento de un sólo de estos criterios basta para comprometer una candidatura<sup>679</sup>.

El mayor inconveniente que se puede notar es el alcance institucional implícito pero no claramente expresado en los artículos de los Tratados europeos. En efecto, la designación de los comisarios europeos descrita en los Tratados no hace referencia al nombramiento de miembros del Consejo Europeo, simultáneo e indisoluble del nombramiento de los comisarios. Esta situación confirma el no-reconocimiento convencional de la condición institucional de miembro del Consejo Europeo de los comisarios y pues la ausencia de alcance institucional que afecta la nominación de los comisarios. Esta laguna convencional está superada en la práctica ya que el nombramiento de los comisarios viene vinculada con el nombramiento de miembros del Consejo Europeo, pero un reconocimiento formal de la condición institucional de los comisarios europeos permitiría conformar la realidad práctica con la realidad convencional.

La ventaja principal que se destaca de las disposiciones de estos dos artículos es el fuerte alcance europeo que caracteriza la nominación de los comisarios. Por una parte, el alcance europeo se funda sobre la nominación inclusiva a la que están sometidos los comisarios europeos. En efecto, el sistema previsto en los Tratados implica de manera simultánea e indisoluble la nominación de comisarios y de miembros del Consejo Europeo. Por otra parte, el desarrollo de criterios europeos de selección<sup>680</sup> bastante precisos para la nominación de los comisarios permite privilegiar la dependencia europea de los futuros comisarios sobre la dependencia nacional. De este modo, cada personalidad nombrada tiene una responsabilidad europea adicional muy fuerte que refuerza el alcance europeo de la nominación.

---

<[http://archives.lesechos.fr/archives/2004/LesEchos/19275-34-ECH.htm?texte=%E2%80%9CUn%20jeu%20de%20chaise%20musicales%20%C3%A0%20l%E2%80%99ampl eur%20incertaine%20se%20profile%E2%80%9D](http://archives.lesechos.fr/archives/2004/LesEchos/19275-34-ECH.htm?texte=%E2%80%9CUn%20jeu%20de%20chaise%20musicales%20%C3%A0%20l%E2%80%99ampl eur%20incertaine%20se%20profile%E2%80%9D>)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>679</sup> La verificación del cumplimiento de estos criterios por el candidato a comisario, pertenece al Parlamento europeo. Este puede así utilizar e invocar unos de los criterios para rechazar la candidatura de un comisario. El rechazo puede desembocar sobre un cambio de cartera o la evicción de la personalidad de la Comisión.

<sup>680</sup> Hay que evocar la existencia de criterios no escritos que, en la práctica, no son muy respetados por los gobiernos. Así por ejemplo, el criterio de la paridad hombre/mujer, (El Parlamento había pedido al Presidente Santer que su Comisión cuenta con la presencia de al menos tres mujeres; se puede mencionar el esfuerzo de la Comisión Barroso que tiene 7 mujeres sobre 25 miembros.) o el criterio del equilibrio político (asegurar la representación de las principales tendencias del Parlamento europeo).

Expresamos nuestra satisfacción en cuanto al alcance de la nominación de los comisarios europeos como miembros del Consejo Europeo, sobre todo por lo que se refiere al alcance europeo de la nominación. En efecto, el recurso a criterios específicos para realizar la nominación nos parece ser un instrumento muy interesante para reforzar la dimensión europea de estas nominaciones. Obviamente, estamos conscientes de que las nominaciones inclusivas como comisario y como miembro del Consejo Europeo, conciernen funciones europeas y facilitan el alcance europeo de la nominación. Sin embargo, consideramos que el mecanismo actualmente vigente merece ser mantenido para preservar el alcance europeo de estas nominaciones.

Por lo que se refiere al reconocimiento convencional de estas nominaciones, creemos que un reconocimiento explícito en el Tratado sería el bienvenido. Así, sin perjuicio de las disposiciones convencionales vigentes, pensamos que se podría precisar que, a petición del Presidente de la Comisión, cualquier comisario puede ser llamado a asumir las funciones de miembro del Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa no contempla este tipo de disposición. Consideramos oportuno pues que el Reglamento interno de la Comisión Europea complete el artículo 17 del TRUE con una disposición que reconozca explícitamente las funciones de miembro del Consejo Europeo de los comisarios.

## **1.2 EL PRINCIPIO DE UN ÚNICO SISTEMA DE DESIGNACIÓN A NIVEL EUROPEO**

El segundo origen de las designaciones en el Consejo Europeo es europeo, es decir, que la designación de ciertos miembros del Consejo Europeo se hace a nivel europeo. En realidad, sólo el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Vicepresidente de la Comisión, Alto Representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad<sup>681</sup> están sometidos a una designación de origen europeo. Sin embargo, no existe en los Tratados europeos una lista explícita de estos miembros.

El origen europeo de las designaciones de estos miembros del Consejo Europeo no ha inspirado mucho la doctrina. En efecto, los autores prefieren hablar de la designación de

---

<sup>681</sup> Este cargo, innovación institucional del Tratado reformado sobre la Unión europea, es el resultado de la fusión de las funciones del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores. Este Alto Representante será la voz de la política exterior y de seguridad común (PESC), y en esta calidad, será el encargado de la acción exterior de la Unión europea. Véase ANONIMO, "El Ministro de asuntos exteriores de la Unión", *Europa el portal de la Unión europea* [en línea], disponible en : <[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/minister\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/minister_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).

origen que viene vinculado con el mandato de miembro del Consejo Europeo, evitando así un estudio global de las designaciones de origen europeo de los miembros del Consejo Europeo. Obviamente, es imposible eludir el enfoque clásico basado en las designaciones originales de ciertos miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, todos estos datos pueden ser utilizados para estudiar el marco y los rasgos comunes de las designaciones de los miembros del Consejo Europeo con origen europeo.

Por una parte, se puede destacar que, la ausencia de un sistema de designación de origen europeo único para los miembros del Consejo Europeo, plantea serias dificultades para el estudio de esta cuestión. En efecto, entre los tres miembros del Consejo Europeo que están sometidos a una designación de origen europeo, tres modos de selección han sido experimentados o propuestos. Por otra parte, esta cuestión de los sistemas de designación es verdaderamente compleja ya que existe oscilaciones entre sistemas de designación transitorios, sistemas ideales pero inaplicados o sistemas anticuados inadaptados. En efecto, las designaciones de origen europeo se caracterizan por la rivalidad y la confrontación de sistemas de designación que cada reforma convencional trata de zanjar a favor de uno u otro sistema. En este párrafo, queremos presentar los diferentes tipos de designación de los miembros del Consejo Europeo existentes, y exponer la idea según la cual el Tratado de Lisboa introduce a nivel europeo, lo que consideramos como una preferencia por un sistema único de designación, y precisamente una preferencia por el sistema de elección.

La preferencia por un sistema único de designación puede justificarse con el estudio de las características de la designación del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea. Examinaremos estas características confrontando por un lado las del sistema de lista con las del sistema de elección y por otro lado, las del sistema de nominación con las del sistema de elección.

### ***1.2.1 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO : SISTEMA DE LISTA VS SISTEMA DE ELECCIÓN***

El sistema de lista y el sistema de elección constituyen la primera oposición existente en la procedencia europea de las designaciones y concierne directamente el caso del Presidente del Consejo Europeo. La designación del Presidente del Consejo Europeo, según el sistema de lista, se basa en un sistema de atribución automática y rotativa del mandato



europeo<sup>682</sup>. Este sistema está directamente inspirado de la presidencia por turno del Consejo de Ministros instaurado por el Tratado CECA y confirmado en el Tratado de Roma<sup>683</sup>. El sistema de elección debe permitir la designación del Presidente del Consejo Europeo mediante un proceso electoral organizado a nivel europeo, según las reglas electorales dictadas en los Tratados europeos<sup>684</sup>.

Por una parte, ante las dudas y los rodeos para determinar y establecer un sistema de designación para el Presidente del Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno han optado por aplicar un sistema de lista que, aunque vigente desde 1974, calificamos de transitorio. En efecto, si la solución elegida ha permitido, en un principio, compensar de manera eficaz los problemas para elegir el Presidente del Consejo Europeo, se ha revelado a lo largo de los años y con las sucesivas ampliaciones, totalmente inadecuada. Por otra parte, la elección del Presidente del Consejo Europeo ha sido un sistema evocado y deseado desde la creación en 1974 del Consejo Europeo<sup>685</sup>. En efecto, considerando el papel importante y sobre todo emblemático del cargo, no se ha considerado adecuado una designación por nominación del Presidente del Consejo Europeo. Sin embargo, la imposibilidad de los Jefes de Estado o de Gobierno a ponerse de acuerdo sobre un mecanismo electoral concreto, ha dificultado la entrada en vigor y la aplicación de un sistema de elección para el Presidente del Consejo

---

<sup>682</sup> La gran mayoría de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros de la Unión europea han sido designados Presidente del Consejo europeo mediante el sistema de lista. España aseguró en tres ocasiones la presidencia del Consejo europeo, presidencia encarnada en 1989 y 1995 por el socialista Felipe González, y en 2002 por el conservador José María Aznar. Entre enero de 1975 y diciembre de 2009, Francia fue seis veces Presidente del Consejo europeo en 1979, 1984, 1989, 1995, 2000 y 2008. En realidad el Consejo europeo tuvo, durante este periodo, 4 Presidentes franceses : el Presidente Giscard d'Estaing, entre 1974 y 1981, el Presidente Mitterrand de 1981 a 1995, el Presidente Chirac de 1995 a 2007, y por fin el Presidente Sarkozy desde 2007. *Vid.* D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, Paris : Dalloz, 1995, y D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*

<sup>683</sup> *Vid.* P. MANIN, *Les communautés européennes, l'Union européenne : Droit institutionnel*, Paris : Pedone, 1995, p. 168 a 169.

<sup>684</sup> En cambio, la opción de organizar una elección, para designar al Presidente del Consejo europeo, nunca ha sido instituida oficialmente por los Tratados europeos, lo que explica que, al día de hoy, ningún Presidente del Consejo europeo ha sido elegido.

<sup>685</sup> Las hipótesis y teorías para instaurar una elección del Presidente del Consejo europeo son numerosas y variadas, lo que explica que la elección pueda ser considerada como un sistema deseable pero inaplicado. Así, en 1979, el "Informe de los tres Sabios" también examinó la posibilidad de establecer el sistema de elección del Presidente del Consejo europeo, subrayando, sin embargo, las posibles dificultades que plantearía dicha elección. *Vid.* "Rapport des trois sages sur les institutions européennes", *European Navigator (ENA)* [en línea], 1980, disponible en : <<http://www.ena.lu/rapport-institutions-europeennes-octobre-1979-010002901.html>>, (consultado en junio de 2008). Otro informe, de los directores de los institutos de estudios internacionales, apoyaba la idea de la elección del Presidente del Consejo europeo, realizada esta vez al sufragio universal indirecto, por los propios miembros del Consejo europeo. *Vid.* B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 240. En 1999, Jean-Louis Quermonne, reafirmaba la necesidad de elegir el Presidente del Consejo europeo, por los Jefes de Estado o Gobierno. *Vid.* "Rapport Quermonne sur l'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", Paris : *La Documentation française*, Commissariat général du plan, octobre 1999.

Europeo. El Tratado reformado de la Unión Europea propone en su artículo 15 este sistema novedoso<sup>686</sup>.

Los debates doctrinales sobre el sistema de lista y el sistema de elección del Presidente del Consejo Europeo son aún muy teóricos, y no aprecian la dinámica de homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo engendrada por el Tratado de Lisboa. Es cierto, que el enfoque de este tema debe ser muy prudente puesto que el Tratado reformado de la Unión Europea no ha entrado en vigor aún y no se puede apreciar la aplicación práctica de estas disposiciones convencionales. Sin embargo, y basándose en las disposiciones convencionales de los Tratados europeos, ya se puede apreciar la unidad del sistema de designación que se esboza a nivel europeo. Así, el interés de este estudio reside en confrontar las especificidades y criterios que caracterizan un sistema original de designación procedente de una lista, con un sistema de elección, inexistente durante los treinta primeros años de existencia del Consejo Europeo. De este modo, demostraremos que el abandono del sistema de lista operado por el Tratado de Lisboa, confirma la tendencia hacia una unidad del sistema de las designaciones de procedencia europea, y precisamente, a favor del sistema de elección.

La preferencia del sistema de elección al sistema de lista revela una evolución de las características de la designación del Presidente del Consejo Europeo. Esta evolución se traduce por un abandono de la diversidad de los protagonistas y un mejoramiento benéfico del alcance institucional europeo de la designación del Presidente del Consejo Europeo.

---

<sup>686</sup> La idea de elegir el Presidente del Consejo europeo es un concepto impulsado con fuerza durante el debate en la convención para el futuro de Europa. En efecto, algunos convencionales apoyaron la idea de la elección del Presidente al sufragio universal directo. Otros convencionales eran partidarios de elegir un único Presidente con la fusión del cargo de Presidente del Consejo europeo con el de Presidente de la Comisión europea. Vid. E. de PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, Paris : 10/18, 2003, p. 135. Véase R. BADINTER, “La présidence à deux têtes”, diario *Le Monde* [en línea], 12 de febrero de 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=792035](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=792035)>, (consultado en junio de 2008) y A. LEPARMENTIER, “L’idée d’un seul Président de l’Union revient à la Convention”, diario *Le Monde* [en línea], 6 de mayo de 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).

### **1.2.1.1 Las complicaciones causadas por el abandono de la diversidad de los protagonistas de estas designaciones**

La primera característica es la diversidad de los protagonistas que intervienen en la designación del Presidente del Consejo Europeo.

Este tema no plantea dificultades ya que tanto las disposiciones convencionales como la práctica permiten una fácil identificación de los protagonistas de esta designación en función del sistema elegido. El interés del estudio de los protagonistas que participan a la designación del Presidente del Consejo Europeo reside en conocer y comparar las similitudes o diferencias entre los actores institucionales que designan a uno de los miembros más prestigiosos del Consejo Europeo. En efecto, según el modo de designación aplicado, es interesante notar los cambios y la importancia del protagonismo de cada institución en la selección del Presidente del Consejo Europeo. Así, procederemos a la identificación de los protagonistas de la designación del Presidente del Consejo Europeo en el sistema de lista, para luego poder comparar con los protagonistas que intervienen en caso de elección del Presidente del Consejo Europeo. Precisamente, la idea que queremos demostrar en este párrafo es que, la reforma institucional, impulsada en Lisboa, ha conducido al abandono de la diversidad de los protagonistas en la designación del presidente del Consejo Europeo. Esta característica criticable, opera lo que interpretamos como una forma de ruptura en la homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo.

Como lo vamos a comprobar, existe una diversidad de los protagonistas en la designación sobre lista del Presidente del Consejo Europeo. Ahora bien, esta característica, que participa a la homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo, está abandonada en el sistema de designación por elección del Presidente del Consejo Europeo a favor de un único protagonista. El abandono de la diversidad de los protagonistas tiene como consecuencia la pérdida de la ilusión democrática de la designación sobre lista del Presidente del Consejo Europeo, sin no obstante, otorgar un carácter democrático suficiente a la elección del Presidente del Consejo Europeo.

### **1.2.1.1.1 La pérdida de la ilusión democrática de la designación sobre lista del Presidente del Consejo Europeo**

Los protagonistas de la designación por lista del Presidente del Consejo Europeo se deducen del artículo 203 del TCE que dispone que “*La presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad*”. Al principio, las rotaciones de las presidencias se hacían según el orden alfabético<sup>687</sup> de los Estados miembros. Pero este sistema fue abandonado por el Acta única europea para privilegiar una alternancia entre el primer y el segundo semestre y evitar que un mismo país tenga que presidir el Consejo Europeo durante el mismo semestre<sup>688</sup>. En 1992, el Tratado de Maastricht, confirmó la alternancia entre los dos semestres y dejó toda la libertad al Consejo para fijar los turnos de presidencia para cada país<sup>689</sup>, respetando un equilibrio entre las presidencias de los pequeños y de los grandes países.

El sistema de designación por lista del Presidente del Consejo Europeo permite destacar dos protagonistas principales.

En primer lugar, el Consejo de la Unión Europea detiene el protagonismo principal. Es él el encargado de adoptar una decisión que fija el orden de rotación de las presidencias. Así, en enero de 2007, el Consejo adoptó una decisión que fija el orden de ejercicio de las presidencias de 2007 a 2020<sup>690</sup>. El inconveniente de este protagonismo es que mantiene la dependencia institucional del Consejo Europeo hacia el Consejo de la Unión Europea, mediante un procedimiento totalmente desprovisto de fundamento democrático<sup>691</sup>.

---

<sup>687</sup> Según los idiomas nacionales.

<sup>688</sup> El segundo semestre está considerado como más duro que el primer semestre. *Vid.* Y. DOUTRIAUX y C. LEQUESNE, *op. cit.*, p. 26.

<sup>689</sup> *Vid.* "Decisión 95/2/CE del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° L 1, 1 de enero de 1995, p. 220. El turno tenía previsto Francia (1 semestre 1995) España (2 semestre 1995) Italia (1 semestre 1996) Irlanda (2 semestre 1996) Holanda (1 semestre 1997) Luxemburgo (2 semestre 1997) Reino Unido (1 semestre 1998) Austria (2 semestre 1998) Alemania (1 semestre 1999) Finlandia (2 semestre 1999) Portugal (1 semestre 2000) Francia (2 semestre 2000) Suecia (1 semestre 2001) Bélgica (2 semestre 2001) España (1 semestre 2002) Dinamarca (2 semestre 2002) Grecia (1 semestre 2003) Italia (2 semestre 2003) Irlanda (1 semestre 2004) Holanda (2 semestre 2004) Luxemburgo (1 semestre 2005) Reino Unido (2 semestre 2005) Austria (1 semestre 2006) Finlandia (2 semestre 2006).

<sup>690</sup> *Vid.* "Decisión 2007/5/CE del Consejo de 1 de enero de 2007 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n° L 1, 4 de enero de 2007, p. 11-12.

<sup>691</sup> Ya que el Consejo impone la designación del Presidente del Consejo europeo en función de una rotación sucesiva entre todos los Estados miembros de la Unión europea. Esta disposición que fue vigente en la práctica durante mucho tiempo, está “convencionalizada” por el Tratado de Maastricht. *Vid.* V. CONSTANTINESCO, *Traité de l'Union européenne, commentaire article par article*, Paris : Economica, 1995, p. 76.

En cambio, se puede conceder como ventaja a la participación del Consejo de la Unión Europea a la designación del Presidente del Consejo Europeo la coherencia de esta designación, puesto que se ha establecido que el país cuyo Jefe de Estado o de Gobierno ejerce la presidencia del Consejo Europeo debe ser al mismo tiempo, el que preside el Consejo de Ministro.

En segundo lugar, los propios Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo son los otros protagonistas al auto-otorgarse la presidencia del Consejo Europeo en función de la decisión del Consejo de la Unión Europea. Este protagonismo en la designación del Presidente del Consejo Europeo es indispensable ya que es totalmente comprensible que el Consejo Europeo tenga que intervenir en la designación de su propio Presidente. La práctica ha limitado este protagonismo a un papel meramente protocolario ya que los Jefes de Estado o de Gobierno no pueden, en teoría modificar o rechazar la designación, aunque en la práctica se hayan tolerado unos intercambios de presidencia por motivos electorales. En general el protagonismo de los Jefes de Estado o de Gobierno que van a ejercer la presidencia se limita a la participación a una pequeña ceremonia protocolaria durante la que el precedente Presidente traspasa el “testigo” al siguiente Presidente. En realidad, la gran ventaja de este protagonismo es permitir a cada nuevo Presidente del Consejo Europeo tomar en cuenta que su nuevo cargo supone *“un deber y una contribución particular de cada Estado miembro al buen funcionamiento de las instituciones comunitarias”*<sup>692</sup>.

Los protagonismos del Consejo de la Unión Europea así como de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo ilustran un sistema que, en su tiempo, tuvo su lógica y su utilidad para fomentar una ilusión democrática de la designación del presidente del Consejo Europeo. Si el papel de dichos protagonistas y los procedimientos nos parecen hoy inadaptados y un poco anacrónicos, no criticamos la participación de dichas instituciones a la designación del Presidente del Consejo Europeo. En efecto, consideramos que el protagonismo del Consejo de la Unión Europea es totalmente justificado si se consideran los vínculos institucionales estrechos entre ambos Consejos y ambas presidencias. En cuanto al protagonismo del propio Consejo Europeo en la designación de su Presidente, lo consideramos como totalmente lógico. Finalmente, apreciamos la diversidad de los protagonistas que intervienen en la designación sobre lista del Presidente del Consejo

---

<sup>692</sup> Vid. ANÓNIMO, “La rotation de la présidence”, *Presidencia luxemburguesa de la U.E. de 2005* [en línea], disponible en : [http://www.eu2005.lu/fr/presidence/la\\_presidence/rotation\\_presidence/index.html](http://www.eu2005.lu/fr/presidence/la_presidence/rotation_presidence/index.html), (consultado en julio de 2008).

Europeo. En esta línea y en caso de que el Consejo Europeo se independice institucionalmente del Consejo de la Unión Europea, esta participación del Consejo de la Unión Europea se volvería superflua. Podría entonces ser sustituida por la participación de otro protagonista como por ejemplo el Parlamento Europeo, de manera a preservar la diversidad de los protagonistas que intervienen en la designación del Presidente del Consejo Europeo.

#### **1.2.1.1.2 La insuficiencia del carácter democrático de la elección del Presidente del Consejo Europeo**

A pesar de la oposición de los pequeños países, el apoyo determinante del Presidente español, José María Aznar, del Primer ministro británico Tony Blair<sup>693</sup>, y del Presidente francés Jacques Chirac a favor de la elección del Presidente del Consejo Europeo permitió al final imponer esta idea<sup>694</sup> durante la conferencia Intergubernamental de octubre 2004<sup>695</sup>. El acuerdo de los Jefes de Estado o de Gobierno sobre una elección al sufragio universal indirecto realizada por los propios miembros del Consejo Europeo permitió la adopción del artículo I-21 de la Constitución europea que disponía claramente que “*el Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada (...)*”<sup>696</sup>. El Tratado reformado de la Unión Europea recoge esta disposición en su artículo 15 y confirma la elección del Presidente del Consejo Europeo por el propio Consejo Europeo.

En el sistema de elección, el Tratado de Lisboa contempla la participación de un sólo protagonista. Si el Consejo de la Unión Europea ya no participa a la designación del Presidente del Consejo Europeo, el Consejo Europeo conserva su participación y amplía sus

---

<sup>693</sup> Vid. H. de BRESSON, “Britaniques et espagnols approuvent une double présidence de l’Europe”, diario *Le Monde* [en línea], 17 de enero de 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=788539](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=788539)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>694</sup> Vid. O. DUHAMEL, *Pour l’Europe : le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris : Seuil, 2003, p. 180 y 181.

<sup>695</sup> Vid. T. FERENCZI, L. ZECCHINI, “Président du Conseil, ministre des affaires étrangères les nouvelles têtes de l’Europe”, diario *Le Monde* [en línea], 13 diciembre de 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=831579](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=831579)>, (consultado en junio de 2008), y T. FERENCZI, “Des sujets de controverse persistants”, diario *Le Monde* [en línea], 7 de octubre de 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>696</sup> Según las reglas establecidas en el Tratado constitucional, el Presidente del Consejo europeo quedaría elegido a la condición de obtener el voto de los 2/3 de los Estados, representando al menos los 3/5 de la población. Este sistema asegura así al Presidente del Consejo europeo elegido según este sistema beneficiar de un amplio apoyo en el seno del Consejo europeo y de los Jefes de Estado y de Gobierno. Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 134.

prerrogativas ya que es él quien decide quien será su Presidente. El procedimiento, más democrático, esconde en realidad un protagonismo monopolizado en las manos del sólo Consejo Europeo, sin control ni información de otras instituciones. La limitación del número de protagonistas en la elección del Presidente del Consejo Europeo tiene el inconveniente de romper la regla de la diversidad de protagonistas para la designación de los demás miembros del Consejo Europeo. Además, esta elección limitada a la sola participación del Consejo Europeo no tiende a desarrollar las relaciones interinstitucionales, y encierra el Consejo Europeo en una vida institucional desconectada de las demás instituciones.

El abandono del sistema de lista a favor del sistema de elección aportará un carácter democrático a la designación del Presidente del Consejo Europeo. Sin embargo, el hecho de que sólo haya un único protagonista en la elección del Presidente del Consejo Europeo nos parece bastante insuficiente. Por eso lamentamos la opción elegida por el Tratado de Lisboa de abandonar la diversidad de los protagonistas en la elección del Presidente del Consejo Europeo. Pensamos que oscurece el carácter democrático otorgado por la elección a la designación del presidente del Consejo Europeo y que sería útil que participaran otras instituciones en dicho procedimiento, de forma más o menos formal. En este sentido, es interesante recordar que durante la convención para el futuro de Europa<sup>697</sup>, el Presidente Giscard d'Estaing había emitido la idea original de realizar la elección del Presidente del Consejo Europeo al sufragio universal indirecto, por un Congreso de los pueblos, compuesto por parlamentarios europeos y nacionales<sup>698</sup>, lo que suponía más protagonistas. Compartimos y apoyamos esta idea.

Antes de recurrir a una reforma institucional, creemos que la práctica podría permitir la intervención de ciertas instituciones europeas para seguir el proceso de elección y otorgar a esta designación un toque protocolario que el Tratado de Lisboa no le da. Así, como depositaria institucional de los Tratados europeos, pensamos que la Comisión Europea podría tener un papel interesante en la elección del Presidente del Consejo Europeo. Se podría imaginar un sistema en el que la Comisión reunida, tomaría juramento del nuevo Presidente del Consejo Europeo. También consideramos como posible la integración de un sistema de información del Parlamento Europeo y/o del Consejo de la Unión Europea sobre el

---

<sup>697</sup> Vid. V. GISCARD d'ESTAING, "La convention européenne à mi parcours", diario *Le Monde* [en línea], 14 de enero de 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>698</sup> Proyecto rechazado por los convencionales. Vid. V. GISCARD d'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Paris : Albin Michel, 2003.

procedimiento de la elección del Presidente del Consejo Europeo. Queremos indicar por fin que, aunque todavía no haya la madurez institucional suficiente, la elección del Presidente del Consejo Europeo debería contar con el protagonismo más ambicioso de los pueblos europeos. De hecho, desde 1974, y en varias ocasiones, el Presidente Giscard d'Estaing, padre del Consejo Europeo, ha abogado en favor de la elección del Presidente del Consejo Europeo, al sufragio universal directo, es decir, un Presidente elegido directamente por los ciudadanos europeos<sup>699</sup>. Estamos convencidos de que este protagonismo de los pueblos europeos en el procedimiento de elección del Presidente del Consejo Europeo beneficiaría mucho a la figura del Presidente del Consejo Europeo debido a la potencia democrática que supondría dicho protagonismo.

### **1.2.1.2 El beneficio de la mejora del alcance institucional europeo de estas designaciones**

El segundo elemento característico de la designación del Presidente del Consejo Europeo es el alcance institucional europeo de su designación. Ahora bien, esta característica tiene consecuencias distintas según que se aplique una designación sobre lista o por elección del presidente del Consejo Europeo.

Aunque haya pocos estudios doctrinales sobre esta cuestión, nos parece interesante analizar los matices y mejoras que aportan cada sistema al alcance institucional europeo de la designación del presidente del Consejo Europeo. La idea que queremos defender es que el Tratado de Lisboa, con una preferencia del sistema de elección al sistema de lista, propone una mejora del alcance institucional europeo de la designación del Presidente del Consejo Europeo. Sin embargo, y de manera paradójica, esta mejora supone una ruptura en las características comunes del sistema de designación de los miembros del Consejo Europeo.

Para demostrar la mejora del alcance institucional europeo de estas designaciones examinaremos el impacto de la existencia de procedimientos de designación “exclusivo”<sup>700</sup> o

---

<sup>699</sup> Para el Presidente Giscard d'Estaing “*La elección del Presidente del Consejo europeo al sufragio universal directo debe completar la de la Asamblea europea*”. Vid. V. GISCARD d' ESTAINING, Presidente de la República francesa, entrevistado por ANÓNIMO, [s.l.] : *La Libre Belgique*, 23 de mayo de 1984. Véase también E. de PONCINS, *op. cit.*, p.135.

<sup>700</sup> Es decir que solo sirven a la designación de un miembro del Consejo europeo.



“inclusivo”<sup>701</sup>, así como el reconocimiento de la condición institucional del Presidente del Consejo Europeo en los Tratados europeos. De este modo, podremos destacar cual de los dos sistemas proporciona el mejor alcance institucional europeo a la designación del Presidente del Consejo Europeo. Concretamente, la designación sobre lista no permite un reconocimiento convencional de la designación del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo. A su manera, esta característica criticable ha forjado uno de los elementos de unidad de los sistemas designación en el Consejo Europeo. Sin embargo, la opción elegida por el Tratado de Lisboa, ha cambiado totalmente la situación, otorgando de manera inesperada un reconocimiento convencional de la designación del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo.

#### ***1.2.1.2.1 El no-reconocimiento convencional de la designación sobre lista del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo***

Según el artículo 4 del TUE, “*El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá (...), bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo*”. Concretamente, y como lo dispone el artículo 203 del TCE “*La presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad*”. Estas disposiciones convencionales permiten diseñar el alcance de la lista que sirve de base para el mandato del Presidente del Consejo Europeo.

Por una parte, el sistema de lista supone una designación exclusiva es decir que cuando se designa al Presidente del Consejo Europeo no se realiza ninguna otra designación simultánea. Dicho de otro modo, si para ser Presidente del Consejo Europeo el Tratado impone que el candidato sea Jefe de Estado o de Gobierno, la designación del Presidente del Consejo Europeo no se hace al mismo momento que la elección del Jefe de Estado o de Gobierno. También se puede notar que el sistema de designación del Presidente del Consejo

---

<sup>701</sup> Es decir que comprenden a la vez y de manera indisoluble la designación de una persona para el cargo de miembro del Consejo europeo y para otro cargo.

Europeo adoptado en los Tratados excluye el recurso a criterios susceptibles de ayudar en la selección de los candidatos. En estas circunstancias, cabe admitir que el alcance europeo de la designación por lista es bastante matizado. En efecto, es cierto que la designación del Presidente del Consejo Europeo supone un cierto alcance europeo debido a las funciones europeas que va a desempeñar. Sin embargo, dicha selección no se apoya sobre criterios que puedan subrayar la responsabilidad y el compromiso europeo del futuro Presidente, dándole a su designación un fuerte alcance europeo; al contrario, el sistema de lista de atribución por turno de la presidencia del Consejo Europeo se basa sobre criterios que hacen resaltar la dimensión nacional de la designación<sup>702</sup>. Además, el modo de designación exclusivo, según el sistema de lista, resta bastante alcance europeo al nuevo Presidente, otorgando al contrario, a la designación del Jefe de Estado o de Gobierno, un alcance nacional más fuerte sobre el escenario europeo.

Por otra parte, es interesante notar que la designación por lista no goza de un alcance institucional suficiente. En efecto, el sistema de designación exclusivo permite centrar el reconocimiento convencional sólo al nivel de la designación del Presidente del Consejo Europeo, no obstante, el artículo 4 del TUE no reconoce la condición institucional de miembro del Consejo Europeo del Presidente del Consejo Europeo, al menos de manera explícita. Aunque la práctica haya confirmado desde hace muchos años, el alcance institucional de la designación del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo, el no-reconocimiento de su condición institucional disminuye la dimensión institucional del cargo de Presidente del Consejo Europeo y afecta a su designación.

La ausencia de alcance institucional europeo de la designación por lista del Presidente del Consejo Europeo confirma este criterio común a las designaciones en el Consejo Europeo y contribuye, pues, a la homogeneización de las reglas de designación. Sin embargo, esta ausencia de alcance institucional europeo no nos satisface. Por eso consideramos que debería ser reformado y desarrollado de manera a reconocer en los Tratados la designación por lista del Presidente del Consejo Europeo. A nuestro parecer, y del punto de vista del alcance institucional, no plantearía ninguna dificultad añadir al artículo 4 que el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados

---

<sup>702</sup> Primero solo pueden verse atribuido a la presidencia del Consejo europeo sus propios miembros. Esto excluye de manera radical la hipótesis de tener un Presidente que no sea miembro del Consejo europeo. El segundo criterio limita la atribución de la presidencia a los solos Jefes de Estado y de Gobierno miembros del Consejo europeo, es decir, a los Jefes de Estado y de Gobierno cuyo país es miembro de la Unión europea. Esto significa que no pueden ejercer la presidencia del Consejo europeo ni los Ministros nacionales, ni el Presidente de la Comisión, ni el Comisario europeo, y eso a pesar de ser miembros de pleno derecho del Consejo europeo.

miembros, su Presidente, así como por el Presidente de la Comisión. Por lo que se refiere al alcance institucional europeo de la designación del Presidente del Consejo Europeo, consideramos que será bastante difícil mejorarla mientras se mantenga el sistema de designación sobre lista. En caso de que se conserve este sistema, creemos probable que el cargo de Presidente del Consejo Europeo siga careciendo del alcance institucional europeo que debería corresponderle. Pensamos pues que sería oportuno adoptar otro sistema de designación que mejore el alcance institucional europeo de la designación del Presidente del Consejo Europeo.

#### ***1.2.1.2.2 El reconocimiento convencional de la elección del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo***

Según el artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea :

*“2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento”.*

El alcance de la elección del Presidente del Consejo Europeo se encuentra radicalmente modificado por este modo de designación y merece pues unos comentarios.

Primero, el alcance europeo se encuentra notablemente reforzado. Por una parte, el sistema de elección mantiene una designación exclusiva es decir que cuando se designe al Presidente del Consejo Europeo no se realiza ninguna otra designación simultánea. Sin embargo, el Tratado reformado de la Unión Europea impone que el Presidente elegido no tenga ningún mandato nacional. Esto significa que el modo de elección exclusivo, realizado exclusivamente al nivel europeo, devuelve un alcance europeo al nuevo Presidente. Es importante subrayar también que los convencionales no han querido imponer un criterio

restrictivo en el texto del Tratado, como por ejemplo, la obligación del candidato a la presidencia de haber sido miembro del Consejo Europeo durante dos años<sup>703</sup>. En cambio, parece evidente que el candidato tendrá que conocer el funcionamiento de la institución. Además, la designación del Presidente del Consejo Europeo tal y como está prevista en el Tratado reformado de la Unión Europea estará sometida a la declaración nº6 que tiene previsto que “*En la elección de las personas que habrán de desempeñar los cargos de Presidente del Consejo Europeo, (...) deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros*”<sup>704</sup>. La aplicación de dichos criterios permitirá con la práctica insistir en la representatividad y el compromiso europeo del futuro Presidente, otorgando a su elección un importante alcance europeo<sup>705</sup>.

Luego, el alcance institucional está explícitamente ampliado gracias a las disposiciones del Tratado reformado de la Unión Europea. En efecto, la elección exclusiva limita el reconocimiento institucional de la condición de Presidente del Consejo Europeo al Tratado reformado de la Unión Europea. Ahora bien, este reconocimiento convencional de la condición institucional está realizado por el artículo 15 que insta formalmente la condición institucional de miembro del Consejo Europeo del Presidente del Consejo Europeo. De este modo, se establece con firmeza el alcance institucional de la elección del Presidente del Consejo Europeo.

Sobre la base de los análisis anteriores, consideramos que el alcance institucional europeo de la elección del Presidente del Consejo Europeo se encuentra considerablemente

---

<sup>703</sup> Lo que en teoría deja abierto la posibilidad de elegir un Presidente que nunca ha sido miembro del Consejo europeo. Sin embargo, en la práctica, podemos pensar que los primeros candidatos a la presidencia serán miembros o ex-miembros del Consejo europeo. Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 135 y 136.

<sup>704</sup> Véase “Declaración 6 relativa a los apartados 5 y 6 del artículo 15, a los apartados 6 y 7 del artículo 17 y al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea”, *Eur-Lex* [en línea], disponible en : < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:ES:HTML>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>705</sup> De momento se barajan dos personalidades susceptibles de convertirse en primer Presidente del Consejo europeo elegido. Se trata del actual Primer ministro luxemburgués, Jean-Claude Juncker, y del ex Primer ministro inglés Tony Blair. También se evoca con insistencia el nombre del ex – Presidente del Gobierno español Felipe Gonzalez. El Presidente Nicolas Sarkozy que asumirá la presidencia del Consejo europeo en el momento de la elección del Presidente del Consejo europeo ha concedido que Tony Blair era “*el más europeo de los ingleses (...) que podemos pensar en él [para asumir el cargo] es bastante inteligente*”. Por lo que se refiere a Jean Claude Juncker, el Presidente Sarkozy subraya que el hecho de que el Primer ministro luxemburgués sea miembro del Consejo europeo “*da una cultura, una historia y pues que pueda ser el primer Presidente del Consejo es una idea inteligente*”. Vid. T. FERENCZI, “Président du Conseil européen et haut représentant, des fonctions convoitées par les Vingt-Sept”, diario *Le Monde* [en línea], 21 de octubre de 2007, disponible en : <[http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=1009651&clef=ARC-TRK-NC\\_01](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1009651&clef=ARC-TRK-NC_01)>, (consultado en junio de 2008).

mejorado gracias al reconocimiento en las disposiciones del TRUE, de la elección del Presidente del Consejo Europeo como miembro del Consejo Europeo. Así, la elección del Presidente del Consejo Europeo encuentra en el Tratado reformado de la Unión Europea, el alcance institucional europeo que le faltaba en el sistema de lista. Ahora bien al ganar un alcance institucional y europeo gracias a la elección, la designación del Presidente del Consejo Europeo pierde el punto común que comparte entre todos los sistemas de designación. No negamos que esta excepción se aparta de la dinámica de homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo que privilegia la ausencia de alcance institucional europeo de las designaciones en el Consejo Europeo. Sin embargo, y considerando el interés de tener un alcance institucional europeo para las designaciones en el Consejo Europeo, pensamos que esta excepción merecería convertirse en el criterio común, dándole un nuevo rumbo a la homogeneización de las reglas de designación en el Consejo Europeo.

### ***1.2.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN : SISTEMA DE NOMINACIÓN VS SISTEMA DE ELECCIÓN***

La nominación de nivel europeo es la designación por decisión discrecional de determinadas instituciones europeas, de ciertas personas, para ocupar una función o un cargo supranacional, mientras que las elecciones de nivel europeo son aquellas que permiten la designación de miembros del Consejo Europeo mediante un proceso electoral organizado a nivel supranacional, según las reglas electorales dictadas en los Tratados europeos. El Presidente de la Comisión Europea y el Alto Representante para la política exterior se encuentran en medio de una oposición entre un sistema de nominación y un sistema de elección, que fundan la procedencia de sus designaciones respectivas.

Por lo que se refiere al Presidente de la Comisión Europea, miembro del Consejo Europeo, su modo de designación fue muy debatido durante la convención para el futuro de Europa de 2004. Por una parte, los representantes del Parlamento Europeo reivindicaban el derecho de elegir al Presidente de la Comisión, pero también pedían el derecho de poder designar con toda independencia<sup>706</sup>, a los candidatos a la presidencia de la Comisión<sup>707</sup>. Por

---

<sup>706</sup> Así, los eurodiputados esperaban excluir totalmente el Consejo europeo del proceso de elección del Presidente de la Comisión. *Vid.* V. GISCARD d'ESTAING, *La Constitution pour l'Europe*, Paris : Albin Michel, 2003, p. 53.

otra parte, los gobiernos querían mantener el papel de selección del candidato a Presidente de la Comisión, a través del sistema de nominación por el Consejo de la Unión Europea. Así, de esta manera, el Presidente de la Comisión no podía depender totalmente del Parlamento Europeo.

En cuanto a la designación del Alto Representante para la política exterior, Vicepresidente de la Comisión Europea y miembro del Consejo Europeo, está regida por las disposiciones del Tratado reformado de la Unión Europea de 2007. En realidad, el Tratado reformado de la Unión Europea, en el artículo 18 dedicado al Alto Representante, no se refiere claramente a un sistema de elección, prefiriendo hablar de “*nombramiento por mayoría cualificada*”. Pero a la luz del artículo 16 del Tratado reformado de la Unión Europea, este nombramiento por mayoría cualificada tiene que ser interpretado como una elección según las reglas de la mayoría cualificada.

El gran interés de este estudio es de evaluar las ventajas y los inconvenientes de cada sistema y destacar los motivos que han permitido la nominación o la elección predominar en la designación del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea. Las rivalidades entre los dos sistemas permiten destacar que, en la práctica y en particular desde hace unos años, se ha producido una incontestable desafección por el sistema de nominación a favor del sistema de elección. En efecto, el estudio de los miembros del Consejo Europeo que están nombrados ilustra un fenómeno de retroceso que conoce este modo de designación a nivel europeo. En cambio, inexistentes durante los treinta primeros años de existencia del Consejo Europeo, las elecciones de nivel europeo constituyen un modo de designación impulsado por el Tratado constitucional y que previsiblemente se encuentre confirmado en el Tratado reformado de la Unión Europea.

El objetivo de este estudio es el análisis del sistema de nominación y de su suplantación por un sistema de elección poco tradicional para designar a los miembros del Consejo Europeo a nivel europeo. Será pues muy interesante apreciar la innovación de la elección introducida por el Tratado reformado de la Unión Europea, confrontándola al sistema de nominación, para destacar rasgo y particularidades de estos modos de designación. Una vez más, la prudencia debe guiar nuestro análisis puesto que el Tratado reformado de la Unión Europea no ha entrado en vigor aún y no se puede apreciar plenamente la aplicación práctica

---

<sup>707</sup> Este sistema suponía, como ocurre al nivel nacional por ejemplo en España, que cada partido político anuncie su candidato a la presidencia del Consejo europeo, antes de las elecciones del Parlamento europeo.

de sus disposiciones. Sin embargo, el interesante mantenimiento de la diversidad de los protagonistas así como la problemática limitación del alcance institucional europeo permiten subrayar rasgos concordantes e inconvenientes existentes entre el sistema de nominación y el sistema de elección.

### **1.2.2.1 El interés del mantenimiento de la diversidad de los protagonistas de estas designaciones**

El mantenimiento de la diversidad de los protagonistas es la primera característica de la nominación o de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión. El estudio de los protagonistas que participan a la designación del Presidente de la Comisión debe permitir deducir cuales son los actores institucionales que designan a uno de los miembros del Consejo Europeo. Este enfoque original viene vinculado con el estudio de los protagonistas que intervienen en la designación del Alto Representante para la política exterior y, pues, de otro miembro del Consejo Europeo<sup>708</sup>.

A primera vista se pueda formular dudas sobre el interés de una cuestión que ya ha sido bastante analizada en la doctrina. Además, el estudio de los protagonistas que participan a la designación del Presidente y Vicepresidente de la Comisión no parece plantear dificultades ya que, en función del sistema elegido, las disposiciones convencionales y la práctica facilitan la identificación de los protagonistas de esta designación. Sin embargo, existe un interés en conocer y comparar las similitudes o diferencias entre los protagonistas que participan a la nominación y los que participan a la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea. En efecto, esperamos demostrar la existencia de una diversidad de protagonistas en estos modos de designación de estos miembros del Consejo Europeo y deducir pues la existencia de una característica común en el sistema de designación de nivel europeo. Esto implica una identificación de los protagonistas y una valoración del papel que pueden tener para seleccionar a estos dos miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>708</sup> El procedimiento de designación resulta del consenso sobre la creación de este cargo de Alto Representante, adoptado a principios de los años 2000 en la convención para el futuro de Europa y consagrado en el Tratado reformado de la Unión europea, firmado en Lisboa en 2007.

La exposición y el análisis de la existencia de una diversidad de protagonistas en la designación por nominación y por elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea nos permitirá apreciar el aporte de un sentimiento democrático a la nominación del Presidente de la Comisión Europea, así como el aporte de un carácter democrático a la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea.

#### ***1.2.2.1.1 El aporte de un sentimiento democrático a la nominación del Presidente de la Comisión Europea***

Originariamente, en los Tratados de París y de Roma, la designación del Presidente de la Comisión era indisociable de la designación de los demás comisarios. En efecto, todos los miembros de la Comisión estaban nombrados en bloque y el Presidente estaba designado en su seno por los Estados miembros como un “*Primus Inter Pares*”<sup>709</sup>. Al final de los 70, con la creación del Consejo Europeo, el sistema de nominación del Presidente de la Comisión va a cambiar<sup>710</sup>. Según el artículo 214.2 del TCE, la nominación del Presidente de la Comisión y miembro del Consejo Europeo empieza con la intervención del Consejo de la Unión Europea<sup>711</sup>. Una vez designado el candidato, el Consejo de la Unión Europea propone su candidato a la aprobación del Parlamento Europeo<sup>712</sup>. Luego<sup>713</sup>, incumbe

---

<sup>709</sup> Vid. P. MANIN, *Les Communautés européennes, l'Union européenne ; Droit institutionnel*, Paris : Pedone, 1999, p. 155.

<sup>710</sup> El Consejo europeo decidió otorgarse el poder de nombrar al Presidente de la Comisión antes de los otros comisarios, de manera que se le dé un peso mayor y que se le permite ser consultado para la designación de los otros comisarios. Así, el Consejo europeo de julio de 1976 designó a Roy Jenkins como Presidente de la Comisión europea. El 20 de abril de 1980, al final del Consejo europeo de Luxemburgo el Consejo europeo decidió que “*La elección del Presidente de la Comisión seguiría siendo efectuada por el Consejo europeo al menos seis meses antes del inicio del siguiente mandato*”. Con la declaración de Stuttgart en 1983 se introdujo la obligación para el Presidente del Consejo europeo de consultar el Parlamento europeo antes de designar al Presidente de la Comisión. Vid. P. MANIN, *id.*, p. 156.

<sup>711</sup> El Tratado de Maastricht, en su artículo 158, viene consagrar la práctica establecida por la costumbre, disponiendo que los gobiernos designan de común acuerdo, y después de haber consultado el Parlamento europeo, la personalidad que piensan nombrar Presidente de la Comisión. El Tratado de Niza se refiere “*al Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno*” y luego designan en consultación con el Presidente designado, las otras personalidades que piensan nombrar miembros de la Comisión. Vid. S. VAN RAEDENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles : De Boeck, 1996, p. 174.

<sup>712</sup> Mediante un voto consultivo el Parlamento vota de manera formal sobre la nominación del Presidente de la Comisión. La organización del voto del Parlamento europeo depende de las disposiciones de su reglamento interno. En su artículo 98, este reglamento interno dispone que una vez que los gobiernos de los Estados miembros hayan designado un candidato para ser nombrado Presidente de la Comisión, el Presidente del Parlamento europeo invita dicho candidato a hacer una declaración ante el Parlamento, seguida por un debate con los eurodiputados. Vid. V. CONSTANTINESCO *et al.*, *Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, commentaire article par article*, Paris : Economica, 1995, p. 542. Véase también “Reglamento interno”, *Parlamento europeo* [en línea], 16a edición, febrero de 2008, disponible en :



al Presidente del Parlamento transmitir el resultado del voto consultivo de los eurodiputados al Presidente del Consejo de la Unión Europea como decisión del Parlamento. En caso de voto positivo del Parlamento, el Consejo de la Unión Europea confirma el candidato y lo nombra Presidente de la Comisión<sup>714</sup>. Si el Parlamento da un voto negativo, el Consejo de la Unión Europea no está jurídicamente obligado a designar a otro candidato. Sin embargo, el Consejo Europeo correría el riesgo de ver al Parlamento Europeo oponerse a la nominación de la Comisión, mediante el voto de aprobación del colegio de comisarios que incluye el Presidente de la Comisión. Por eso, ante un aviso negativo del Parlamento Europeo, el Presidente del Consejo de la Unión Europea invita a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros a designar a otro candidato a la presidencia de la Comisión para poder luego presentarle de nuevo al Parlamento Europeo<sup>715</sup>.

La descripción del procedimiento de nominación del Presidente de la Comisión permite destacar el protagonismo de dos instituciones. Por una parte, el Consejo de la Unión Europea, reunido en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno tiene el papel clave que consiste en designar y proponer<sup>716</sup> a un candidato para el cargo de Presidente de la Comisión<sup>717</sup>. Por otra parte, el Parlamento Europeo, participa al nombramiento del Presidente de la Comisión con un papel de aprobación de la decisión del Consejo. En efecto, como lo

---

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>713</sup> Finalizado el debate, el Parlamento europeo aprueba o rechaza la candidatura propuesta por el Consejo europeo, a la mayoría de los sufragios expresados. Para la investidura del Presidente Barroso, se han emitido 664 votos, de los que 413 han sido a favor, 251 en contra, 44 abstenciones o en blanco y tres nulos. *Vid.* ANÓNIMO, “Los diputados europeos eligen a Durão Presidente de la Comisión”, diario *El Mundo* [en línea], 22 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/07/22/internacional/1090494021.html>>, (consultado en junio de 2008). Para la aprobación de Romano Prodi como Presidente de la Comisión europea véase L. CARTOU *et al.*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>714</sup> En caso de voto favorable del Parlamento europeo, el Consejo de la Unión europea procedería al nombramiento oficial del Presidente de la Comisión, después del voto de aprobación de los demás comisarios. No existe indicaciones convencionales, para saber cuando y como debe intervenir la confirmación y el comunicado de nombramiento del nuevo Presidente de la Comisión. Sin embargo, es muy probable que sea mantenido el procedimiento inaugurado en 1976, según el cual se anuncia el nombramiento del Presidente designado después de una reunión del Consejo europeo.

<sup>715</sup> Un voto desfavorable implicaría por parte del Consejo de la Unión europea repetir la primera fase de designación de un nuevo candidato a la presidencia de la Comisión y una nueva presentación ante el Parlamento europeo. Este procedimiento fue instaurado para la designación del Presidente Santer en 21 de julio de 1994. *Vid.* P. MANIN, *L'Union européenne ; Institutions, ordre juridique, contentieux*, Paris : Pedone, 2005, p. 241 y 242.

<sup>716</sup> De común acuerdo según el Tratado de Ámsterdam y por mayoría cualificada según el Tratado de Niza.

<sup>717</sup> *Vid.* “Declaración sobre el nombramiento del presidente de la comisión”, Consejo de la Unión europea [en línea], Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999, disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100.es9.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100.es9.html)>, (consultado en julio de 2008).

hemos visto, el nombramiento oficial del Presidente de la Comisión por el Consejo de la Unión Europea debe ser precedido de la aprobación determinante del Parlamento Europeo.

El protagonismo del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo tiene la ventaja de situar la nominación del Presidente de la Comisión Europea a un nivel exclusivamente europeo. En cambio, por lo que se refiere al reparto de papeles y del peso institucional respectivo de los dos protagonistas, las apariencias parecen diseñar un claro desequilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea a favor de esta última institución. Sin embargo, este inconveniente teórico del papel insignificante del Parlamento Europeo en el nombramiento del Presidente de la Comisión se encuentra compensado por la interpretación de las disposiciones convencionales. En efecto, se puede decir que si el Parlamento Europeo no aprueba a un candidato designado por los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, estos están casi obligados a proponer a otro candidato<sup>718</sup>. Esto significa que el Parlamento Europeo no se limita a un mero protagonismo formal sino que tiene una verdadera importancia en el procedimiento de nominación. Es además interesante notar que el desarrollo de la importancia del papel del Parlamento Europeo parece acompañarse por una limitación del poder del Consejo de la Unión Europea.

El estudio de los protagonistas de la nominación del Presidente de la Comisión es muy interesante ya que revela una evolución en los papeles de las dos instituciones participantes. Además, nos permite comprobar la diversidad de protagonismo, característica de la nominación de los miembros del Consejo Europeo. Valoramos positivamente esta diversidad y esperamos que las futuras reformas institucionales protejan esta diversidad de manera a permitir la intervención de varias instituciones en la nominación del Presidente de la Comisión. En efecto, analizamos esta diversidad como una forma de estimulación del “sentimiento democrático” de la nominación del Presidente de la Comisión Europea. En cambio, por lo que se refiere al protagonismo del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, la situación nos parece poco satisfactoria ya que no corresponde a lo que debería ser un procedimiento moderno y realmente democrático.

Primero, consideramos que el papel del Parlamento Europeo debería ser reforzado para que la nominación del Presidente de la Comisión Europea desemboque en un sistema similar al existente por ejemplo en el caso español estudiado anteriormente. Así, sería

---

<sup>718</sup> Vid. P. MANIN, *op cit.*, p. 241 a 243.

oportuno que la futura reforma de las instituciones otorgase el mayor protagonismo a la Cámara de los eurodiputados, mientras que el Consejo de la Unión Europea, tal y como la figura del Rey, se limitaría a un papel formal y protocolario.

Luego, creemos que el papel del Consejo de la Unión Europea reunido en su formación de Jefe de Estado o de Gobierno debería ser sustituido por el protagonismo del propio Consejo Europeo. Aunque intervenga sólo de manera formal, la participación del Consejo Europeo parece más adecuada que la del Consejo de la Unión Europea, puesto que la nominación del Presidente de la Comisión Europea supone al mismo tiempo la nominación de un miembro del Consejo Europeo pero no del Consejo de la Unión Europea<sup>719</sup>.

Por fin, se puede recordar que la declaración de Stuttgart sobre la Unión Europea había previsto completar la intervención del Parlamento Europeo con la consulta de los Presidentes de los grupos parlamentarios europeos antes de que el Consejo de la Unión Europea designase oficialmente el nuevo Presidente. Pero al final, esta disposición, no fue recogida ni en las disposiciones del Tratado de Maastricht ni en las del Tratado de Niza<sup>720</sup>. Sin embargo, y según las condiciones de aplicación, esta propuesta podría ser interesante en la medida en que implicaría una ampliación de los protagonistas en la nominación del Presidente de la Comisión, en total conformidad con la diversidad que caracteriza la designación de los miembros del Consejo Europeo.

#### ***1.2.2.1.2 El aporte de un carácter democrático a la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea***

Son las disposiciones del artículo 17 y 18 del Tratado reformado de la Unión Europea, que sirven de base para regir la elección del Presidente y del Vicepresidente de la Comisión Europea<sup>721</sup>. Concretamente, el procedimiento previsto para la elección del Presidente de la Comisión establece que el Consejo Europeo deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de

---

<sup>719</sup> De hecho, el 20 de abril de 1980, al final de la Cumbre de Luxemburgo, el Consejo europeo había reivindicado este protagonismo que los Tratados europeos le han denegado hasta hoy. *Vid.* "Conclusiones del Consejo europeo de 1975 a 1999", *Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg* [en línea], disponible en : <[http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe\\_conclusion/cons\\_43\\_63/43\\_63\\_sce.html](http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>720</sup> Sin embargo, este sistema ha sido utilizado para la designación del Presidente Santer. *Vid.* P. MANIN, *Les Communautés européennes*, Paris : Pedone, 1999, p. 156.

<sup>721</sup> Alto Representante para la política exterior.

Presidente de la Comisión. Luego pertenecerá al Parlamento Europeo elegir al candidato por mayoría de sus miembros<sup>722</sup>.

Por lo que se refiere a la elección del Alto Representante para la política exterior, el procedimiento previsto en el Tratado de Lisboa prevé que estará nombrado por mayoría cualificada, por el Consejo Europeo y con la aprobación del Presidente de la Comisión. *A priori*, el Parlamento Europeo no vota expresamente sobre la designación del Alto Representante. Sin embargo, su intervención en esta elección se deduce de las disposiciones que reconocen el Alto Representante como el Vicepresidente de la Comisión Europea. Esto significa que además de ser Alto Representante, será también miembro de la Comisión. Como miembro de la Comisión, el Alto Representante tendrá pues que someterse al voto del Parlamento Europeo para la investidura de la Comisión<sup>723</sup>. Un voto positivo del Parlamento para el colegio de comisarios implicaría indirectamente una aprobación de la elección del Alto Representante. En cambio, un voto negativo del Parlamento Europeo en contra de la Comisión podría interpretarse como un rechazo directo o indirecto de la elección del Alto Representante. Según el procedimiento descrito, existen tres protagonistas para la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión, ambos, miembros del Consejo Europeo.

El primer protagonista de estas elecciones es el Consejo Europeo. Las disposiciones convencionales otorgan al Consejo Europeo un poder de proposición, mucho más modesto que el papel que tenía en el procedimiento de nominación. En el caso de la elección del Presidente de la Comisión, el libre albedrío del Consejo Europeo está ahora condicionado al respeto del resultado de las elecciones en el Parlamento Europeo<sup>724</sup>. En efecto, el Consejo Europeo se limita a realizar las consultas necesarias y “apropiadas” para proponer un candidato a la presidencia de la Comisión que sea necesariamente de la misma tendencia política que la mayoría existente en el Parlamento Europeo<sup>725</sup>. En el caso del Alto Representante, el Consejo Europeo tiene más libertad ya que su elección no está sometida a la

---

<sup>722</sup> En caso de que el candidato no obtenga dicha mayoría, el Tratado tiene previsto que el Consejo europeo proponga al Parlamento europeo un nuevo candidato en el plazo de un mes, por el mismo procedimiento.

<sup>723</sup> Y tendría que dimitir en caso de que el Parlamento votara un moción de censura en contra de la Comisión. *Vid. E. de PONCINS, op. cit., p. 172.*

<sup>724</sup> En efecto, antes, el Consejo europeo tenía la libertad de designar a un candidato de una sensibilidad contraria a la mayoría parlamentaria europea, como por ejemplo con el socialista Romano Prodi designado Presidente de la Comisión con una mayoría parlamentaria de derecha.

<sup>725</sup> De este modo, el Presidente de la Comisión procederá pues de una de las dos grandes formaciones políticas que habrá ganado las elecciones parlamentarias, pero sin que sea necesariamente él mismo parlamentario europeo. Esta medida fue anticipada con las elecciones del Parlamento europeo de 2004. El Presidente Barroso fue designado candidato por el Consejo europeo tomando en cuenta el resultado de las elecciones que habían dado la mayoría al partido popular europeo. *Vid. E. de PONCINS, op. cit., p. 166.*

mayoría política presente en el Parlamento Europeo. Así, según el procedimiento convencional, la elección del Alto Representante para la política exterior es directa, es decir, que son los miembros del Consejo Europeo quienes elegirán al Alto Representante, según unas reglas de mayoría concretas.

El segundo protagonista, que interviene es el Presidente de la Comisión. Aunque intervenga como miembro del Consejo Europeo, el papel del Presidente de la Comisión debe ser considerado aparte por dos motivos. Primero, porque según el procedimiento convencional, el Presidente de la Comisión sólo interviene en la elección del Alto Representante. Luego, porque es probable que el Presidente de la Comisión no participe a la elección del Alto Representante con los demás miembros del Consejo Europeo. Su papel aparece marginal frente al protagonismo del Consejo Europeo, a pesar de que esté previsto el acuerdo del Presidente de la Comisión para la designación del Alto Representante<sup>726</sup>.

El tercer y último protagonista es el Parlamento Europeo. La intervención del Parlamento Europeo en el procedimiento de elección del Presidente de la Comisión y del Alto Representante para la política exterior de la Unión Europea puede parecer secundaria. Merece sin embargo, algunas observaciones. El nuevo procedimiento le reconoce explícitamente el derecho a elegir el Presidente de la Comisión y también, el Vicepresidente de la Comisión, Alto Representante para la política exterior. El poder de decisión reconocido al Parlamento Europeo sobre este punto, le da un protagonismo incontestable. Por lo que se refiere a la elección del Presidente de la Comisión, el procedimiento convencional le conduce en definitivo a sustituir el papel que tenía el Consejo Europeo en el sistema de nominación del Presidente de la Comisión. En cuanto al proceso de elección del Alto Representante, los mecanismos institucionales previstos en el Tratado modificador hacen del Parlamento Europeo un actor de igual importancia que el Consejo Europeo<sup>727</sup>. Dicho de otro modo, es el Parlamento Europeo que, con su voto, elige y decide quien va a ser Presidente y Vicepresidente de la Comisión, y no el Consejo Europeo. La razón de este poder de decisión del Parlamento Europeo es que el derecho de voto de los eurodiputados pasa de ser consultivo a ser realmente vinculante. En efecto, y según el procedimiento previsto en el Tratado, en caso de que el candidato propuesto por el Consejo Europeo no quedara elegido por el

---

<sup>726</sup> Al principio, la convención para el futuro de Europa solo había previsto una consulta del Presidente de la Comisión. Pero la exigencia del acuerdo del Presidente de la Comisión deja suponer que se someterá la elección del Alto Representante a un verdadero acuerdo apremiante del Presidente de la Comisión. *Vid.* E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 172.

<sup>727</sup> En efecto, sin la aprobación, por voto, del Parlamento europeo, la elección del Alto Representante por el Consejo europeo y el Presidente de la Comisión no tendría ningún valor, al menos de entrar en una crisis y de encontrarse en una situación de enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo europeo.

Parlamento Europeo, el Consejo Europeo tendría la obligación de proponer a otro candidato<sup>728</sup>.

Es todavía prematuro formular apreciaciones sobre la intervención de estos tres protagonistas en la elección del Presidente de la Comisión y del Alto Representante para la política exterior, ya que las disposiciones que regulan esta intervención no han entrado aún en vigor. Sin embargo, el diseño propuesto en las disposiciones convencionales del Tratado reformado de la Unión Europea permite esbozar una valoración del protagonismo del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo.

Primero, podemos apreciar el hecho de que el protagonismo del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo venga a completar la lista de los numerosos protagonistas que intervienen en la elección de los miembros del Consejo Europeo. También se confirma la tendencia a la diversidad de estos protagonistas, característica propia de la elección de los miembros del Consejo Europeo. La preservación de esta diversidad, a través de la intervención de estos tres protagonistas, es, a nuestro parecer, muy positiva, ya que permite asentar el carácter democrático de la designación de estos miembros del Consejo Europeo.

Luego, por lo que se refiere al protagonismo del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y del Parlamento Europeo, el panorama institucional previsto en el Tratado de Lisboa nos deja esperar un sistema interesante que, en función de la práctica, podrá ser afinado. Por una parte, el papel del Consejo Europeo en la elección del Presidente de la Comisión nos parece a la vez más formal y más en adecuación con un procedimiento democrático y moderno de designación del Presidente de la Comisión. En efecto, si el Consejo Europeo no podía conservar un control absoluto en la nominación de este miembro, la supresión total de su protagonismo era imposible puesto que el Presidente de la Comisión es miembro del Consejo Europeo. El equilibrio encontrado por el Tratado de Lisboa para el protagonismo del Consejo Europeo, nos parece pues justo y oportuno. Por otra parte, el protagonismo de la pareja Consejo Europeo/ Presidente de la Comisión en la elección del Alto Representante es determinante y totalmente justificado debido a la dualidad de cargo que tiene el Alto Representante<sup>729</sup>. En efecto, se deduce claramente que la intervención del Consejo Europeo y del Presidente de la Comisión en la elección del Alto Representante para la política

---

<sup>728</sup> Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 168 y 169.

<sup>729</sup> En efecto, siendo a la vez miembro del Consejo europeo y Vicepresidente de la Comisión europea, era lógico y justificado que se decantara por una elección del Alto Representante para la política exterior por el Consejo europeo con acuerdo del Presidente de la Comisión. Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 170 a 174.

exterior les otorga una posición de protagonistas principales en la designación de este miembro del Consejo Europeo. Sin embargo, pensamos que este doble protagonismo puede originar cierta rivalidad y presentar algunos problemas en la práctica<sup>730</sup>. Sobre estas posibles rivalidades entre el Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, sólo podemos recomendar vigilancia en la redacción de las disposiciones convencionales, y esperar a la práctica para proponer, eventualmente, algunos ajustes para corregir posibles defectos. Así, por ejemplo, y de manera excepcional, se podría permitir al Presidente de la Comisión votar al mismo tiempo que los demás miembros del Consejo Europeo, con la organización de alguna disposición preferencial para destacar el voto del Presidente de la Comisión, en el resultado final.

Por fin, reconocemos que el protagonismo otorgado al Parlamento Europeo es muy pertinente, en lo que aparece como complementario y necesario en la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión. Finalmente, estas nuevas prerrogativas reconocen jurídicamente, el hecho de que el Parlamento pueda rechazar a un candidato propuesto por el Consejo Europeo. Esto significa, que la costumbre instaurada en el sistema de nominación, de respetar el voto del Parlamento Europeo sobre la admisión o el rechazo del candidato a Presidente de la Comisión, está perennizado en el nuevo Tratado europeo. Pensamos que este protagonismo del Parlamento Europeo podría ser ampliado en la práctica. Una de las pistas posibles consistiría para el Consejo Europeo en consultar al Presidente del Parlamento Europeo así como a los líderes de los grupos políticos presentes en el Parlamento Europeo, para proponer el candidato al cargo de Presidente y al cargo de Vicepresidente de la Comisión.

### **1.2.2.2 El problema de la limitación del alcance institucional europeo de estas designaciones**

La segunda característica de la designación del Presidente y Vicepresidente de la Comisión Europea es su alcance institucional europeo.

---

<sup>730</sup> En efecto, en caso de acuerdo del Presidente de la Comisión sobre el candidato elegido por el Consejo europeo no se plantaría ningún problema, ya que el candidato sería designado Alto Representante para la política exterior de la Unión europea. En cambio, en caso de que el Presidente de la Comisión no diera su acuerdo se puede suponer que este rechazo conduciría el Consejo europeo a votar de nuevo para elegir a otro candidato.

Cabe constatar que la doctrina todavía no se ha interesado por el tema, y los convencionales parecen haber menospreciado esta cuestión en las sucesivas reformas de los Tratados europeos. Esta situación no resta interés al estudio de esta cuestión. En efecto, el estudio del alcance institucional europeo debe permitir subrayar cual de la nominación o de la elección proporciona una mejora del alcance de la designación del Presidente de la Comisión y del Alto Representante. La idea que vamos a desarrollar en este párrafo es que, a pesar de la reforma institucional impulsada por el Tratado de Lisboa, el alcance institucional europeo de las designaciones del Presidente y Vicepresidente de la Comisión queda limitado. Esto significa que a pesar de la sustitución convencional del sistema de nominación por el sistema de elección, el alcance institucional europeo de estas designaciones no ha mejorado y sigue conservando consecuencias idénticas.

El objetivo de este párrafo es determinar y analizar las consecuencias de esta limitación del alcance institucional europeo de las designaciones del Presidente y Vicepresidente de la Comisión, confrontando las similitudes existentes en caso de nominación o de elección. Concretamente, esta limitación se traduce por el no-reconocimiento convencional de la nominación pero también de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión.

#### ***1.2.2.2.1 El no-reconocimiento convencional de la nominación del Presidente de la comisión como miembro del Consejo Europeo***

El no-reconocimiento convencional de la nominación del Presidente de la Comisión Europea tiene que ser analizado sobre la base del artículo 214. 2 del TCE que dispone:

*“El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación”<sup>731</sup>.*

---

<sup>731</sup> Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.



Cabe observar en primer lugar, que el aspecto más interesante del artículo 214 del TCE es que otorga a la nominación del Presidente de la Comisión un amplio alcance europeo. Este alcance europeo se explica primero por la nominación inclusiva que permite designar al mismo tiempo y de manera indisociable el Presidente de la Comisión y un miembro del Consejo Europeo. El segundo elemento que viene a explicar el amplio alcance europeo de la nominación del Presidente de la Comisión es la existencia de un procedimiento de selección de los candidatos, bastante puntilloso, destinado, en teoría, a garantizar la independencia del futuro Presidente de las precisiones nacionales. En efecto, en general, esta designación del candidato a Presidente de la Comisión está precedida de negociaciones discretas, largas y delicadas como ha sido el caso para la nominación del Italiano Romano Prodi<sup>732</sup> o del portugués José Manuel Barroso<sup>733</sup>. Por eso, esta fase se inicia más o menos seis meses antes del final del mandato precedente para poder realizar todas las consultas necesarias. También es interesante notar que la dimensión europea de la nominación se encuentra confirmada gracias a un criterio según el cual, el candidato propuesto por el Consejo de la Unión Europea para ser Presidente de la Comisión tiene que haber ejercido altas funciones políticas a nivel nacional<sup>734</sup>. Así, y gracias a este procedimiento, el Presidente de la Comisión y miembro del Consejo Europeo nombrado, está “sometido” a una dependencia europea que otorga a su nominación un mayor alcance europeo.

El segundo comentario conduce a subrayar que el principal problema de la nominación del Presidente de la Comisión Europea es la ausencia de reconocimiento en el artículo 214 de la condición de miembro del Consejo Europeo del Presidente de la Comisión.

---

<sup>732</sup> Por ejemplo, para el Consejo europeo de Corfú, los 24 y 25 de junio de 1994, los miembros del Consejo europeo votaron sobre varios candidatos sin poder llegar un acuerdo común sobre un nombre. Finalmente, el 15 de julio de 1994, después de la consulta de todos los gobiernos por su Presidente, el Consejo europeo en reunión extraordinaria designó, por consenso, a Jacques Santer. Sobre este punto véase P. MANIN, *Les Communautés européennes*, Paris : Pedone, 1999, p. 155.

<sup>733</sup> Así, el Primer ministro irlandés y Presidente de turno de la UE, Bertie Ahern, después de una larga ronda de conversaciones, primero en plenario y luego en reuniones bilaterales, con sus homólogos comunitarios no pudo proponer a un candidato. Ante esta situación recordó que “*La Presidencia hará una propuesta cuando vea que hay un nombre que suscita el consenso suficiente. Ahora mismo nadie cuenta con una mayoría suficiente de apoyos*”, al final, reunido en sesión extraordinaria en Bruselas el 30 de junio de 2004, el Consejo europeo nombro a portugués José Manuel Barroso candidato a la presidencia de la Comisión. Vid. ANÓNIMO, “Ninguno de los candidatos a suceder a Prodi consigue una mayoría cualificada suficiente”, diario *El Mundo* [en línea], 18 de junio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/18/internacional/1087521813.html>>, (consultado en junio de 2008) y A. LEPARMENTIER, P. RICARD, “*Vieille et nouvelle Europe s’oppose sur la succession de monsieur Prodi*”, diario *Le Monde* [en línea], 19 de junio de 2004, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=858340](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=858340)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>734</sup> De hecho, los tres últimos Presidentes de la Comisión han ocupado las funciones de Jefe del Gobierno, Jacques Santer para Luxemburgo, Romano Prodi para Italia y Jose Manuel Barroso para Portugal. Eso demuestra la importancia y el prestigio que va tomando la función.

Dicho artículo no contempla la realidad institucional que viene vinculada con la nominación del Presidente de la Comisión que consistiría en reconocer que la nominación del Presidente de la Comisión supone la nominación simultánea e indisoluble de un miembro del Consejo Europeo. Esta ausencia de reconocimiento convencional trunca la nominación del Presidente de la Comisión y priva este miembro del Consejo Europeo de su condición institucional completa. El problema del no-reconocimiento convencional de la condición de miembro del Consejo Europeo del Presidente de la Comisión está parcialmente solucionado en la práctica ya que el nombramiento del Presidente de la Comisión le otorga inmediatamente la condición de miembro del Consejo Europeo. Sin embargo, sería útil formalizar el reconocimiento de la condición de miembro del Consejo Europeo del Presidente de la Comisión, para que la nominación de este miembro pudiera gozar de un alcance institucional pleno y entero.

Valoramos positivamente el fuerte alcance europeo de la nominación del Presidente de la Comisión, y consideramos indispensable que las futuras reformas institucionales salvaguardan esta característica. En cambio, y a nuestro criterio, el no-reconocimiento convencional constituye el talón de Aquiles de la nominación del Presidente de la Comisión y miembro del Consejo Europeo. Una reforma convencional permitiría corregir este inconveniente, al reconocer oficialmente al Presidente de la Comisión su condición de miembro del Consejo Europeo. Concretamente, y si se conserva el sistema de nominación, creemos que no supondría ninguna dificultad completar el artículo 214 para que pudiese disponer que el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designara a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión y miembro del Consejo Europeo.

**1.2.2.2.2 El no-reconocimiento convencional de la elección del Presidente y Vicepresidente de la comisión como miembros del Consejo Europeo**

Por lo que se refiere al Alto Representante<sup>735</sup>, el artículo 18 del Tratado reformado de la Unión Europea establece que:

*“El Consejo Europeo, nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para la política exterior. (...) El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

*El Alto Representante de la Unión para la política exterior preside el Consejo de asuntos exteriores. (...) El Alto Representante de la Unión para la política exterior será uno de los Vicepresidentes de la Comisión Europea”.*

En cuanto al Presidente de la Comisión las nuevas disposiciones convencionales del artículo 17 disponen que:

*“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, por mayoría cualificada un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento. (...) El Presidente de la Comisión: Definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones; Determinará su organización*

---

<sup>735</sup> Si durante el trabajo de la convención para el futuro de Europa se ha hablado mucho de la candidatura del Ministro de asuntos exteriores alemán Joschka Fischer, el Consejo europeo de junio de 2004 se ha pronunciado a favor del español Javier Solana. Vid. O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 192 y 193. Véase también ANÓNIMO, "Le ministre des Affaires étrangères de l'UE dépendra de l'unanimité des 25", *Oui socialiste* [en línea], 30 de marzo de 2005, disponible en : <<http://web.archive.org/web/20070214215905/http://www.ouisocialiste.net/article.php3?>>, (consultado en junio de 2005).

*interna de la Comisión velando por la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su actuación; Nombrará Vicepresidentes distintos del Alto Representante de la Unión para la política exterior de entre los miembros de la Comisión”.*

La interpretación de estos dos artículos, impone unos comentarios.

Primero, la elección del Alto Representante y del Presidente de la Comisión goza de un notable alcance europeo. La existencia de este alcance europeo se explica una vez más, por la instauración de un proceso electoral inclusivo. Esto significa que la elección del Alto Representante para la política exterior implica de manera simultánea la designación del Vicepresidente de la Comisión Europea pero sobre todo de un miembro del Consejo Europeo, mientras que la elección del Presidente de la Comisión está vinculada con la elección simultánea del candidato al cargo de miembro del Consejo Europeo. Esta ventaja permite que ambos miembros del Consejo Europeo tengan un mandato que proceda de una elección simultánea e indisoluble del cargo de Presidente y Vicepresidente de la Comisión. En efecto este sistema permite evitar un bloqueo institucional al evitar elecciones exclusivas para cada uno de los cargos del Presidente de la Comisión por una parte, y del Alto Representante por otra parte. De este modo, tanto el Presidente de la Comisión como el Alto Representante obtendrán la confianza para sus cargos de miembros del Consejo Europeo y de miembros de la Comisión o bien no la tendrán. Pero en todo caso será imposible que el Alto Representante y que el Presidente de la Comisión obtengan la confianza para ser miembros de la Comisión y que no la tengan para ser miembro del Consejo Europeo.

Es interesante notar también que el Tratado reformado de la Unión Europea no impone criterios para la selección del candidato a Presidente de la Comisión y a Alto Representante. Sin embargo, la Declaración 2 relativa a los apartados 5 y 6 del artículo 15, a los apartados 6 y 7 del artículo 17 y al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea dispone que “ *En la elección de las personas que habrán de desempeñar los cargos de (...) Presidente de la Comisión y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá tenerse debidamente en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y demográfica de la Unión y de sus Estados miembros*”. A esta declaración se puede predecir que la preferencia para candidatos que han tenido experiencias diplomáticas<sup>736</sup>

---

<sup>736</sup> El candidato a la elección de Alto Representante para la política exterior, deberá necesariamente tener un alto conocimiento de las relaciones europeas e internacionales y buenas capacidades en los asuntos diplomáticos. Es

y altas responsabilidades gubernamentales será un criterio evidente de selección. Todos estos criterios otorgan un valor añadido a la elección de estos miembros y pues un alcance europeo aún mayor.

Luego, cabe subrayar que el sistema previsto en el Tratado reformado de Lisboa para la designación del Alto Representante para la política exterior y del Presidente de la Comisión carece de reconocimiento convencional formal. En los artículos dedicados a ambos cargos, se puede comprobar que no se hace ninguna referencia a sus respectivas y simultáneas elecciones al cargo de miembro del Consejo Europeo. Así, por lo que se refiere a la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión, el dispositivo convencional previsto presenta su mayor inconveniente, al limitarse a considerar la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión, sin recordar que su designación implica también la elección de dos miembros presente en el Consejo Europeo. Es probable que la práctica compense parcialmente este problema puesto que el no-reconocimiento convencional de la elección de estos dos miembros del Consejo Europeo es formal. Sin embargo, al renunciar al reconocimiento convencional de la elección del Presidente de la Comisión y del Alto Representante, se menosprecia un modo de presión sobre el Consejo Europeo que podría ser muy útil sobre todo para los eurodiputados<sup>737</sup>.

El alcance europeo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comisión fundado sobre el sistema de elección inclusiva se impone una vez más como una característica interesante de la elección de ciertos miembros del Consejo Europeo, que conviene preservar. En cambio, la ausencia de reconocimiento convencional adecuado para la elección del Presidente de la Comisión y del Alto Representante debería, a nuestro parecer, ser modificada para que se tome en cuenta el cargo de Alto Representante y de Presidente de la Comisión como totalmente vinculados al cargo de miembro del Consejo Europeo. Queremos notar que la modificación de la redacción del artículo dedicado a la elección del Alto Representante para la política exterior y del Presidente de la Comisión no implicaría ninguna reforma de los mecanismos institucionales previstos en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, lamentamos que el nuevo Tratado reformado de la Unión Europea no integre el

---

el caso de Javier Solana que fue ex-Secretario General de la OTAN, ex-Ministro de asuntos exteriores español y desde 1999, actual Alto Representante para la PESC de la Unión europea. *Vid.* ANÓNIMO, “Los veinticinco eligen Presidente de la Comisión a Durão Barroso”, diario *El Mundo* [en línea], 30 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/29/internacional/1088527452.html>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>737</sup> A la hora de votar, los eurodiputados podrían tomar en cuenta el peso política notable que el candidato a la vicepresidencia de la Comisión y futuro miembro del Consejo europeo tendrá durante las Cumbres europeas.

hecho de que cuando el Tratado europeo tiene previsto una elección para designar el Presidente de la Comisión o el Alto Representante también elige a miembros importantes del Consejo Europeo.

El reconocimiento convencional de la condición de miembro del Consejo Europeo del Presidente de la Comisión y del Alto Representante para la política exterior supondría primero, una modificación del artículo relativo a la elección de Presidente de la Comisión. Dicho artículo podría disponer que “En vista del 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 y miembro del Consejo Europeo. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de sus miembros”. Por lo que se refiere al Alto Representante, la reforma del artículo relativo a su elección podría disponer que “El Consejo Europeo, nombrará con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante para la política exterior, miembro del Consejo Europeo”. Otra posibilidad consistiría en añadir un apartado precisando que “El Alto Representante de la Unión para la política exterior preside el Consejo de asuntos exteriores. (...) El Alto Representante de la Unión para la política exterior será uno de los Vicepresidentes de la Comisión Europea. El Alto Representante de la Unión para la política exterior será miembro del Consejo Europeo”.

## **CAPÍTULO 2 :**

### **LA COORDINACIÓN DE LOS MANDATOS POLÍTICOS EN EL CONSEJO EUROPEO**

---

Los mandatos políticos en el Consejo Europeo son el segundo elemento del estudio de la representación política en el Consejo Europeo. Por mandato político nos referimos a la misión que los ciudadanos otorgan a los miembros del Consejo Europeo para ejercer el poder en su nombre. Al contrario de la Comisión Europea, y debido a su composición, el Consejo Europeo no tiene previsto un mandato político propio con características únicas y similares para todos sus miembros. Así, el mandato de determinados miembros está regido por las constituciones nacionales de los Estados miembros, mientras que el mandato de los demás miembros está regulado por las disposiciones de los Tratados europeos.

Los Tratados europeos no establecen una lista explícita de las características de los mandatos en el Consejo Europeo. Este silencio convencional no significa que no existan características propias y comunes a los mandatos del Consejo Europeo. Sin embargo, son muy escasos los intentos doctrinales que tratan de esbozar el contorno general de las características de los mandatos políticos en el Consejo Europeo. Ahora bien, si apartamos de manera categórica la idea de una característica única para todos los mandatos políticos del Consejo Europeo, creemos que existen particularidades comunes entre los mandatos políticos de los distintos miembros del Consejo Europeo. Estos rasgos forman, a nuestro parecer, el zócalo común y demuestran, pues, una coordinación de los mandatos políticos del Consejo Europeo.

Como lo hemos visto, la institución del Consejo Europeo no tiene un mandato político fijo para todos sus miembros, pero el mandato político de cada miembro del Consejo Europeo tiene varias características que tienen grandes similitudes entre ellas. Concretamente, se propone un análisis de las particularidades propias de los mandatos políticos en el Consejo Europeo, es decir, del conjunto de reglas y principios que definen estos mandatos. En función

de los miembros concernidos, será interesante destacar las semejanzas y analogías, que diseñan un marco de características comunes y pues una coordinación de los mandatos políticos en el Consejo Europeo. Precisamente, esta coordinación se demostrará con el reconocimiento de un principio común de limitación de tiempo y la admisión un principio común de limitación de ejercicio de los mandatos políticos en el Consejo Europeo.

## **2.1 EL PRINCIPIO COMÚN DE LIMITACIÓN DE TIEMPO DE LOS MANDATOS**

La primera característica que demuestra la tendencia hacia una coordinación de los mandatos en el Consejo Europeo es reconocimiento de un principio común de limitación de tiempo de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo. La limitación temporal del mandato de los miembros del Consejo Europeo constituye una característica democrática importante del mandato político del Consejo Europeo. En efecto, esta limitación permite evitar la hipótesis poco democrática del mandato vitalicio. Por esta razón, el mandato de todos los miembros del Consejo Europeo vence al final de un plazo más o menos largo. Es interesante subrayar que no existe una limitación fija y única del mandato para todos los miembros del Consejo Europeo, como la que existe para la Comisión Europea<sup>738</sup>. Pero en general, la duración media del mandato de todos los miembros es de cinco años, pudiendo según los casos, renovarse una o varias veces.

La ausencia de existencia de una duración fija y única para los mandatos en el Consejo Europeo confronta el tema a un cierto desprecio doctrinal. Sin embargo, un enfoque comparado de la duración de los distintos mandatos de los miembros del Consejo Europeo permite destacar unos rasgos principales y característicos para valorar, de manera global, las limitaciones de tiempo de los mandatos en el Consejo Europeo. De este modo, y será el eje de nuestra demostración, evidenciaremos las convergencias de las limitaciones de tiempo del mandato de miembro del Consejo Europeo y, pues, el marco común de reglas aplicables a casi todos los miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>738</sup> Cinco años para todos los miembros. La ausencia de sincronización entre los mandatos de los distintos miembros del Consejo europeo y la renovación constante de sus mandatos tiene como consecuencia que el mandato del Consejo europeo nunca termina ya que se regenera constantemente. Por eso se puede decir que el Consejo europeo tiene un mandato continuo e ilimitado que nunca expira. El único caso imaginable, de expiración del mandato del Consejo europeo, sería un cambio o una crisis institucional que obligaría al Consejo europeo a auto disolverse.



En este apartado identificaremos las reglas de limitación de tiempo aplicables, tomando en cuenta eventuales derogaciones al principio común. Así, estudiaremos sucesivamente las reglas de duración y las reglas de periodicidad de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo.

### ***2.1.1 LAS REGLAS DE DURACIÓN DE LOS MANDATOS APLICABLES A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO***

El principio común de limitación de tiempo de los mandatos se aprecia desde el punto de vista de las reglas de duración de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo. Por reglas de duración de los mandatos entendemos el tiempo que transcurre entre el comienzo y el fin del mandato de los miembros del Consejo Europeo.

La duración de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo está admitida sin debate, sobre la sola base de las disposiciones convencionales y constitucionales. Parece que los estudios sobre el Consejo Europeo se han resignado en constatar la heterogeneidad de la duración de los mandatos de cada miembro del Consejo Europeo, sin ganas de llevar más allá la reflexión sobre esta cuestión. Ahora bien, si reconocemos la diversidad de las duraciones de los mandatos, queremos mostrar también que existen grandes similitudes que permiten afirmar la existencia de dos reglas comunes sobre la duración de los mandatos en el Consejo Europeo.

Este estudio supone pues la exposición de estas dos reglas. La primera regla permite destacar una predilección por los mandatos de duración predefinida, mientras que la segunda regla reconoce la existencia de mandatos con duración indefinida. Ambas reglas plantean problemas y crean molestias.

#### **2.1.1.1 El problema de la predilección por los mandatos predefinidos**

La primera regla de duración de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo pone en evidencia una predilección por los mandatos con duración predefinida. Los mandatos con duración predefinida son aquellos que gozan de una referencia

constitucional o convencional explícita sobre una limitación temporal efectiva del mandato de determinados cargos.

Antes de entrar en las especificidades de los mandatos con duración predefinida de cada miembro del Consejo Europeo concernido, cabe constatar que las duraciones de los mandatos son muy diferentes según los miembros. Esto puede explicar que la doctrina todavía no haya prestado interés a esta regla de duración de los mandatos en el Consejo Europeo. Sin embargo, se puede notar, la existencia de una cierta homogeneidad en la duración de los mandatos puesto que la duración media se establece a cinco años. Además, en muchos casos, cabe la eventualidad de que dicho mandato pueda ser renovado en ciertas condiciones, permitiendo así el aumento controlado de la duración del mandato de ciertos miembros del Consejo Europeo. El modelo de mandatos con duración predefinida tiene mucho éxito en el Consejo Europeo, ya que concierne a muchos de sus miembros. En realidad, la preferencia por un mandato con duración predefinida se explica por la posibilidad de conocer exactamente y con anticipación, cuanto tiempo durará el mandato de tal o cual miembro. Sin embargo, y es la idea que vamos a defender a continuación, esta predilección por los mandatos predefinidos plantea serios problemas para los miembros a los que se les aplican este tipo de mandato.

Las primeras fuentes que fijan un mandato con duración predefinida para un miembro del Consejo Europeo son las constituciones nacionales. En realidad, las disposiciones constitucionales sobre la duración del mandato de un miembro del Consejo Europeo sólo conciernen a los Jefes de Estado o de Gobierno. Los Tratados europeos constituyen la segunda fuente que establece un mandato predefinido y concierne concretamente el Presidente del Consejo Europeo y dos miembros de la Comisión Europea, el Presidente y el comisario. Vamos a comprobar que la predilección para los mandatos predefinidos crea una real desigualdad política entre todos estos miembros.

#### ***2.1.1.1.1 Una desigualdad política entre Jefes de Estado o de gobierno***

Los Jefes de Estado o de Gobierno son miembros del Consejo Europeo con un mandato con duración predefinida. El enfoque de esta cuestión depende necesariamente de las

disposiciones constitucionales existentes a nivel nacional en cada Estado miembro de la Unión Europea.

En Francia, el Presidente de la República, tiene un mandato fijado en las disposiciones de la Constitución de 1958. La tradición constitucional francesa privilegió durante varias décadas el mandato de siete años. Esta duración del mandato presidencial en Francia fue instituida<sup>739</sup> por la ley del septenio del 18 de noviembre de 1873 durante la tercera República<sup>740</sup>, y confirmado en las constituciones de la cuarta<sup>741</sup> y quinta República, hasta el año 2000. Así, entre 1974 y 2000, el mandato del Presidente de la República Francesa y miembro del Consejo Europeo ha sido de siete años. Desde la reforma constitucional del 2 de octubre de 2000, y según el artículo 6 de la Constitución de la quinta República Francesa<sup>742</sup>, el Presidente de la República es elegido para cinco años<sup>743</sup>.

El Presidente del Gobierno español, tiene un mandato fijado que se deduce de las disposiciones de la Constitución de 1978. En efecto, la Constitución española no dedica ningún artículo en concreto donde se establece claramente la duración del mandato del Presidente del Gobierno. En cambio, existe en los artículos 99 y 101<sup>744</sup> pistas interesantes que permiten determinar con precisión la duración normal del mandato del Presidente del Gobierno en España<sup>745</sup>. De estos dos artículos se deduce claramente que el mandato del Presidente del Gobierno, en condiciones normales, coincide exactamente con el del Congreso

---

<sup>739</sup> Para Michel Lascombe, la elección del septenio no tenía ninguna razón concreta, excepto como lo señala con humor Dmitri-Georges Lavroff, un interés para las cifras mágicas. Se suele considerar que este plazo de tiempo correspondía a la esperanza de vida de uno de los pretendientes al trono de Francia en espera de una restauración monárquica. Sin embargo, el septenio presidencial tenía un interés notable en el equilibrio de las instituciones de la V<sup>o</sup> República, puesto que permitía una sanción del Presidente por el pueblo mediante el sistema de cohabitación, y otorgaba al Presidente un plazo suficientemente largo para asegurar la continuidad del Estado. Vid. M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 33 y D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 395.

<sup>740</sup> Véase el artículo 2 de la ley del 25 de febrero de 1875, en "Constitución francesa de 1875", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1875.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>741</sup> Véase el artículo 29 de la Constitución de la IV República, en "Constitución francesa de 1946", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1946.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>742</sup> Véase el artículo 6 de la Constitución de la V República en "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>743</sup> Un primer intento de reducción del mandato presidencial se inició en 1973 con el Presidente Pompidou. Vid. D. CHAGNOLLAUD, J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 240 a 242 y D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 396 y 397.

<sup>744</sup> Véase los artículos 99 y 101 de la Constitución española de 1978 en "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/index/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>745</sup> Según el artículo 99, el mandato del Presidente del Gobierno empieza "después de cada renovación del Congreso de los diputados", después de un largo procedimiento que concluye con el nombramiento del Presidente por el Rey. Dispone el artículo 101 que "el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales".

de los Diputados<sup>746</sup>. Para conocer el mandato del Presidente del Gobierno, es necesario pues referirse al mandato de los diputados. Según el artículo 68.4 “*el Congreso es elegido por cuatro años*”, lo que permite deducir que el mandato del Presidente del Gobierno español es de cuatro años.

Los ejemplos dados por las disposiciones constitucionales españolas y francesas permiten deducir que el Presidente de la República Francesa, como miembro del Consejo Europeo, tiene un mandato de cinco años, mientras que el mandato del Presidente del Gobierno español, como miembro del Consejo Europeo, es de cuatro años. Esta situación demuestra la existencia de una diversidad en la duración de los mandatos de los Jefes de Estado o de Gobierno<sup>747</sup> y dan lugar a unos comentarios.

Por una parte, esta diversidad de mandatos tiene la ventaja de representar la diversidad de culturas institucionales y de historias constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea. Por otra parte, la diversidad de mandatos de los Jefes de Estado o de Gobierno presenta el inconveniente de instaurar una cierta desigualdad institucional y política entre los Jefes de Estado o de Gobierno en el seno del Consejo Europeo. En efecto, las diferencias de duración de los mandatos crean diferencias entre miembros del Consejo Europeo de misma categoría, al tener, algunos Jefes de Estado o de Gobierno, un mandato más o menos largo<sup>748</sup>. Existe pues un real problema de desigualdad entre los miembros del Consejo Europeo, que no pueden tener un mandato con una duración idéntica.

Reconocemos que el problema de las diferentes duraciones del mandato existe pero no lo consideramos vital al buen funcionamiento del Consejo Europeo. Sin embargo, y en nuestra opinión, existen dos formas para solucionar este problema. O bien se puede recurrir a una sincronización de los mandatos o bien se puede realizar una estandarización de los mandatos en el seno del Consejo Europeo. Es curioso constatar que en muchos casos, la estandarización de la duración de los mandatos está interpretada de manera errónea como una sincronización de los mandatos.

---

<sup>746</sup> La Constitución española establece un Gobierno de legislatura. Así, siendo el Presidente del Gobierno miembro del Gobierno, su mandato termina después de las elecciones generales. Javier Perez Royo, va más allá de esta apariencia constitucional considerando que “tanto normativamente como políticamente el Gobierno es fundamentalmente el Presidente del Gobierno”. *Vid. J. PEREZ ROYO, op. cit.*, p. 583.

<sup>747</sup> Que se puede comprobar con cualquier otro ejemplo; así en Grecia o en Alemania el Jefe del Gobierno tiene un mandato de 4 años, mientras que en Italia o en Luxemburgo es de 5 años.

<sup>748</sup> De alguna manera, es como si los diputados en el Congreso español o en la Asamblea Nacional francesa tuvieran mandatos con duraciones diferentes.

Para suprimir la desigualdad entre la duración de los mandatos de los Jefes de Estado o de Gobierno del Consejo Europeo, creemos que la sincronización no sirve para nada y sería “*imposible de gestionar*”<sup>749</sup>. Primero, sería imposible de realizar debido a la posibilidad de anticipar las elecciones o de censurar los gobiernos nacionales, lo que provocaría una ruptura de la sincronización. Luego, una sincronización supondría una superposición de procesos electorales que paralizarían la acción del Consejo Europeo.

La opción de la estandarización tiene la ventaja de fijar una duración de mandato idéntica para todos los Jefes de Estado o de Gobierno, sin concentrar las elecciones a periodos determinados. Así se evitan las superposiciones electorales y se permite una rotación continua de los miembros tal y como ocurre actualmente<sup>750</sup>. En general los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo tienen un mandato que dura entre 4 y 6 años. Consideramos que la instauración del quinquenio, para todos los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, situaría la duración del mandato en la duración media de los mandatos actuales de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros europeos.

Aunque una estandarización de la duración del mandato de los miembros del Consejo Europeo no nos parece ser una reforma prioritaria, sería sin embargo interesante que esta cuestión fuese debatida a nivel nacional y a nivel europeo para iniciar una familiarización ciudadana sobre este tema. En efecto, pensamos que si fuera llevada a cabo dicha reforma, permitiría una mayor integración de las instituciones nacionales a la Unión Europea. Además, esta reforma modernizaría las instituciones nacionales y la vida democrática con un claro alcance europeo. Pero, de momento, reconocemos la ausencia de madurez institucional nacional suficiente para realizar esta reforma.

#### ***2.1.1.1.2 Una desigualdad política entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Comisario***

El mandato del Presidente del Consejo Europeo está fijado en las disposiciones del artículo 4 del TUE<sup>751</sup> y del artículo 203 del TCE<sup>752</sup>, relativo al funcionamiento y a la

---

<sup>749</sup> Declaraciones de Nicole Fontaine, entrevista realizada en Neuilly sur Seine el 6 de diciembre de 2006.

<sup>750</sup> Así, por ejemplo, en 2007, Francia organizó elecciones en mayo, Bélgica en junio, Grecia en septiembre y Polonia en octubre.

<sup>751</sup> El artículo 4 del TUE dispone que “*El Consejo europeo se reúne bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo*”. Vid. “Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002”, *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

organización del Consejo, puesto que la presidencia del Consejo Europeo está calcada de la presidencia del Consejo de Ministros<sup>753</sup>. La conclusión lógica que se impone de la lectura de ambos artículos es que el mandato del Presidente del Consejo Europeo es de seis meses. El Tratado reformado de la Unión Europea dispone por su parte en su artículo 15 que “*el Consejo Europeo elegirá a su Presidente (...) por un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez*”.

El artículo 214 del TCE<sup>754</sup> dedicado a la Comisión Europea dispone que “*los miembros de la Comisión son nombrados para una duración de cinco años (...)*”. El artículo 17 del Tratado reformado de la Unión Europea dispone que “*el mandato de la Comisión será de cinco años*”. Así, se deduce que el mandato del Presidente de la Comisión y del comisario, como miembros del Consejo Europeo, es de cinco años. Es interesante recordar que la duración del mandato del Presidente de la Comisión y de los comisarios no fue siempre fijado a cinco años. En efecto, antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht<sup>755</sup>, el mandato de la Comisión era de cuatro años<sup>756</sup> y el del Presidente era de dos años renovables<sup>757</sup>.

Las disposiciones convencionales citadas anteriormente permiten deducir que el Presidente del Consejo Europeo, tenía un mandato de seis meses que ha sido elevado a dos años y medio, mientras que el Presidente de la Comisión Europea y su comisario, como miembros del Consejo Europeo, tenían respectivamente un mandato de dos y cuatro años que hoy en día dura cinco años. Estos datos permiten observar una importante evolución en la duración de los mandatos de estos miembros así como la existencia de una diversidad en la duración de estos mandatos. Estas observaciones sugieren unos comentarios.

Por una parte, esta evolución de la duración del mandato constituye una gran ventaja al contribuir a dar continuidad a la acción de los miembros de la Comisión. Se debe

---

<sup>752</sup> El artículo 203 del TCE dispone que : “*El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro. La Presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad*”. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

<sup>753</sup> En efecto, la duración del mandato del Presidente del Consejo europeo no se encuentra mencionada en el artículo dedicado al Consejo europeo. En consecuencia, para conocer la duración del mandato del Presidente del Consejo europeo, es necesario referirse a la duración del mandato del Presidente del Consejo de Ministros.

<sup>754</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *op. cit.*

<sup>755</sup> Este mandato de cinco años ha sido instaurado por el artículo 158 del Tratado de Maastricht con el fin de hacer coincidir el mandato de la Comisión con el del euro Parlamento e instituir una Comisión de legislatura. Véase las disposiciones y comentarios en V. CONSTANTINESCO *et al.*, *Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, commentaire article par article*, Paris : Economica, 1995, p. 541.

<sup>756</sup> *Ibid.*

<sup>757</sup> Vid. S. VAN RAEDENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles : De Boeck Université, 1996, p. 174.

subrayar también que la diversidad en la duración de estos mandatos permite representar las especificidades institucionales de cada institución europea.

Por otra parte, las disposiciones convencionales relativas a los mandatos del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y del comisario tienen el serio inconveniente de crear una desigualdad política entre estos miembros del Consejo Europeo. Así, el Presidente del Consejo Europeo tiene un mandato más corto que el Presidente de la Comisión y su comisario lo que establece una desigualdad y consideraciones distintas entre ellos, sin justificación explícita en los Tratados.

Interpretamos la tendencia general que se destaca de la evolución de las duraciones de los mandatos del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y del comisario, como una voluntad tímida de acercar las distintas duraciones de estos mandatos hacia una duración “estandarizada”. Aunque no sea un problema importante para el Consejo Europeo valoramos positivamente esta dinámica y consideramos que debería ser profundizada.

Primero, la pista de la estandarización sería la más sencilla a realizar. En efecto, el mandato del Presidente de la Comisión y del comisario dura cinco años y el del Presidente del Consejo Europeo dos años y medio renovable una vez, lo que constituye un mandato de cinco años. Estimamos que la próxima reforma institucional debería dar el último paso e instaurar un mandato europeo de cinco años para todos los cargos. La instauración del quinquenio europeo permitiría una lectura institucional simplificada para los ciudadanos y los dirigentes europeos, una mayor coordinación interinstitucional y una total igualdad entre los miembros de una misma institución. Además, tendría la ventaja de plantear las bases de una división igualitaria del Gobierno de la Unión entre, un “ámbito comunitario” con la influencia preponderante de la Comisión, y un ámbito intergubernamental, controlado por los Estados miembros<sup>758</sup>.

Luego, consideramos que la opción de la sincronización de los mandatos constituye una pista interesante, más adelantadora pero quizás aún prematura. Esta reforma supondría que la estandarización de los mandatos vendría vinculada con el inicio de los mandatos al mismo momento, sobre todo los mandatos del Presidente de la Comisión y del Presidente del Consejo Europeo. Esta situación crearía una concomitancia de los mandatos de los dos Presidentes y permitiría la formación de una auténtica pareja del ejecutivo europeo

---

<sup>758</sup> Es decir el Consejo de Ministros y el Consejo europeo.

que, al haber llegado al poder al mismo tiempo, podría influir en las orientaciones del Consejo Europeo hasta dejar sus cargos. Además, dicha sincronización podría facilitar posteriormente, a medio plazo, la fusión de ambas presidencias<sup>759</sup>, disipando al mismo tiempo las dificultades y problemas institucionales planteados por la rivalidad entre los dos Presidentes<sup>760</sup>. Este paso último en la sincronización de los mandatos tendría la ventaja de tener una presidencia perfectamente identificable, y de otorgar a una única persona la “personificación” excepcional de la Unión Europea. Por fin, esta opción aportaría coherencia al ejecutivo comunitario así como un sistema más dinámico<sup>761</sup> que combinaría la legitimidad del Parlamento Europeo y la legitimidad del Consejo Europeo.

### **2.1.1.2 La molestia de la aceptación de mandatos indefinidos**

La segunda regla de duración de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo se funda en la aceptación de mandatos con duración indefinida. Los mandatos con duración indefinida son aquellos que carecen de referencia constitucional o convencional explícita sobre una limitación de tiempo efectiva del mandato de determinados cargos. Sin embargo, es importante precisar que, aunque esté indefinida, la duración de estos mandatos no es ilimitada<sup>762</sup>. Esto significa que los mandatos indefinidos están limitados en su duración, sin que se pueda determinar con antelación el tiempo exacto.

La dificultad del estudio de los mandatos indefinidos es que cada miembro constituye a él sólo un caso particular de estudio y de ilustración de mandato con duración indefinida. En efecto, si apartamos el problema de la gran variedad de disposiciones

---

<sup>759</sup> Con la creación de un gabinete europeo compuesto de Ministros-comisarios, sobre el modelo del Alto Representante para la política exterior.

<sup>760</sup> Como lo notan algunos observadores el Tratado reformado de la Unión europea crea una base de competencia para el poder entre el Presidente del Consejo europeo, el Presidente de la Comisión europea y el Alto Representante que estarán encargados de la representación de la Unión en el escenario internacional. El Presidente Barroso también está preocupado por los poderes del Presidente del Consejo europeo que será elegido para un mandato de cinco años en vez del sistema actual de presidencia por turno. Para José Manuel Barroso *"existe un riesgo de que los gobiernos reunidos en Consejo europeo solucionan los problemas sin tomar en cuenta las instituciones de la Unión"*. Además, la creación de la función de Presidente permanente del Consejo europeo puede afectar el equilibrio institucional. En efecto, según el Presidente Barroso *"estos cambios podrían desembocar sobre la formación de un nuevo centro de poder exterior a la Comisión y al Parlamento europeo"*. Vid. ANÓNIMO, "UE : le nouveau traité européen pourrait faire de l'ombre à la Commission (Barroso)", *Agence russe d'information internationale RNA Novosti* [en línea], 10 de octubre de 2007, disponible en : <http://fr.rian.ru/world/20071010/83324921.html>, (consultado en julio de 2008).

<sup>761</sup> Mediante un acercamiento de los ámbitos comunitarios e intergubernamentales.

<sup>762</sup> O vitalicia.



constitucionales y convencionales que rigen la duración de estos mandatos indefinidos, existe además una absoluta heterogeneidad en la duración de estos mandatos. Sin embargo, la cuestión de los mandatos indefinidos de ciertos miembros del Consejo Europeo no puede ser ignorada puesto que forma parte de los rasgos característicos de los mandatos en el Consejo Europeo. En realidad, pocos miembros del Consejo Europeo tienen un mandato con duración indefinida, lo que permite deducir una cierta marginalización de esta característica. De hecho, esta cuestión no ha despertado mucha atención por parte de los autores que estudian el Consejo Europeo. Al no poder conocer exactamente y con anticipación, cuanto tiempo durará el mandato de tal o cual representante, se plantean ciertas incertidumbres que justifican que estos mandatos sean marginados en comparación con los mandatos de duración predefinida. Se percibe aquí el interés de analizar la aceptación de miembros en el Consejo Europeo con mandatos indefinidos y sobre todo de destacar la molestia que esto puede suponer para los miembros concernidos.

Para estudiar los mandatos con duración indefinida, es necesario referirse a las disposiciones constitucionales nacionales y a las disposiciones convencionales europeas. Estas dos fuentes permiten identificar los miembros del Consejo Europeo sometidos a mandatos con duración indefinida y detallar las especificidades de dichos mandatos. Así, vamos a comprobar que la aceptación de mandatos indefinidos permite una renovación continua de los Ministros nacionales pero implica un aislamiento institucional del Alto Representante para la política exterior.

#### ***2.1.1.2.1 Una renovación continua de los Ministros nacionales***

El análisis de la duración de los mandatos de los Ministros nacionales, miembros del Consejo Europeo, se funda sobre las disposiciones constitucionales existentes a nivel nacional en cada Estado miembro de la Unión Europea.

En Francia, los Ministros tienen un mandato con duración indefinida. En efecto, la Constitución francesa de la quinta República no fija ningún plazo para el fin del mandato de los Ministros, ni precisa momentos concretos para que sean nombrados o cesados los Ministros. El artículo 8 se contenta de indicar que el Presidente de la República “ *nombra a los*

*demás miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones*<sup>763</sup>. De esta manera, el periodo entre la nominación y el cese de las funciones es ilimitado, y depende únicamente de la voluntad propia del Presidente de la República o de circunstancias anormales que obligan al Ministro a dimitir<sup>764</sup>. En efecto, ni el fin de una legislatura ni el cambio de Primer ministro implican el cese de las funciones de un Ministro.

La Constitución española de 1978<sup>765</sup> no fija la duración del mandato de los Ministros. El artículo 62-e de la Constitución dispone simplemente que todos los Ministros son nombrados y cesados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno. Tampoco hay referencia de tiempo de cuando interviene dicho nombramiento<sup>766</sup>. En cambio, sí existen indicaciones de cuando deben cesar los Ministros. Excluyendo los casos de interrupción anormales, el artículo 101 dispone que “*el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales*”. Apoyándose en este artículo de la Constitución, se suele considerar que el mandato de los Ministros está vinculado con el del Presidente del Gobierno. Esto supondría una duración fija del mandato de los Ministros, calcada de la del mandato del Presidente del Gobierno<sup>767</sup>. Sin embargo, si existen elementos precisos para saber cuando empieza y cuando termina el mandato del Presidente del Gobierno, no existen las mismas indicaciones para el mandato de los Ministros. En efecto, según la Constitución, el Presidente del Gobierno es libre de nombrar o de relevar del cargo cualquiera de sus Ministros cuando él lo decida o lo considere oportuno, y no solamente con motivo de las elecciones generales. En este caso el Presidente del Gobierno sigue en sus funciones y sólo cesan el o los Ministros que ha designado. En estas condiciones, no se puede considerar que el mandato de los Ministros sea de cuatro años como el del Presidente del Gobierno. De hecho, son muy pocos los Ministros que han tenido un mandato de cuatro años equivalente al mandato del Presidente del Gobierno, y la práctica ha demostrado que la mayoría de los Ministros cesan antes del fin del mandato del Presidente del Gobierno y de los diputados.

Los ejemplos que proponen las constitucionales españolas y francesas permiten deducir que los Ministros, como miembros potenciales del Consejo Europeo, tienen un mandato indefinido. Esta situación implica una multiplicidad infinita de la duración de los

---

<sup>763</sup> Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>764</sup> Vid. D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 411 y 412.

<sup>765</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en :

<<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>766</sup> El artículo 100 solo dispone que “*los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey a propuesta de su Presidente*”.

<sup>767</sup> Es decir un mandato de cuatro años.

mandatos de los Ministros. La preferencia por un mandato indefinido para estos miembros del Consejo Europeo tiene la ventaja de centrar la duración del mandato en criterios de confianza política y técnica. En efecto, la renovación de estos miembros del Consejo Europeo según un ritmo indeterminado y aleatorio favorece las mezclas y los cruzamientos de competencias en el seno del Consejo Europeo. Existe sin embargo un riesgo de que ciertos miembros del Consejo Europeo sufran una renovación excesiva mientras que otros beneficien de mandatos más largos<sup>768</sup>. Además, puede surgir ciertas confusiones puesto que los mandatos de estos miembros del Consejo Europeo empiezan y se terminan de manera anárquica sin que los demás miembros del Consejo Europeo sepan cuando ocurrirá el final del mandato de tal o cual Ministro.

Analizamos la singularidad del mandato indefinido de los Ministros nacionales miembros del Consejo Europeo como una curiosidad que puede sorprender, pero que no impide la buena marcha del Consejo Europeo. A nuestro parecer, este sistema debe ser preservado puesto que aporta un contraste y un complemento al mandato predefinido y globalmente largo de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. En efecto, consideramos que el sistema de mandato indefinido al que están sometidos los Ministros, interviene como una especie de respiración institucional en el seno del Consejo Europeo y permite ritmar el movimiento de competencia sin alterar la permanencia necesaria de los demás miembros. En consecuencia, se debe guardar de modificar este equilibrio y esta “vitalidad” institucional creada por estos mandatos indefinidos, mediante la instauración de mecanismos de sincronización o estandarización de los mandatos de los Ministros miembros del Consejo Europeo.

#### ***2.1.1.2.2 Un aislamiento institucional del Alto Representante para la política exterior***

El artículo 18 del Tratado de Lisboa dispone que *“El Consejo Europeo, nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos exteriores y política de seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento”*.

---

<sup>768</sup> Así por ejemplo de 1997 a 2007, Reino Unido solo tuvo un solo Ministro de economía mientras que durante el mismo periodo, Francia tuvo nueve Ministros de economía.

La primera observación que se puede formular sobre este artículo es la ausencia de referencia al inicio y al final del mandato del Alto Representante es decir cuando debe acontecer su nombramiento y su cese. También se puede notar la ausencia de referencia a una noción de tiempo que condicionaría el mandato del Alto Representante. Por lo tanto, el Alto Representante para la política exterior es uno de los pocos miembros del Consejo Europeo que no tiene un mandato predefinido. La doctrina no parece destacar ninguna dificultad en la percepción de la duración del mandato del Alto Representante para la política exterior. Además, parece admitido que el Alto Representante tenga un mandato predefinido de cinco años. Esta deducción, que tiene su lógica, no permite esconder la realidad convencional que niega expresamente al Alto Representante un mandato con duración predefinida. En realidad, la ambigüedad y la falta de duración fijada en las disposiciones convencionales nos hacen considerar este miembro del Consejo Europeo como sometido a un mandato con duración indefinida.

La preferencia convencional para un mandato indefinido del Alto Representante tiene la ventaja de otorgar a este cargo una gran flexibilidad en la acción política y diplomática. En efecto, sin tener limitación de tiempo para su mandato, el Alto Representante tiene una total libertad para llevar a cabo su política, sin depender del calendario institucional de tal o cual institución<sup>769</sup>. En cambio, la opción del mandato indefinido presenta el gran inconveniente de dificultar la integración de esta nueva figura en el escenario institucional de la Unión Europea. En efecto, es probable que al tener un mandato indefinido, la elección del Alto Representante no coincida con la formación del grupo institucional al que pertenece el Alto Representante, sobre todo por lo que se refiere a la Comisión Europea. Con el mandato indefinido, existe el riesgo de que el Alto Representante carezca de sentimiento de pertenencia institucional a las tres instituciones a las que está vinculado.

Cuando entre en vigor el Tratado reformado de la Unión Europea, nada impedirá una aplicación estricta de las disposiciones del artículo 18 que otorgará al Alto Representante un mandato con duración variable y una fecha de vencimiento totalmente desconocida. Sin embargo, el artículo 18 que establece el mandato indefinido para el Alto Representante no aporta los elementos convincentes para justificar la preferencia por este mandato indefinido. En efecto, no entendemos la razón por la que no se han finalizado los vínculos

---

<sup>769</sup> En concreto de la Comisión, del Consejo de Ministros o del Consejo europeo.

institucionales<sup>770</sup> para otorgar al Alto Representante, un mandato con duración predefinida. Por una parte, como Vicepresidente de la Comisión Europea, consideramos que sería perfectamente posible que se instaurara la costumbre de designar al Alto Representante al mismo tiempo que los demás miembros de la Comisión Europea y de cambiar o renovar su mandato cinco años después con los otros miembros de la Comisión<sup>771</sup>. Por otra parte, como miembro del Consejo Europeo, pensamos que podría caber también la posibilidad de hacer coincidir el mandato del Presidente del Consejo Europeo de dos años y medio, con el del Alto Representante.

La opción del mandato indefinido para el Alto Representante no nos parece ser una solución viable a largo plazo porque favorece una forma de aislamiento institucional de este nuevo personaje de la vida institucional europea. De hecho, estimamos probable que la práctica esboce rápidamente las líneas de la próxima reforma institucional en un sentido que sustituiría la opción de un mandato indefinido del Alto Representante por un mandato predefinido. Concretamente, es la cuestión de sincronización del mandato del Alto Representante con el mandato del Presidente de la Comisión o del Presidente del Consejo Europeo que, en nuestra opinión, deberá ser zanjada. Así el Alto Representante podría ser designado cada dos años y medio con el Presidente del Consejo Europeo<sup>772</sup> o cada cinco años al mismo tiempo que el Presidente de la Comisión Europea. Creemos que la preferencia por esta última opción facilitaría la dimensión “comunitaria” de la acción del Alto Representante, hacia una mayor integración de la política exterior y de seguridad a nivel europeo<sup>773</sup>. Sin

---

<sup>770</sup> Con la Comisión europea y el Consejo europeo.

<sup>771</sup> Según el artículo 17 del Tratado de Lisboa, la Comisión tiene un mandato de cinco años. *Vid.* "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>772</sup> Esta hipótesis iría en el sentido de un refuerzo institucional del Consejo europeo y de la presidencia del Consejo europeo.

<sup>773</sup> El acuerdo alcanzado durante el Consejo europeo de Lisboa en octubre de 2007 tiene previsto que el Tratado reformado de la Unión europea entre en vigor en enero de 2009. Se procedería a la designación del Alto Representante en enero y se renovaría el mandato en noviembre al mismo tiempo que la formación de la nueva Comisión. Esto significa que de enero de 2009 hasta el mes de noviembre el mandato del Alto Representante coincidirá con el mandato del Presidente del Consejo europeo. A partir de noviembre, el mandato del Alto Representante sería vinculado con el mandato del Presidente de la Comisión. Concretamente, la Declaración relativa al artículo 18 del Tratado de la Unión europea dispone que "1. La Conferencia declara que se mantendrán los contactos oportunos con el Parlamento europeo durante los trabajos preparatorios que precedan al nombramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que debe producirse en la fecha de entrada en vigor del Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión europea y el Tratado constitutivo de la Unión europea con arreglo al artículo 9 E del Tratado de la Unión europea y al artículo 5 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuyo mandato durará desde la citada fecha hasta el final del mandato de la Comisión que esté en funciones en esa fecha.

2. Asimismo, respecto del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuyo mandato comenzará en noviembre de 2009, al mismo tiempo y con la misma duración que el de la próxima Comisión, la Conferencia recuerda que será nombrado con arreglo a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Tratado de la Unión europea". *Vid.* "Declaración 12 relativa al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea", *Eur-Lex* [en línea], disponible en :

embargo, y aprovechando la reforma institucional instaurada por el Tratado de Lisboa, consideramos que hubiera sido más interesante optar por una sincronización de los tres mandatos de origen europeo, es decir, que los mandatos del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión Europea y del Alto Representante se iniciaran al mismo tiempo<sup>774</sup>.

### **2.1.2 LAS REGLAS DE PERIODICIDAD DE LOS MANDATOS APLICABLES A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO**

El principio común de limitación de tiempo de los mandatos se aprecia también desde el punto de vista de las reglas de periodicidad de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo. Las reglas de periodicidad de los mandatos son las que rigen los intervalos de tiempo durante los cuales se repiten los mandatos de los miembros del Consejo Europeo. Estos intervalos pueden tener una periodicidad breve o larga.

En general, la cuestión de la periodicidad de los mandatos está asimilada, de manera errónea, a la cuestión de la duración de los mandatos. Esto explica que los estudios sobre el Consejo Europeo eluden esta cuestión. En realidad, el matiz entre duración y periodicidad de los mandatos es fundamental para estudiar de manera completa el tema de la limitación de tiempo de los mandatos y entender el reconocimiento de un principio común de limitación de tiempo de los mandatos en el Consejo Europeo. De antemano, es importante dejar claro que no existe una periodicidad única para los mandatos de los miembros del Consejo Europeo. Esto significa que hay tantas periodicidades como miembros del Consejo Europeo. Además, la ausencia de norma que rige precisamente la periodicidad de estos mandatos, complica aún más el estudio de esta cuestión y minimiza su interés. Sin embargo, con el análisis de los datos constitucionales y convencionales sobre la periodicidad de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo, pretendemos destacar rasgos comunes de la periodicidad de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo.

---

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:ES:HTML>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>774</sup> O bien después de las elecciones del Parlamento europeo, o bien con anticipación, en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero de 2009, lo que supone elecciones parlamentarias anticipadas.

Así, afirmamos que el principio de limitación de tiempo de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo se funda sobre la existencia de dos reglas comunes relativas a la periodicidad de estos mandatos. En primer lugar, expondremos la preferencia existente para una periodicidad larga de los mandatos, subrayando los beneficios evidentes que supone esta regla para los miembros del Consejo Europeo. En segundo lugar, mostraremos que la tolerancia existente para una periodicidad breve de los mandatos suscita unas controversias.

### **2.1.2.1 El beneficio de la preferencia para mandatos largos**

Definimos un mandato largo, como un mandato que se repite con frecuencia y que permite a los miembros del Consejo Europeo estar presente durante un largo intervalo de tiempo en la institución suprema de la Unión Europea. Aunque pueda parecer una apreciación subjetiva, consideramos que un mandato largo en el Consejo Europeo supone un mandato que se renueva con una frecuencia o un intervalo de tiempo de unos siete años.

Esta cuestión no fomenta muchos debates doctrinales. Sin embargo, la existencia de mandatos largos para ciertos miembros del Consejo Europeo confirma la existencia de reglas de periodicidad y pues del reconocimiento de un principio común de limitación de tiempo de los mandatos en el Consejo Europeo. En realidad la existencia de mandatos largos es bastante fácil a comprobar. En efecto, esta frecuencia está bastante difundida entre los miembros del Consejo Europeo. En general, los Jefes de Estado o de gobierno suelen gozar de mandatos largos. El Alto Representante para la política exterior podría también beneficiar de mandatos largos. Esta situación nos conduce a deducir una clara preferencia para los mandatos largos en el Consejo Europeo.

La idea que vamos a desarrollar en este párrafo es que esta preferencia para los mandatos largos presenta un real beneficio para los miembros del Consejo Europeo puesto que estos mandatos largos permiten un mejor seguimiento de los asuntos políticos para los Jefes de Estado o de gobierno y un mejor seguimiento de los asuntos diplomáticos para el Alto Representante.

#### ***2.1.2.1.1 Un mejor seguimiento político para los Jefes de Estado o de gobierno***

En Francia, en la práctica, la renovación del mandato presidencial se ha traducido por una presencia de los Presidentes franceses en el Consejo Europeo particularmente longeva. Exceptuando el Presidente Giscard d'Estaing que “sólo” fue presente seis años<sup>775</sup>, el Presidente Mitterrand fue miembro del Consejo Europeo durante catorce años seguidos<sup>776</sup>, cumpliendo dos septenios. Su sucesor, el Presidente Chirac cumplió doce años de presencia en el Consejo Europeo<sup>777</sup>.

En el caso español, si la duración del mandato del Presidente del Gobierno y miembro del Consejo Europeo puede parecer bastante corto, se sitúa en realidad en la media de los mandatos de los demás Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. Además, la Constitución española no impide que el mandato de un Presidente del Gobierno sea renovado varias veces, permitiendo al mismo tiempo un alargamiento del mandato como miembro del Consejo Europeo. Así, hasta ahora, todos los Presidentes del Gobierno que han sido miembro del Consejo Europeo han sido reelegidos al menos una vez. Eso fue el caso del Presidente González que fue miembro del Consejo Europeo de 1986 a 1996 y del Presidente Aznar de 1996 a 2004, o sea, respectivamente para los dos Presidentes diez, y ocho años<sup>778</sup>.

La práctica ilustrada por los ejemplos francés y español, demuestra que los mandatos de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo suelen ser largos debido a las posibles reelecciones sucesivas de los jefes de los ejecutivos europeos. La existencia de mandatos largos crea lo que podríamos llamar “generaciones” de miembros del Consejo Europeo, es decir, de un grupo de Jefes de Estado o de Gobierno que han llegado al poder más o menos al mismo tiempo y que influyen en las orientaciones del Consejo Europeo hasta que dejan sus cargos<sup>779</sup>.

---

<sup>775</sup> De 1975 a 1981.

<sup>776</sup> De 1981 a 1995.

<sup>777</sup> De 1995 a 2007, con un mandato de siete años y otro de cinco años. Con la reforma constitucional de julio de 2008, el presidente Sarkozy sólo podrá efectuar un mandato de diez años.

<sup>778</sup> En el caso del Presidente Rodríguez Zapatero su elección en 2004 y su reelección el 9 de marzo de 2008 confirma la tendencia de sus antecesores. Al haber sido reelegido en 2008, y salvo incidente grave durante su mandato, tiene asegurado tener un mandato en el seno del Consejo europeo, de al menos ocho años.

<sup>779</sup> Concretamente esta idea de generación es muy fuerte por ejemplo con el grupo de los años 80 constituido por Helmut Kohl, miembro del Consejo europeo de 1982 a 1998, François Mitterrand, miembro del Consejo europeo de 1981 a 1995, Felipe González, miembro del Consejo europeo de 1986 a 1996 y Jacques Delors, miembro del Consejo europeo de 1985 a 1995. La siguiente generación de los años 90 está encarnada por personalidades como Jacques Chirac, miembro del Consejo europeo de 1995 a 2007, Gerhard Schröder, miembro del Consejo europeo de 1998 a 2005, Tony Blair, miembro del Consejo europeo de 1997 a 2007 o José María Aznar, miembro del Consejo europeo de 1996 a 2004. Actualmente, la generación de los años 2000 hace emerger personalidades como Angela Merkel, José Luis Rodríguez Zapatero, Gordon Brown, José Manuel Barroso o Nicolas Sarkozy.



Por una parte, el principal problema de los mandatos largos es la parálisis del Consejo Europeo que podría surgir a raíz de un Jefe de Estado deslegitimado que siguiese en su cargo de miembro del Consejo Europeo. El sistema de generación causado por los mandatos largos es también problemático puesto que un grupo euro escéptico puede frenar los progresos y la dinámica europea durablemente. De hecho, varios observadores reconocen que con la excepción notable de algunas personalidades profundamente comprometidas en la construcción europea<sup>780</sup>, varios miembros de la generación de los 90 no han sido a la altura para prolongar el impulso europeo iniciado por la generación precedente de los 80. En este caso, se puede entender que los mandatos parezcan demasiados largos y que se espere febrilmente el relevo generacional en el Consejo Europeo para dar un nuevo giro a las políticas y visiones de la Unión Europea<sup>781</sup>.

Por otra parte, la existencia en la práctica de mandatos largos, presenta innegables ventajas. Así, el hecho de que los Jefes de Estado o de Gobierno puedan tener un mandato en el Consejo Europeo de ocho o doce años permite un seguimiento de las políticas consensuadas en el Consejo Europeo a largo plazo. Además, y como lo puede ilustrar la generación de los 80, el funcionamiento del Consejo Europeo se funda esencialmente en los contactos humanos y en las relaciones de confianza entre los Jefes de Estado o de Gobierno. Con mandatos breves sería imposible instaurar esta confianza y este conocimiento entre miembros del Consejo Europeo. La duración larga de los mandatos constituye pues una clave del funcionamiento del Consejo Europeo y una potente ayuda para impulsar negociaciones sinceras y para el interés europeo común.

En la práctica, la tendencia a la longevidad de los mandatos de los Jefes de Estado o de Gobierno en el seno del Consejo Europeo depende exclusivamente de la voluntad de los ciudadanos europeos. Les pertenecen corregir esta tendencia o mantener la situación actual, dando el ritmo necesario a la renovación de los miembros en el Consejo Europeo. Globalmente, podemos decir que la dinámica actual es razonable al garantizar una presencia media satisfactoria. En efecto, excepto algunas excepciones, los Jefes de Estado o de Gobierno consiguen mantenerse entre ocho y doce años, lo que, a nuestro criterio, permite asegurar un seguimiento político conveniente e instaurar la confianza personal necesaria entre los miembros para poder negociar en el Consejo Europeo.

---

<sup>780</sup> Tal y como el Primer ministro Luxemburgués Jean-Claude Juncker.

<sup>781</sup> Esto fue el caso con Jacques Chirac, después del fracaso del referéndum sobre el Tratado constitucional en 2005, pero también de Silvio Berlusconi en 2006, o en Polonia con los hermanos Kaczynski en 2007.



***2.1.2.1.2 Un mejor seguimiento diplomático para el Alto Representante para la política exterior***

Las disposiciones del artículo 18 del Tratado reformado de la Unión Europea al optar por un mandato indefinido, dejan abiertas todas las hipótesis para que el Alto Representante cumpla un mandato corto o un mandato largo. En efecto, la duración indefinida del mandato del Alto Representante permite una adaptación a cualquier hipótesis, incluso la de alternar entre un mandato largo y un mandato corto.

En caso de que la práctica privilegiara un mandato corto para el Alto Representante, se facilitaría la rotación entre los Estados miembros para ocupar este cargo prestigioso. De este modo, el cambio de personalidad para ocupar esta función sería más rápido y permitiría una implicación de todos los Estados miembros a los temas de política exterior y de defensa de la Unión Europea. Así, con este mandato corto, la política exterior y de seguridad podría gozar de nuevos impulsos políticos a intervalos más breves, dándole al Alto Representante un cierto dinamismo en sus funciones. En cambio, es importante notar que la opción del mandato corto para el Alto Representante le privaría del tiempo suficiente para asegurar una continuidad a largo plazo de la gestión de los asuntos de política exterior y de seguridad. Además, un mandato breve no permitiría al Alto Representante asentar su autoridad en la Comisión, en el Consejo de asuntos exteriores y como miembro del Consejo Europeo, frente a todos los Jefes de Estado o de Gobierno.

Si al contrario la práctica optara por un mandato largo, no hay dudas que el Alto Representante tendría el tiempo suficiente para decidir y seguir las políticas sobre seguridad y asuntos exteriores a largo plazo. Además, es probable que se instaurara relaciones de confianza con los miembros de la Comisión, del Consejo de asuntos exteriores, y con los miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, y sin prejuzgar de las competencias de los futuros altos representantes, un cambio de Alto Representante después de un mandato “demasiado” largo, haría correr el riesgo de parálisis de la acción diplomática de la Unión Europea con repercusiones en las impulsiones del Consejo Europeo.

Sin posibilidad de valorar la práctica, resulta imposible zanjar entre la opción de un mandato corto o de un mandato largo para el Alto Representante. Sin embargo, y apartando el criterio de competencia de las personalidades que desempeñaran las funciones de Alto Representante, nos parece preferible, en un primer momento, optar por una alternancia

entre un mandato breve y otro largo. A nuestro criterio, sería una solución que permitiría acostumbrarse a este Alto Representante y medir el ritmo y el tiempo adecuado y necesario, para que dicho miembro del Consejo Europeo pueda realizar su misión en condiciones óptimas. Dentro de unos años, nos parece recomendable que el mandato del Alto Representante se incline hacia una duración más larga para garantizar un seguimiento diplomático óptimo de los asuntos exteriores de la Unión Europea.

### **2.1.2.2 La controversia sobre la tolerancia para los mandatos breves**

Entendemos por mandato breve, un mandato que no se repite con frecuencia y que asegura a los miembros del Consejo Europeo una presencia durante un corto intervalo de tiempo en la institución suprema de la Unión Europea. Asumiendo esta valoración subjetiva, fijamos la brevedad de la periodicidad de un mandato en el Consejo Europeo a un intervalo de tiempo de que aproxima más o menos los cinco años.

Tal y como lo hemos lamentado anteriormente, la periodicidad de los mandatos en el Consejo Europeo y precisamente la cuestión de los mandatos breves no apasiona la doctrina. Ahora bien, el estudio de la brevedad de ciertos mandatos en el Consejo Europeo permite entender y justificar la existencia del principio común de limitación de tiempo de los mandatos en el Consejo Europeo. A la diferencia de la clara preferencia existente para los mandatos largos, los mandatos breves están simplemente tolerados en el Consejo Europeo aunque varios miembros siguen acomodándose de esta periodicidad. Es el caso del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión, de los Comisarios y de los Ministros nacionales.

A lo largo de este párrafo queremos manifestar que esta tolerancia para mandatos breves vincula una seria controversia. En efecto, si estos mandatos breves aportan un innegable dinamismo político a los Ministros nacionales, en cambio, fomenta inestabilidad política para el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y los Comisarios.

***2.1.2.2.1 Un riesgo de inestabilidad política para el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y los Comisarios***

En la práctica, desde 1974, el Presidente del Consejo Europeo siempre cumplió un mandato de seis meses<sup>782</sup>. Esta duración del mandato presidencial fue inspirada por el mandato previsto para el Presidente del Consejo de Ministros en el artículo 2 del Tratado de fusión del 8 de abril de 1965<sup>783</sup>. Las disposiciones del Tratado reformado de la Unión Europea tienen previsto, en su artículo 15, un mandato de dos años y medio renovable una sola vez, lo que significa que la duración máxima del mandato del Presidente del Consejo Europeo será de cinco años.

Por lo que se refiere al Presidente de la Comisión y a sus comisarios, sus mandatos son de cinco años renovables como lo recuerda el artículo 214 del Tratado de Niza<sup>784</sup>. La mención explícita de la posible renovación del mandato de los miembros de la Comisión Europea desaparece en el artículo 17 del Tratado reformado de la Unión Europea, pero al no ser precisada la imposibilidad de poder cumplir más de un mandato, la puerta queda abierta a la fórmula del mandato renovable. Sin embargo, en la práctica, los comisarios y los Presidentes de la Comisión Europea suelen cumplir un sólo mandato, excepción hecha de la longevidad excepcional del Presidente Jacques Delors quien fue Presidente de la Comisión Europea de 1985 a 1995<sup>785</sup>.

La práctica de los mandatos ejercidos por el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y los comisarios revela que estos miembros del Consejo Europeo suelen tener mandatos cortos y en el caso del Presidente del Consejo Europeo breves.

En primer lugar, la opción elegida en la práctica de privilegiar mandatos cortos presenta ciertos aspectos positivos. Así, el breve mandato del Presidente del Consejo Europeo ha sido analizado por algunos autores como “*una voluntad de los Jefes de Gobierno de integrar el Consejo Europeo en un proceso comunitario permitiendo una oportuna conjunción entre la presidencia del Consejo Europeo y la del Consejo de Ministro*”<sup>786</sup>. Por lo

---

<sup>782</sup> Francia presidió el Consejo europeo cuatro semestres en 1979, en 1984, en 1995 y en 2000 y España tres semestres en 1989, en 1995 y en 2002.

<sup>783</sup> Vid. "Traité de fusion instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes", *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, n° 152, 13 juillet 1967.

<sup>784</sup> Véase el artículo 214 del TCE en "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

<sup>785</sup> El Presidente Barroso manifestó su intención de solicitar un nuevo mandato al frente de la Comisión europea. En caso de ser reelegido, cumpliría un mandato de diez años como Presidente de la Comisión europea.

<sup>786</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 236.

que se refiere al Presidente de la Comisión y a sus comisarios, la preferencia por mandatos cortos tiende a permitir una mayor rotación entre los Estados miembros para ocupar tan eminente cargo<sup>787</sup>. De manera general, la brevedad de estos mandatos permite una renovación del personal político europeo más rápida, y se evita la parálisis de toda la institución “por culpa” de unos cuantos miembros con mandatos interminables. Además, los mandatos cortos permiten renovar las impulsiones políticas en el Consejo Europeo más a menudo. De este modo, se limita el inmovilismo político y se crea una dinámica capaz de impulsar nuevas ideas en el Consejo Europeo.

En segundo lugar, la práctica que somete al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión y a los comisarios a mandatos cortos presenta indiscutiblemente unos inconvenientes. Con un mandato tan corto, estos miembros del Consejo Europeo no pueden tener un seguimiento a largo plazo de las políticas iniciadas en el Consejo Europeo. En efecto, el mandato semestral del Presidente del Consejo Europeo impide la continuidad en la gestión de los asuntos europeos a nivel del Consejo Europeo. En cuanto al quinquenio del Presidente de la Comisión, si da el tiempo suficiente para iniciar proyectos políticos, permite difícilmente una valoración de los resultados. Es importante subrayar también que esta práctica limita la construcción de relaciones políticas y personales duraderas entre los miembros del Consejo Europeo pero también con otras instituciones internacionales o dirigentes políticos de otros países. Ahora bien, si se dificulta la posibilidad de instaurar un vínculo de confianza entre los miembros del Consejo Europeo, se pone en peligro todo el sistema de funcionamiento y de toma de decisión del Consejo Europeo.

Criticamos la práctica según la cual el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y sus comisarios efectúan mandatos cortos y sin caer en la desproporción, consideramos oportuno realizar unas reformas que permitieran ampliar estos mandatos. Por una parte, era necesario ampliar la duración del mandato muy breve del Presidente del Consejo Europeo<sup>788</sup>. En este sentido, apreciamos la opción elegida por el

---

<sup>787</sup> Desde 1967, Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Portugal, Reino Unido y Luxemburgo, han dado un Presidente a la Comisión europea.

<sup>788</sup> Véase A-S. CROUZET, "Quelle présidence pour l'Europe ?", *Fenêtre sur l'Europe* [en línea], 24 février 2003, disponible en : <<http://www.fenetreurope.com/file/2003/file80.htm>>, (consultado en julio de 2008). *Vid.* "Contribution des pays du Benelux concernant, d'une part, les modalités d'élection du président du Conseil européen et d'autres personnes à la tête des institutions de l'UE et, d'autre part, les modalités d'élection du président de la Commission européenne", *Conseil de l'Union européenne* [en línea], 24 novembre 2003, disponible en : <<http://209.85.135.104/search?q=cache:UcrgCSCtpXkJ:www.consilium.europa.eu/igcpdf/fr/03/cg00/cg00053.fr03.pdf+www.consilium.europa.eu/igcpdf/fr/03/cg00/cg00053.fr03.pdf&hl=fr&ct=clnk&cd=1&gl=fr>>.

Tratado reformado de la Unión Europea de multiplicar por cinco la duración de base del mandato del Presidente del Consejo Europeo<sup>789</sup>. Por otra parte, consideramos oportuno instaurar o aplicar el sistema de “mandato seco”, sin limitación ninguna para la renovación de los mandatos del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y de sus comisarios. Creemos que esta manera de alargar el mandato de estos miembros otorgará así una cierta permanencia de las personalidades en cargo, y desembocará en una mayor estabilidad representativa del Consejo Europeo<sup>790</sup>.

A nuestro criterio, la práctica debería considerar dos situaciones. Primero, tomando en cuenta la voluntad y las competencias del Presidente de la Comisión y de sus comisarios, se debería facilitar, en la práctica, la renovación del mandato de cinco años y no el cambio sistemático. Luego, la reforma instaurada por el Tratado reformado de la Unión Europea aboga el inconveniente de la presidencia rotatoria que impide que el mandato del Presidente del Consejo Europeo sea renovado<sup>791</sup>. Sin embargo, de momento no se puede valorar la práctica sobre la base de este mandato de dos años y medio renovable. En efecto, aún no se sabe si la práctica abogará a favor de un mandato de dos años y medio, o si sistematizará la renovación para que los Presidentes del Consejo Europeo tengan un mandato de cinco años. Sin embargo, sea cual sea la opción, el mandato del Presidente del Consejo Europeo no podrá exceder cinco años. A nuestro parecer, esto constituye obviamente una mejora frente al mandato semestral actual, pero al final, el mandato sigue siendo corto. Por eso consideramos que hubiera sido más interesante instaurar un “mandato seco” de dos años y medio sin limitación ninguna.

---

(consultado en julio de 2008) y "Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40ème anniversaire du Traité de l'Élysée (Paris, 22 janvier 2003)", *Ministère des Affaires Étrangères français* [en línea], disponible en : <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/Allemagne\\_157/france-Allemagne\\_1298/couple-franco-allemand\\_845/declaration-commune-franco-allemande-occasion-du-40eme-anniversaire-du-traite-elysee\\_28890.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/Allemagne_157/france-Allemagne_1298/couple-franco-allemand_845/declaration-commune-franco-allemande-occasion-du-40eme-anniversaire-du-traite-elysee_28890.html)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>789</sup> Ver la propuesta de Javier Solana para elegir el Presidente del Consejo europeo para un periodo superior a seis meses (¿dos años y medio?). *Vid.* "Informe Solana para preparar al Consejo europeo para la ampliación", *Consejo de la Unión europea Secretaria general*, Bruselas, 7 de marzo de 2002, (OR.fr) S0044/02. Véase también "Rapport Quermonne sur l'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", Paris : *La Documentation française*, Commissariat général du plan, octobre 1999.

<sup>790</sup> En efecto, entre 1996 y 2006, Estados Unidos y Rusia tuvieron dos Presidentes, mientras que el Consejo europeo fue dirigido por 22 Presidentes. *Vid.* V. GISCARD d'ESTAING, *op. cit.*, p. 56.

<sup>791</sup> En efecto, un mismo Jefe de Estado o de Gobierno podía volver a ser Presidente del Consejo europeo solamente si se acabó la rotación completa entre todos los Estados miembros. Así, por ejemplo, el Presidente González asumió la presidencia del Consejo europeo durante dos semestres una vez en 1989 y otra vez en 1995. En cambio, a pesar de sus ocho años de mandato como Presidente del Gobierno español y miembro del Consejo europeo, José María Aznar solo fue Presidente del Consejo europeo una vez durante el primer semestre de 2002.

#### **2.1.2.2.2 Un fuerte dinamismo político para los Ministros nacionales**

En la práctica existente en Francia o en España, los mandatos de los Ministros son relativamente breves. Existe sin embargo el caso de algunos Ministros excepcionalmente longevos como por ejemplo André Malraux que fue Ministro francés de asuntos culturales entre 1959 y 1969<sup>792</sup>. Más modestamente, se puede dar los ejemplos de varios Ministros franceses del Gobierno Jospin<sup>793</sup> que tuvieron un mandato de cinco años<sup>794</sup>. En España, existe de manera excepcional, algunos Ministros que han cumplido un mandato que ha superado el mandato de cuatro años de las Cortes. Esto fue el caso por ejemplo con el Presidente Aznar, que, al haber ganado las elecciones generales en 2000, mantuvo en la misma cartera personalidades como Jaime Mayor Oreja al Ministerio del Interior<sup>795</sup> o Rodrigo Rato como Ministro de economía<sup>796</sup>.

Si tal longevidad de un Ministro a la cabeza de un mismo Ministerio es excepcional, en cambio, es bastante corriente que una misma personalidad ocupe de manera continua varios cargos ministeriales. Esta hipótesis consiste en nombrar a una personalidad que ya estuviera en el precedente Gobierno pero a la cabeza de otro Ministerio. Así, un mismo Ministro mantiene su presencia en el Gobierno ocupando sucesivamente carteras diferentes. Es el caso de Michel Debré que fue Ministro francés de 1966 a 1973<sup>797</sup>, o de Javier Solana que fue Ministro de 1982 a 1995 en el Gobierno socialista de Felipe González, ocupando sucesivamente las carteras de cultura, educación y asuntos exteriores.

Con el poder del Jefe del Gobierno que tiene la libertad de nombrar a nuevos Ministros o de confirmar a otras personalidades que ya ocupaban carteras en el Gobierno anterior, es imposible determinar con certeza la duración “normal” del mandato de los Ministros. Así, se encuentra confirmado el carácter indefinido del mandato ministerial. A partir de esta observación, es interesante notar que el carácter indefinido del mandato de los

---

<sup>792</sup> Su mandato fue confirmado a pesar del cambio de Primer ministro, y abarcó las cuatro primeras legislaturas de la V<sup>o</sup> República. Véase los elementos de biografía sobre André Malraux en *Alaëtre, le site littéraire* [en línea], disponible en : <<http://www.alaëtre.com>>, (consultado en julio de 2008), D. VALLAUD, *Dictionnaire historique*, [s.l.] : Fayard, 1996, y DENIEUL Michel, "Discurso del 29 de noviembre de 1996 con motivo de la inauguración de la exposición 'André Malraux ou un autre regard' ", *Amitiés internationales André Malraux* [en línea], Cesson, 29 de noviembre de 1996, disponible en : <<http://www.andremalraux.com/malraux/articles/malrauxdenieul.pdf>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>793</sup> Como por ejemplo el Ministro de asuntos exteriores Hubert Védrine o el Ministro de defensa Alain Richard.

<sup>794</sup> Coincidiendo exactamente con la duración del mandato de la legislatura.

<sup>795</sup> Jaime Mayor Oreja Ministro de interiores de mayo de 1996 a febrero de 2001.

<sup>796</sup> Rodrigo Rato fue Ministro de economía y Vicepresidente segundo entre 1996 y 2004.

<sup>797</sup> Ocupando sucesivamente las carteras de economía, asuntos exteriores y defensa.



Ministros miembros del Consejo Europeo parece acompañarse en la práctica de un mandato de duración corta. Como ya hemos podido verlo anteriormente la opción de un mandato con duración breve permite una mayor rotación entre las competencias para ocupar el cargo ministerial. Esto, asegura una renovación del personal político europeo más rápida, aportando “oxígeno” e impulsos políticos nuevos en el seno del Consejo Europeo. En cambio, existen inconvenientes al hecho de que los Ministros miembros del Consejo Europeo tengan un mandato breve. En efecto, los Ministros se enfrentan a la imposibilidad de tener un seguimiento a largo plazo de las políticas iniciadas en el Consejo Europeo. Se puede notar por fin que, a pesar de no formar parte del núcleo central de miembros del Consejo Europeo, los Ministros pueden tener dificultades para establecer relaciones políticas y personales duraderas entre los miembros del Consejo Europeo, si a nivel nacional, el Jefe del Estado o del Gobierno no les otorga un plazo suficiente para instalarse en sus funciones.

En la práctica, los matices que se pueden aportar para influir sobre la duración más o menos larga del mandato de los Ministros miembros del Consejo Europeo dependen exclusivamente de la voluntad del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno. Aparece claramente que la tendencia general tiende hacia una duración breve de los mandatos de los Ministros miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, la práctica ha instaurado lo que interpretamos como un sutil equilibrio que permite a los Ministros disponer de una duración de sus mandatos conveniente para desempeñar sus funciones mientras se garantiza un dinamismo político y una renovación puntual necesaria de estos miembros del Consejo Europeo. En el futuro, consideramos necesario preservar este equilibrio, sin caer en el exceso de un mandato demasiado breve o exageradamente largo de los Ministros miembros del Consejo Europeo.

## **2.2 EL PRINCIPIO COMÚN DE LIMITACIÓN DE EJERCICIO DE LOS MANDATOS**

La segunda característica que demuestra la tendencia hacia una coordinación de los mandatos en el Consejo Europeo es la admisión de un principio común de limitación de ejercicio de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo. Esta limitación sirve para condicionar el ejercicio del mandato de miembro del Consejo Europeo a ciertas reglas precisas, para evitar, según los casos, desvíos antidemocráticos. Así, por ejemplo, la primera limitación o incompatibilidad existente para ejercer un mandato en el Consejo Europeo es la

de la nacionalidad. Concretamente, es totalmente incompatible el hecho de tener la nacionalidad de un Estado que no es miembro de la Unión Europea, con el mandato de miembro del Consejo Europeo.

Este enfoque comparado y global que permite destacar las reglas comunes que rigen la limitación de ejercicio del mandato de miembro del Consejo Europeo no es usual en los estudios sobre la institución clave de la Unión Europea. No obstante, este análisis tiene el gran interés de subrayar las convergencias de las limitaciones de ejercicio del mandato de miembro del Consejo Europeo y de revelar un modelo de reglas aplicables a casi todos los miembros del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, la idea que queremos exponer aquí es que, aunque no exista una regla única aplicable a todos los miembros del Consejo Europeo, de manera individual, todos los miembros del Consejo Europeo están sometidos a un principio común de limitación de ejercicio de sus mandatos muy similares para no decir, en ciertos casos, idénticas.

El primer objetivo de este apartado será identificar las reglas comunes aplicables. Será también importante matizar este enfoque global, distinguiendo los miembros concernidos por estas reglas comunes y los miembros sometidos a reglas derogatorias. A nuestro parecer, la limitación de ejercicio del mandato de miembro del Consejo Europeo responde a dos reglas principales. Por una parte, se han instaurado unas reglas rigurosas de acumulación de mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo. Por otra parte, se han definido reglas que posibilitan la interrupción de los mandatos.

### ***2.2.1 LAS REGLAS DE ACUMULACIÓN DE MANDATOS APLICABLES A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO***

El principio de limitación de ejercicio del mandato de los miembros del Consejo Europeo se explica primero por las reglas de acumulación de mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo. Por reglas de acumulación de mandatos nos referimos a las prohibiciones o autorizaciones hechas al titular de un mandato político de ocupar varios mandatos de manera a comprometer el ejercicio de su mandato. Considerando la importancia que supone el mandato de miembro del Consejo Europeo, el régimen de acumulación establecido es muy riguroso.

De momento, esta cuestión no ha despertado gran interés en la doctrina. Quizás este desinterés se explique por la ausencia de referencias convencionales explícitas a reglas de acumulación que rigen el mandato de los miembros del Consejo Europeo. Existe sin embargo todo un abanico de reglas que se deduce de las disposiciones convencionales pero también constitucionales, que merece un análisis detallado. Precisamente, pensamos que este abanico de reglas crea un marco común a todos los miembros del Consejo Europeo cuyo eje central reside en la acumulación obligatoria de varios mandatos.

Organizaremos nuestro estudio, demostrando primero que las reglas de acumulación de mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo imponen una obligación de acumular dos mandatos. Esta obligación, que presenta un interés matizado, está compensada por la pertinencia de la obligación, hecha a los miembros del Consejo Europeo, de acumular ciertos tipos de mandatos.

### **2.2.1.1 El interés matizado de la obligación de acumular dos mandatos**

Las reglas de acumulación de los mandatos imponen a los miembros del Consejo Europeo una obligación de acumular dos mandatos.

Esta observación aparentemente evidente permite, sin embargo, destacar un elemento clave constitutivo del principio común de limitación de ejercicio de los mandatos en el Consejo Europeo. En efecto, opinamos que esta obligación de acumular dos mandatos, aplicable a todos los miembros del Consejo Europeo, viene confirmar la existencia de este principio común de limitación de ejercicio de los mandatos en el Consejo Europeo. Dicho de otro modo, vamos a demostrar que los distintos miembros del Consejo Europeo pueden ser limitados en el ejercicio de su mandato en el Consejo Europeo si no cumplen la obligación de acumular dos mandatos. Aunque forme parte del principio común de limitación de ejercicio de los mandatos en el Consejo Europeo, esta particularidad presenta a nuestro parecer un interés matizado.

Nuestra demostración se apoyará en las disposiciones convencionales y constitucionales de manera a reconocer las ventajas y a formular las reservas sobre esta

obligación. También se considerarían con gran interés, los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, y las evoluciones posibles que podría suponer para la obligación de acumulación de dos mandatos para todos los miembros del Consejo Europeo. Así, evidenciaremos el interés matizado de esta obligación de acumular dos mandatos, lamentando la sobrecarga de responsabilidad que supone para el presidente del Consejo Europeo, y reconociendo el mejor conocimiento de los intereses nacionales y comunitarios que otorga a los demás miembros del Consejo Europeo.

#### **2.2.1.1.1 Una sobrecarga de responsabilidad para el Presidente del Consejo Europeo**

La particularidad del artículo 4 del TUE es que permite que un Jefe de Estado o de Gobierno pueda acumular la dirección del ejecutivo nacional con la dirección del órgano supremo europeo. Esto significa que el mandato de Presidente del Consejo Europeo se acumula con un mandato nacional de Jefe de Estado o de Gobierno pero que no se acumula con un mandato europeo como por ejemplo el de Presidente de la Comisión. El artículo 15 del TRUE propone por su parte la prohibición formal de la acumulación del mandato de Presidente del Consejo Europeo con el mandato de Jefe de Estado o de Gobierno y de manera global a cualquier mandato nacional. *A contrario*, se deduce de estas disposiciones convencionales que la acumulación del mandato de Presidente del Consejo Europeo con otras funciones europeas, como por ejemplo las de Presidente de la Comisión, está totalmente permitida. Estas reglas convencionales, merecen unos comentarios en cuanto a la práctica que se ha hecho de algunas, y de las perspectivas que se esperan de las otras.

La práctica de la acumulación de la presidencia del Consejo Europeo con el mandato de Jefe de Estado o de Gobierno demuestra un fallo en el sistema. En efecto, se ha comprobado la dificultad para un Jefe de Estado o de Gobierno de ejercer al mismo tiempo la dirección del ejecutivo nacional y la dirección del Consejo Europeo. Las responsabilidades nacionales son ya suficientemente apremiantes para no añadir las dificultades inherentes a la presidencia del Consejo Europeo<sup>798</sup>. De hecho, infaliblemente, el ejercicio de la presidencia del Consejo Europeo ha conducido a los sucesivos dirigentes europeos a adaptarse a la situación, creando dos grandes problemas. Primero, esta acumulación de presidencia nacional

---

<sup>798</sup> Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 132 a 140.

y europea del Presidente del Consejo en ejercicio, ha desembocado en la costumbre perniciosa de vincular o de hacer coincidir las orientaciones y las prioridades europeas de la presidencia con los intereses nacionales<sup>799</sup>. El problema es que estos temas prioritarios para una presidencia no lo son para la siguiente presidencia<sup>800</sup>. Esto provoca una falta de continuidad en las prioridades políticas impulsadas por el Consejo Europeo. Luego, esta acumulación de presidencia nacional y europea del Presidente del Consejo Europeo ha introducido un alejamiento momentáneo<sup>801</sup> pero forzoso de los Jefes de Estado o de Gobierno en cargo de la presidencia, de los asuntos nacionales, para poder sumergirse totalmente en los asuntos europeos<sup>802</sup>.

La prohibición de la acumulación del mandato de Presidente del Consejo Europeo con el mandato de Jefe de Estado o de Gobierno previsto en el artículo 15 del TRUE presenta varias ventajas. A pesar de esta imposibilidad de acumular la presidencia del Consejo Europeo con otro cargo nacional, la primera ventaja del Tratado de Lisboa es que no prohíbe todas las acumulaciones; al contrario. La fórmula de no- acumulación de mandato concierne exclusivamente los mandatos nacionales. Esto significa que el Presidente del Consejo Europeo podrá perfectamente acumular su cargo a la cabeza del Consejo Europeo con otro cargo en las instituciones internacionales, pero sobre todo con otro cargo en el seno de la Unión Europea<sup>803</sup>. La verdadera finalidad de esta medida, que constituye también la segunda ventaja del artículo 15 del TRUE, es permitir acumular el cargo de Presidente del Consejo

---

<sup>799</sup> Así por ejemplo, la presidencia española de 2002, es decir, la presidencia del señor Aznar había definido 5 grandes prioridades, siendo la primera la “*lucha contra el terrorismo en el seno de un espacio de libertad de seguridad y de justicia*”. Las otras prioridades eran el proceso de ampliación, el debate sobre el futuro de Europa, el deseo de una economía más competitiva y dinámica y por fin una Europa más presente en el mundo. Este tema y este objetivo prioritario de la presidencia española del Consejo europeo es obviamente importante para Europa sobre todo desde el desarrollo del terrorismo internacional. El problema es que este objetivo no es nada desinteresado y sirve directamente los intereses nacionales españoles. En efecto, es muy difícil eludir la implicación obsesiva del Presidente Aznar, al nivel nacional, para luchar contra el terrorismo pero sobre todo contra el terrorismo de ETA. *Vid.* ANÓNIMO, “Aznar presenta en el Parlamento europeo los planes de España para la presidencia de la UE”, diario *El Mundo* [en línea], 17 de enero de 2002, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2002/01/16/enespecial/1011169245.html>>, (consultado en julio de 2008).

La presidencia francesa de 2000, dominada por la cohabitación entre el socialista Jospin, Primer ministro y el conservador Chirac, Presidente de la República, vinculó sus grandes prioridades con temas de ámbito nacional. Así, el primer objetivo de la presidencia bicéfala francesa fue fortalecer el modelo social europeo y asegurar el pleno empleo. A primera vista se trata de objetivos loables. Pero hay que recordar que en aquella época la política nacional del Gobierno socialista francés era totalmente dedicada a asegurar el pleno empleo y salvaguardar los servicios públicos y la protección social en Francia.

<sup>800</sup> Así por ejemplo, durante la guerra en Iraq, hubo grandes divergencias en las prioridades entre las presidencias griega, danesa y española.

<sup>801</sup> El tiempo de la presidencia.

<sup>802</sup> *Vid.* E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 132 a 140.

<sup>803</sup> Esta puerta dejada abierta por el TRUE, ha sido el objeto de muchos debate durante la convención por el futuro de Europa. En efecto, los convencionales se habían planteado la posibilidad de prohibir igualmente la acumulación de las funciones de Presidente del Consejo europeo con “otras funciones europeas”. *Vid.* E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 136.

Europeo y el cargo de Presidente de la Comisión Europea. Aunque esta fusión presente ventajas innegables, se puede entender que la creación de un tal “monstruo institucional” haya asustado al *Praesidium* de la convención. A pesar de todo, los convencionales han considerado esta posibilidad como interesante y realizable a medio plazo, y la CIG de 2007 ha confirmado esta posibilidad en el Tratado de Lisboa.

Las disposiciones del artículo 4 del TUE, sobre la acumulación de mandato del Presidente del Consejo Europeo, se oponen totalmente con las disposiciones del artículo 15 del TRUE. En realidad el Tratado de Lisboa no propone una abolición radical del sistema de acumulación de mandato con el cargo de Presidente del Consejo Europeo pero ofrece una redefinición que consideramos un poco insólita, aunque perfectamente realista en la evolución de las instituciones europeas. Así, el sistema previsto por el artículo 15 del TRUE nos deja esperar una corrección interesante de los inconvenientes que presentaba el sistema de acumulación del artículo 4 del TUE. En definitiva, valoramos positivamente la ruptura franca y clara con la práctica anterior de acumular obligatoriamente el mandato de Jefe de Estado o de Gobierno con el mandato de Presidente del Consejo Europeo. En efecto, con la desaparición de este sistema nefasto de acumulación de presidencia, creemos que se evitará esta extraña personalización estatal de la presidencia del Consejo Europeo y una sobrecarga de responsabilidad inútil para el Presidente del Consejo Europeo.

Consideramos que la renovación importante de la figura del Presidente del Consejo Europeo era necesaria. En nuestra opinión, su transmutación última consistiría en la acumulación de mandato del Presidente de la Comisión con el mandato de Presidente del Consejo Europeo. Entendemos perfectamente que tal acumulación sería un auténtico seísmo institucional en la Unión Europea y tendría repercusiones muy importantes<sup>804</sup>. Sin embargo, constituiría el desenlace institucional ideal y deseable tanto para la figura de Presidente del Consejo Europeo como para la figura de Presidente de la Comisión Europea.

#### ***2.2.1.1.2 Un mejor conocimiento de los intereses nacionales y comunitarios para los demás miembros del Consejo Europeo***

---

<sup>804</sup> Visto que este súper Presidente acumularía los poderes del Consejo europeo y los de la Comisión.

Según el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea, ciertos miembros del Consejo Europeo son Jefes de Estado, Jefes de Gobierno, otros son Ministros, uno es comisario y los dos últimos son respectivamente Presidente de la Comisión Europea y Vicepresidente de la Comisión. Estas disposiciones convencionales, permiten determinar con precisión el régimen de compatibilidad de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo en cuanto a la acumulación de mandatos. La gran característica del mandato de miembro del Consejo Europeo es que es perfectamente compatible con otros mandatos. Esta característica tiene que ser afinada y comentada en detalle.

De la lista precisa de los mandatos compatibles con el mandato de miembro del Consejo Europeo, se deduce que la acumulación de mandato constituye en realidad, una condición *sine qua non* para ser miembro del Consejo Europeo puesto que todos los miembros están concernidos. A la compatibilidad con otros mandatos es pues necesario añadir la incompatibilidad absoluta del mandato de miembro del Consejo Europeo con personas que no tienen ningún mandato. Esta incompatibilidad es muy importante ya que no permite que el ciudadano X, sin mandato, pero con nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea, pueda tener un mandato en el Consejo Europeo.

En primer lugar, conviene reconocer que esta acumulación obligatoria de mandatos de los miembros del Consejo Europeo es problemática. Por una parte, impide la renovación de los talentos políticos en las instituciones nacionales y europeas. Por otra parte, obliga a los miembros del Consejo Europeo a dedicarse a varias misiones al mismo tiempo; misiones que en general están vinculadas con funciones prestigiosas que necesitan mucha dedicación. En efecto, el hecho de que el Presidente del Gobierno español o el Presidente de la Comisión sean también miembros del Consejo Europeo provoca inevitablemente una sobrecarga de trabajo que la final puede conducir a privilegiar intereses políticos nacionales en contra de perspectivas comunes europeas. Por fin, favorece entre los miembros del Consejo Europeo con mandato nacional, una concepción nacionalista de la acción y de las decisiones del Consejo Europeo que desprecia el sutil equilibrio entre la dimensión comunitaria e intergubernamental presente en el Consejo Europeo.

En segundo lugar, es muy interesante notar que la acumulación obligatoria de mandatos de los miembros del Consejo Europeo asegura la integración vertical de las instituciones nacionales a la institución clave de la Unión Europea. Permite a los Jefes de Estado o de Gobierno, a los Ministros nacionales pero también a miembros eminentes de la

Comisión Europea establecer vínculos institucionales y políticos estrechos. Asegura también el acercamiento de las relaciones entre los intereses nacionales, los intereses europeos y las perspectivas comunes.

Sobre la base de estas consideraciones, consideramos que el régimen de acumulación de mandatos existente para los miembros del Consejo Europeo constituye una característica de gran interés para el Consejo Europeo. Interpretamos esta acumulación de mandato como una formidable articulación entre el nivel nacional y el nivel europeo. En efecto, tanto para los miembros con cargo nacional como para los miembros con cargo europeo, la acumulación de mandato permite una repercusión y una comunicación directa e instantánea de las esperanzas ciudadanas en la institución clave de la Unión Europea. Así, la acumulación de mandato en el seno del Consejo Europeo otorga a los miembros la condición de vocero nacional o europeo de los euro-ciudadanos, y de mandatario capaz de defender las aspiraciones nacionales o europeas en las decisiones del Consejo Europeo. Por lo tanto, apreciamos particularmente el hecho de que las sucesivas reformas institucionales hayan preservado esta particularidad y esperamos que se pueda conservar este régimen de acumulación de mandato para los miembros del Consejo Europeo.

### **2.2.1.2 La pertinencia de la obligación de acumular ciertos tipos de mandatos**

Las reglas de acumulación de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo conducen nuestra reflexión a considerar la acumulación con ciertos tipos de mandatos.

Este matiz en el estudio de las reglas de acumulación de los mandatos, es muy importante ya que forma parte del principio común de limitación de ejercicio de los mandatos en el Consejo Europeo. En efecto, queremos demostrar que la acumulación de ciertos tipos de mandatos constituye una obligación a la cual están sometidos todos los miembros del Consejo Europeo. Este enfoque global debe permitir destacar las características y las incompatibilidades existentes para los tipos de mandatos de los miembros del Consejo Europeo. De allí, deduciremos el carácter pertinente de esta obligación de acumular ciertos tipos de mandatos.



Nuestro análisis tomará en cuenta el régimen establecido en el Tratado de la Unión Europea pero también el régimen previsto en el Tratado reformado de la Unión Europea. De este modo, se podrán notar y apreciar las posibles evoluciones sobre esta cuestión. Así, comprobaremos sucesivamente que esta obligación de acumular ciertos tipos de mandatos aporta al presidente del Consejo Europeo una garantía de competencia y de eficacia, y otorga a los demás miembros del Consejo Europeo una garantía de prestigio y de calidad.

#### ***2.2.1.2.1 Una garantía de competencia y de eficacia para el presidente del Consejo Europeo***

Según el artículo 4.2 del TUE<sup>805</sup>, el Presidente del Consejo Europeo es el Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro del Consejo Europeo él que ejerce la presidencia del Consejo de Ministros. Según el artículo 15 del TRUE “*El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno*”. De estas disposiciones convencionales se destacan varias incompatibilidades con el mandato de Presidente del Consejo Europeo que vamos a analizar.

En primer lugar, el artículo 4.2 del TUE al limitar el ejercicio de la presidencia a un Jefe de Estado o de Gobierno, propone una incompatibilidad del mandato del Presidente del Consejo Europeo con funciones privadas. Se establece pues una compatibilidad exclusiva del mandato de Presidente del Consejo Europeo con funciones públicas. El artículo 15 del TRUE no prohíbe expresamente la compatibilidad del mandato del Presidente del Consejo Europeo con funciones privadas, pero tampoco impone una compatibilidad exclusiva con funciones públicas. Existe pues una gran libertad en la compatibilidad del mandato de Presidente del Consejo Europeo con funciones del sector público o privado.

En segundo lugar, el artículo 4.2 del TUE impone que el Presidente del Consejo Europeo sea uno de los Jefes de Estado o de Gobierno de un Estado miembro de la Unión Europea. Esta disposición permite deducir una incompatibilidad patente con funciones locales regionales y europeas. En cambio, se deduce claramente que el mandato del Presidente del Consejo Europeo es compatible con funciones nacionales. Por lo que se refiere a las disposiciones del artículo 15 del TRUE, las reglas de compatibilidades con el mandato de Presidente del Consejo Europeo están completamente invertidas. Esto significa que el

---

<sup>805</sup> Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 diciembre 2002.

mandato de Presidente del Consejo Europeo es explícitamente incompatible con funciones nacionales<sup>806</sup>. Obviamente la persona que tendría funciones nacionales y que quisiera asumir la presidencia del Consejo Europeo tendría que dimitir de su cargo nacional<sup>807</sup>. A esta incompatibilidad explícita se añade un silencio en cuanto a la compatibilidad del mandato de Presidente del Consejo Europeo con funciones locales, regionales o europeas. Este silencio se puede interpretar como una posible compatibilidad de estas funciones con el mandato de Presidente del Consejo Europeo.

En tercer y último lugar, para poder asegurar la presidencia del Consejo Europeo, el artículo 4.2 del TUE impone, por una parte, la obligación de ser miembro del Consejo Europeo y Jefe de Estado o Jefe de Gobierno<sup>808</sup>. Así, es incompatible el mandato presidencial con las funciones de Presidente de la Comisión, comisario o Ministro nacional. Al contrario, se puede afirmar que el mandato del Presidente del Consejo Europeo es exclusivamente compatible con las funciones de Jefe de Estado o de Gobierno. Por otra parte, el artículo 4.2 del TUE plantea una última incompatibilidad. Sólo puede ser Presidente del Consejo Europeo el Jefe de Estado o de Gobierno, cuyo Estado asegura al mismo tiempo la presidencia del Consejo de Ministro. Esto significa que no basta con ser miembro del Consejo Europeo y tener la función de Jefe de Estado o de Gobierno para ejercer la presidencia del Consejo Europeo. Es necesario también que el país del Jefe de Estado o de Gobierno que pretende ejercer la presidencia asegure al mismo tiempo la presidencia del Consejo de Ministro<sup>809</sup>. El artículo 15 del TRUE modifica, sin prohibirla, la compatibilidad existente entre el mandato del Presidente y la función de miembro del Consejo Europeo, al reconocer como miembro propio el Presidente del Consejo Europeo. De esta manera, la presidencia no sería obligatoriamente asumida por un miembro del Consejo, como era el caso en el artículo 4.2 del TUE, sino que podría serlo por una persona ajena, con el único cargo de Presidente. Además, se suprime la obligación existente según la cual sólo los Jefes de Estado o de Gobierno podían

---

<sup>806</sup> De esta manera, el mandato de Presidente del Consejo europeo se desvincula totalmente de los mandatos nacionales, con consecuencias aún imposibles a evaluar. *Vid.* E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 136.

<sup>807</sup> En estas condiciones, nada impediría que un Jefe de Estado, un Jefe de Gobierno, un Ministro o un Presidente de asamblea parlamentaria, pueda asumir el mandato de Presidente del Consejo europeo, siempre que renuncie antes a su cargo nacional.

<sup>808</sup> Como todos los Jefes de Estado o de Gobierno miembro de la Unión europea son miembros del Consejo europeo, esto implica que no puede ser Presidente del Consejo europeo el que no es ya miembro del Consejo europeo. Dicho de otro modo, el mandato de Presidente del Consejo europeo es únicamente compatible con la función de miembro del Consejo europeo. No cabe la posibilidad de que el Presidente sea un miembro más del Consejo europeo.

<sup>809</sup> Por ejemplo, no puede ser Presidente del Consejo europeo el Presidente de la República francesa si es España quien tiene la presidencia del Consejo de Ministro. Así, el mandato del Jefe de Estado o de Gobierno, como Presidente del Consejo europeo, es únicamente compatible si coincide al mismo tiempo con la presidencia del Consejo de Ministro por su país.

ser Presidente del Consejo Europeo. Esta situación abre la puerta de la presidencia a cualquier persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión<sup>810</sup>. Así, un alcalde, un Presidente regional, el Presidente del Parlamento Europeo o el Presidente de la Comisión podrían perfectamente ser elegidos Presidente del Consejo Europeo. En este caso, el candidato que asumiría las funciones de Presidente no tendría la obligación de dimitir. Esta eventualidad ha sido pensada en particular para permitir una acumulación de las funciones de Presidente del Consejo Europeo con las de Presidente de la Comisión<sup>811</sup>.

Los dispositivos de compatibilidad previstos en el TUE y en el TRUE están en total contradicción. Sin embargo, el abandono de la opción muy restrictiva del artículo 4.2 del TUE parece bastante atractivo si nos referimos a las disposiciones del Tratado de Lisboa. En efecto, las compatibilidades con el mandato de Presidente del Consejo Europeo, son ampliamente modificadas, hacia una ampliación de las funciones potencialmente compatibles con el mandato de Presidente del Consejo Europeo. Pensamos que esta evolución era necesaria y útil para permitir al Presidente del Consejo Europeo gozar de la competencia que le puede otorgar la acumulación de su mandato con otras funciones determinadas.

Cuando entre en vigor el artículo 15 del TRUE, estimamos probable que, en un principio, el Consejo Europeo no explore todas las posibilidades que ofrece el Tratado para designar al Presidente del Consejo Europeo. Concretamente, pensamos que se designará a un Jefe de Estado o de Gobierno<sup>812</sup>, o a un ex Jefe de Estado o de Gobierno. Con tiempo y práctica, consideramos imprescindible que el Consejo Europeo amplíe su abanico de candidatos hacia funciones que están convencionalmente compatibles con el mandato de Presidente del Consejo Europeo. De este modo, el ejercicio del mandato del Presidente del Consejo Europeo ganara en competencia y en eficacia.

---

<sup>810</sup> La condición de nacionalidad de un Estado miembro de la Unión europea no está precisada en el TRUE, pero es una condición implícita que no necesita ser precisada. En efecto, sería particularmente extraño nombrar a un Presidente del Consejo europeo con por ejemplo, una nacionalidad de un país americano o una nacionalidad de un país africano.

<sup>811</sup> Esta idea está de momento considerada prematura por muchos políticos europeos, pero no está totalmente excluida a medio o corto plazo. Véase sobre este punto el análisis de E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 136.

<sup>812</sup> Que tendrá que dimitir de sus funciones nacionales.

### ***2.2.1.2.2 Una garantía de prestigio y de calidad para los demás miembros del Consejo Europeo***

Como ya lo hemos visto, y según el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea, los miembros del Consejo Europeo acumulan su cargo con la función de Jefe de Estado o de Gobierno, de Ministro, de comisario, de Presidente de la Comisión o de Vicepresidente de la Comisión. De estas disposiciones, se puede deducir, primero, que parte de las funciones son de nivel nacional como por ejemplo los Jefes de Estado, los Jefes de Gobierno, y los Ministros. Luego, las funciones restantes son de nivel europeo, como es el caso del Presidente de la Comisión, el comisario, y del Alto Representante para la política exterior.

Concretando los elementos que permiten diseñar las reglas de incompatibilidad con el mandato de miembro del Consejo Europeo, es interesante preguntarse si todas las funciones nacionales y europeas son compatibles o si existen restricciones. Por ejemplo, ¿podría ser miembro del Consejo Europeo el Presidente del Tribunal Constitucional o el Presidente de la Cámara de los diputados? ¿Podría tener un mandato en el Consejo Europeo el Presidente del euro Parlamento o el Presidente del banco central europeo? La lista cerrada de funciones propuesta por el artículo 4 del TUE y el artículo 15 del TRUE aporta algunas explicaciones sobre las incompatibilidades instituidas por ambos artículos. Conviene detallarlas y comentarlas.

Al reconocer una compatibilidad del mandato de miembro del Consejo Europeo con la función de Jefe de Estado o de Gobierno, de Ministros, de Presidente de la Comisión, de comisario o de Alto Representante para los asuntos exteriores, se deduce incontestablemente que el mandato de miembro del Consejo Europeo es incompatible con los mandatos de funciones privadas. Así, se puede afirmar que no está autorizado tener una función privada para asumir un mandato de miembro del Consejo Europeo<sup>813</sup>. Al contrario, esta incompatibilidad se convierte en compatibilidad exclusiva del mandato de miembro del Consejo Europeo con funciones públicas<sup>814</sup>.

---

<sup>813</sup> En efecto, no prevé que pueda ser miembro del Consejo europeo un director de empresa o de una multinacional.

<sup>814</sup> En efecto, que el miembro del Consejo europeo sea Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Ministro, comisario, Presidente de la Comisión o Ministro europeo de asuntos exteriores, en cualquier caso se trata de funciones públicas.

La compatibilidad del mandato de miembro del Consejo Europeo con otras funciones, a la condición exclusiva que estas sean públicas, esconde más incompatibilidades e implica algunas precisiones. En general, las funciones públicas pueden ser de nivel local, regional, nacional o europeo. En el caso del mandato de miembro del Consejo Europeo existe una compatibilidad exclusiva con funciones públicas nacionales y europeas, pero una total incompatibilidad con funciones públicas locales y regionales<sup>815</sup>.

Por fin, cabe subrayar que la compatibilidad del mandato de miembro del Consejo Europeo con funciones públicas de nivel nacional y europeo supone una última serie de incompatibilidades. En efecto, la opción de una lista cerrada de funciones establecida en los Tratados europeos, obliga a concluir que todas las funciones nacionales y europeas no son compatibles con el mandato de miembro del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, todas las funciones públicas nacionales son incompatibles con el mandato de miembro del Consejo Europeo excepto las funciones de Jefe de Estado<sup>816</sup>, de Jefes de Gobierno y de Ministro. De la misma manera son incompatibles las funciones públicas europeas salvo las de Presidente de la Comisión, de comisario<sup>817</sup> y de Alto Representante para los asuntos exteriores.

Como se puede ver, las incompatibilidades con el mandato de miembro del Consejo Europeo son muy rigurosas en cuanto al tipo de funciones compatibles. Primero, impide rotundamente la compatibilidad del mandato de miembro del Consejo Europeo con funciones privadas. Luego, si autoriza la compatibilidad del mandato de miembro del Consejo Europeo con funciones públicas, sólo dejan una estrecha posibilidad de compatibilidad entre el mandato de miembro del Consejo Europeo y algunos mandatos públicos nacionales y europeos concretos, enunciados en la lista del artículo 4 del TUE y del artículo 15 del TRUE. Por lo tanto, consideramos que el extremo rigor que caracteriza las compatibilidades con el mandato de miembro del Consejo Europeo desemboca en la selección de unos miembros con funciones públicas muy privilegiadas. Esto puede parecer poco democrático y demasiado estricto. Sin embargo, pensamos que este régimen de incompatibilidades tiende ante todo a seleccionar miembros con el máximo grado de representación y responsabilidad a nivel nacional y europeo, para formar un colegio altamente prestigioso y supuestamente

---

<sup>815</sup> Lo que impide la presencia de Jefes de ejecutivos regionales, como por ejemplo, los Presidentes de las comunidades autónomas españolas.

<sup>816</sup> Lo que en teoría hace totalmente compatible el mandato de miembro del Consejo europeo con las funciones que ocupa por ejemplo el Rey de España, o las funciones de Jefe de Gobierno que tiene el Primer ministro francés. De hecho es en esta calidad que entre 1986-1988, 1993-1995 y 1997-2002 el Primer ministro francés asistió al Consejo europeo.

<sup>817</sup> Así, aunque ejerciendo funciones públicas, los Presidentes de los Parlamentos, nacionales y europeo no son miembros del Consejo ni tampoco lo pueden ser diputados, eurodiputados o senadores nacionales.

cualificado. La salvaguardia de este régimen de incompatibilidad de ciertas funciones con el mandato de miembro del Consejo Europeo nos parece pues plenamente justificada.

### **2.2.2 LAS REGLAS DE INTERRUPCIÓN DE LOS MANDATOS APLICABLES A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO**

El principio común de limitación de ejercicio de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo se funda también en la adopción de reglas relativas a la interrupción de los mandatos. El primer paso en el estudio de las reglas de interrupción de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo conduce a constatar que en general, el cese de las funciones de los miembros del Consejo Europeo corresponde con el cese normal del mandato. Así, por ejemplo, el Presidente francés termina su mandato en el Consejo Europeo cuando se cumplen los cinco años de mandato como Presidente de la República<sup>818</sup>. De la misma manera el Presidente de la Comisión Europea abandona el Consejo Europeo al final de su quinquenio. Sin embargo, en ciertas circunstancias, el ejercicio del mandato de miembro del Consejo Europeo puede encontrarse limitado en aplicación de reglas concretas de interrupción.

La doctrina hace abstracción total del estudio de las reglas de interrupción en sus estudios sobre el Consejo Europeo. En realidad, el estudio de las reglas de interrupción del mandato de los miembros del Consejo Europeo es bastante difícil de enfocar puesto que tanto el artículo 4 del TUE como el artículo 15 del TRUE carecen de referencias concretas sobre este tema. En efecto, las reglas de interrupción del mandato de los miembros del Consejo Europeo se encuentran diseminadas en los Tratados europeos pero también en las disposiciones constitucionales a nivel nacional, lo que complica el estudio global de esta cuestión. Sin embargo, queremos demostrar que esta aparenta diversidad de reglas esconde en realidad un conjunto coherente de medidas que tienden hacia una posibilidad generalizada a todos los miembros del Consejo Europeo de interrumpir su mandato.

---

<sup>818</sup> Por ejemplo, el Presidente francés Mitterrand terminó su mandato como Presidente de la República en mayo de 1995. Al mismo tiempo se concluyó su mandato como miembro francés del Consejo europeo, y también como Presidente del Consejo europeo ya que la presidencia del primer semestre de 1995 era francesa. Después de la traspaso de poderes, el Presidente Chirac, empezó su mandato como Presidente de la República, como miembro del Consejo europeo y hasta el 1 de julio, como Presidente de turno del Consejo europeo.

El primer objetivo de este párrafo será considerar las diferentes hipótesis de interrupción del mandato y comprobar la existencia de reglas susceptibles de regir dichas circunstancias. Luego, se analizará el dispositivo previsto en cada caso y las evoluciones posibles que podrían mejorar estas reglas. Al margen de las circunstancias normales de vencimiento del mandato, existen unas circunstancias anormales que desembocan en la interrupción del mandato y el vacío del poder del Consejo Europeo y de sus miembros. Según los casos y la duración de la interrupción del mandato, se puede hablar de vacío del poder temporal o de vacío del poder definitivo. En ambos casos vamos a demostrar que las reglas de interrupción de los mandatos aplicables a los miembros del Consejo Europeo aportan soluciones incompletas a la posibilidad de interrumpir temporalmente un mandato y respuestas insuficientes a la posibilidad de interrumpir definitivamente un mandato.

### **2.2.2.1 Unas soluciones incompletas a la posibilidad de interrumpir temporalmente un mandato**

El vacío temporal del poder es la primera causa de interrupción del mandato de un miembro del Consejo Europeo. Dos hipótesis deben ser consideradas.

La primera hipótesis sería la situación de vacío temporal del poder que afectaría a todos los miembros del Consejo Europeo al mismo tiempo. Pero tal situación resultaría de circunstancias excepcionales, y en práctica poca probable. Sin embargo, esto no justifica que los Tratados europeos no hayan previsto un sistema para suplir al Consejo Europeo en caso de que surja este problema<sup>819</sup>. La creación de una especie de “Consejo Europeo permanente” o “Consejo Europeo de suplencia” podría ser una solución si fuera necesaria una sustitución limitada en el tiempo del Consejo Europeo. Pero el silencio de los Tratados europeos sobre este punto parece interpretarse como la voluntad de hacer del Consejo Europeo un órgano único, exclusivo y sobre todo insustituible, que no puede soportar ninguna suplencia.

La segunda hipótesis consistiría en un periodo de vacío del poder temporal que afectaría a unos cuantos miembros del Consejo Europeo. Esta hipótesis se funda sobre una consideración individual de cada miembro del Consejo Europeo cuando estos son confrontados a impedimentos o suspensiones de sus mandatos. En general, y como lo

---

<sup>819</sup> Este problema plantea la cuestión del quórum mínimo a partir del cual el Consejo europeo podría reunirse. Si la ausencia de un miembro no parece ser un caso suficiente para suspender los trabajos del Consejo (caso de la ausencia del Primer ministro irlandés en el Consejo europeo de junio de 1981, o del Canciller alemán en el Consejo europeo de octubre de 2002), en cambio si, podría implicar dificultades la ausencia de varios miembros.

comprobaremos más adelante, el miembro que deja temporalmente vacante su mandato en el Consejo Europeo, puede ser suplido por otra persona.

Este tema del vacío del poder temporal del mandato de un miembro del Consejo Europeo parece tabú puesto que pocos estudios se han interesado en este problema. Si la segunda hipótesis evocada parece más realista y fundada sobre ejemplos concretos, la primera hipótesis, voluntariamente extremista, no puede ser excluida totalmente. Pero en los dos casos, es el problema de la interrupción temporal del mandato de un miembro del Consejo Europeo que sufre del mayor no-reconocimiento. Para percibir el interés y la importancia de estas cuestiones, se debe determinar las circunstancias en las que ocurre el vacío del poder temporal del mandato de un miembro del Consejo Europeo. Luego será necesario presentar y analizar los procedimientos existentes para suplir la ausencia de un miembro del Consejo Europeo.

Así, a lo largo de este apartado, defenderemos la idea según la cual, la adopción de reglas de interrupción de los mandatos que posibilitan una interrupción temporal aporta soluciones incompletas. En efecto, si estas reglas dan un derecho a retirarse y un derecho a suspender un miembro del Consejo Europeo, en cambio, no tiene previsto ningún sistema de suplencia en caso de impedimento limitado de un miembro del Consejo Europeo.

#### ***2.2.2.1.1 La necesidad de organizar un sistema de suplencia de un miembro del Consejo Europeo***

El impedimento limitado de un miembro del Consejo Europeo es el primer motivo que justifica la adopción de reglas para regular un vacío temporal del poder. Se habla de impedimento limitado cuando un miembro del Consejo Europeo, se encuentra en situación de no poder asumir sus funciones como miembro del Consejo Europeo, de manera no irremediable y definitiva. Los Tratados europeos no contemplan esta situación, ni en el artículo 4 del TUE, ni en el artículo 15 del TRUE. Sin embargo, el hecho de que esta situación no se haya tomado en cuenta en los Tratados no significa que no pueda o que no haya ocurrido.

Concretamente la práctica ha demostrado que, frente a un caso de impedimento limitado, dos opciones son posibles. Por una parte, se puede instaurar un sistema de suplencia.



Consiste simplemente en reemplazar la persona ausente por otra persona, durante todo el periodo de ausencia. Esta práctica fue inaugurada por primera vez durante el Consejo Europeo de Bruselas, del 17 de octubre de 2000, cuando el Jefe del Estado francés sustituyó al Jefe del Gobierno alemán<sup>820</sup>. Por otra parte, se puede privilegiar el sistema de ausencia es decir que el miembro ausente no es reemplazado. Así, con motivo de la ausencia del belga Renaat van Elslande en el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1975, o del alemán Hans Genscher en el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 1977<sup>821</sup>, la ausencia de estos Ministros de asuntos exteriores no fue suplida.

Los Tratados de la Unión Europea no tienen previsto ninguna solución en caso de impedimento transitorio de un miembro del Consejo Europeo y la escasa práctica no permite afirmar con certeza la existencia de una regla aplicable en estas circunstancias.

Es cierto que en caso de impedimento la opción de ausencia sin sustitución temporal permite una flexibilidad interesante que puede concernir a todos los miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, si la ausencia sin sustitución de un Ministro o de un Comisario europeo tiene un impacto político limitado, en cambio, la ausencia sin sustitución de un Jefe de Estado o de Gobierno, del Presidente del Consejo Europeo o del Presidente de la Comisión tendría notables consecuencias políticas y aparece pues totalmente irrealista.

La solución de sustitución en caso de impedimento limitado de un miembro del Consejo Europeo supone de manera indispensable la adopción de reglas precisas para determinar con antelación el suplente posible para cada categoría de miembro. De hecho, todas las hipótesis de sustitución son pensables. Sin embargo, esta solución limita la flexibilidad en la gestión de tal situación, ya que presupone la existencia de un guión predeterminado en caso que ocurriera un impedimento limitado de un miembro del Consejo Europeo.

---

<sup>820</sup> Vid. ANÓNIMO, “Editorial: Jacques alias Gerhard”, diario *Le Monde* [en línea], 17 de octubre de 2003, disponible en :

<[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=f022b4e9457a377e65b9250a2c9809af6bf3f2517cb5f62d)

[bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=f022b4e9457a377e65b9250a2c9809af6bf3f2517cb5f62d](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=f022b4e9457a377e65b9250a2c9809af6bf3f2517cb5f62d)>,

(consultado en junio de 2008), G. MARION, “Jacques Chirac représentera Gerhard Schröder, vendredi au sommet européen de Bruxelles”, diario *Le Monde* [en línea], 16 de octubre de 2003, disponible en :

<[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008),

A. LEPARMENTIER, “Faute de progrès le sommet européen de Bruxelles met en valeur "les couples" médiatiques”, diario *Le Monde* [en línea], 19-20 de octubre de 2003, disponible en :

<[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>821</sup> Vid. B. TAULEGNE, *op. cit.*, p. 218.

La existencia de reglas que permitan interrumpir de manera temporal el mandato de un miembro del Consejo Europeo para solucionar casos de impedimento limitado nos parece imprescindible. Por eso lamentamos la ausencia de regulación de las situaciones de impedimento limitado, y la consideramos, hoy en día, como anacrónica en consideración con la importancia y el papel clave que ha ido adquiriendo el Consejo Europeo. Pensamos que sería útil y necesario pues acabar con esta situación e impulsar unas reglas que permitan dibujar un marco flexible para regular estas circunstancias. Por lo que se refiere a las reglas aplicables, y si se considera la evolución institucional del Consejo Europeo, la solución de un sistema de suplencia nos parece más adecuada que un sistema de ausencia. En nuestra opinión, la regulación convencional de este sistema de suplencia es posible. Sin embargo, una regulación en el marco de un futuro reglamento interno del Consejo Europeo nos parece más apropiada. Dicho reglamento interno podría considerar sucesivamente el caso de todos los miembros del Consejo Europeo mediante dos opciones de suplencia.

La primera opción de suplencia implicaría el recurso a las reglas institucionales nacionales o europeas para suplir al miembro ausente del Consejo Europeo. En primer lugar, por lo que se refiere a los Jefes de Estado, podemos pensar que el Primer ministro podría asumir la suplencia<sup>822</sup>. Además, como Jefe del Gobierno, creemos que el Primer ministro es la persona más adecuada para sustituir al Jefe del Estado, ya que el Consejo Europeo reconoce como miembro los Jefes de Gobierno de los Estados miembros. Para los Jefes de Gobierno, el Vicepresidente<sup>823</sup> o el Ministro de asuntos exteriores<sup>824</sup> puede ser su suplente. En segundo lugar, la suplencia del Presidente de la Comisión podría ser resuelta con la intervención de uno de los Vicepresidentes de la Comisión. En tercer lugar, en caso de impedimento de un Ministro nacional de asuntos exteriores, consideramos razonable pensar que podría ser sustituido transitoriamente por el Ministro de asuntos europeos, o por el Ministro de economía que también puede ser miembro del Consejo Europeo. Con la apertura posible del Consejo Europeo a cualquier Ministro nacional, el Tratado de Lisboa facilita la suplencia permitiendo

---

<sup>822</sup> En Francia por ejemplo, la Constitución de 1958 tiene previsto esta habilitación a favor del Primer ministro en el artículo 21, para “los Consejos”. Véase el artículo 21 de la Constitución francesa, “Constitución francesa de 1958”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en :

<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>823</sup> Como por ejemplo en el caso del Presidente del Gobierno español. Si la Constitución de 1978 no soluciona el problema de la suplencia del Presidente del Gobierno en cambio, la ley 10/1983 prevé que la suplencia incumbe al Vicepresidente del Gobierno, o “por los Vicepresidentes y los Ministros según su orden de prelación” según dice la ley de Gobierno de 1997. Ver M. SATRUSTEGUI, “El cese del Gobierno y el Gobierno cesante” en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, p. 354 y 355.

<sup>824</sup> En el Consejo europeo de Luxemburgo de junio de 1981, el Primer ministro irlandés ausente fue sustituido por su Ministro de asuntos exteriores. *Vid.* B. TAULEGNE, *op cit.*, p. 217.

el reemplazo del Ministro nacional por cualquier otro Ministro del Gobierno. Es también esta solución la que, a nuestro parecer, puede aplicarse en caso de ausencia de un Comisario europeo. Los Tratados europeos, al no imponer la presencia de un comisario en concreto en el Consejo Europeo, facilitan la organización de la suplencia del comisario ausente, pudiendo este ser sustituido por cualquier otro comisario. En cuarto lugar, el impedimento del Alto Representante Vicepresidente de la Comisión podría ser solucionado por la suplencia de otro Vicepresidente de la Comisión. Por fin, en caso de que el Presidente del Consejo Europeo no pueda asistir a una Cumbre europea, habría que designar un suplente sin cargo nacional puesto que según el artículo 15 del TRUE, el Presidente del Consejo Europeo no tendrá ningún mandato nacional. En este caso, pensamos que el Presidente de la Comisión podría encargarse de la suplencia.

La segunda opción supone un reemplazo del miembro del Consejo Europeo por otro miembro del Consejo Europeo durante todo el periodo de impedimento<sup>825</sup>. Los Jefes de Estado o de Gobierno impedidos podrían ser sustituidos por otro Jefe de Estado o de Gobierno presente en el Consejo Europeo como en el caso del Consejo Europeo de octubre de 2000 cuando el Presidente francés sustituyó al Canciller alemán. En caso de impedimento del Presidente de la Comisión Europea, se podría permitir al Alto Representante para la política exterior encargarse de la suplencia del Presidente de la Comisión en su calidad de Vicepresidente de la Comisión y miembro del Consejo Europeo. Por lo que se refiere a los Ministros nacionales como al comisario impedidos se puede concebir una sustitución por otro Ministro presente en la Cumbre o que se queden sin suplente, siendo su presencia no obligatoria según las disposiciones del Tratado de Lisboa. Por fin, el Alto Representante y el Presidente del Consejo Europeo podrían ser suplidos por el Presidente de la Comisión Europea.

Ambas opciones pueden ser utilizadas indistintamente, según los miembros y según los casos. Sin embargo, la segunda opción nos parece más interesante ya que traduce una integración y una confianza más estrecha entre los propios miembros del Consejo Europeo. Además, los miembros del Consejo Europeo regirían así, los impedimentos limitados mediante un sistema de suplencia “de tipo comunitario”, es decir, desconectado de consideraciones institucionales nacionales.

---

<sup>825</sup> En general durante la Cumbre.

### **2.2.2.1.2 La existencia de un derecho a retirarse y de un derecho a suspender un miembro del Consejo Europeo**

Los casos de retirada y de suspensión<sup>826</sup> que pueden afectar cualquier miembro del Consejo Europeo constituyen dos motivos suplementarios que justifican la necesidad de instaurar reglas para hacer frente a un vacío temporal del poder de un miembro en el Consejo Europeo.

Por lo que se refiere a la retirada de un miembro del Consejo Europeo, es importante indicar que no estaba prevista en los Tratados europeos. En teoría pues, son las reglas del derecho internacional que aportaban una solución en caso de retirada o de exclusión de un miembro del Consejo Europeo<sup>827</sup>. Con la reforma de 2007, el artículo 50 del TRUE insta una procedimiento de retirada. Concretamente, se insta una retirada voluntaria, basada sobre la sola iniciativa del Estado miembro concernido<sup>828</sup>. El procedimiento de retirada, limitado a dos años, se apoya sobre las negociaciones que se abren entre el Consejo Europeo y el Estado miembro que quiere retirarse y se concluye por un acuerdo entre la Unión Europea y dicho Estado<sup>829</sup>.

---

<sup>826</sup> La expulsión de un Estado miembro por los otros miembros de la Unión europea no es posible.

<sup>827</sup> Los artículos 54 y 56 de la convención de Viena sobre el derecho de los Tratados disponen que, en el caso de que un Tratado "no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro, o que el derecho de renuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del Tratado". Vid. "Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969", *Motor de búsqueda jurídica internacional derechos humanos y humanitarios (Whatlaw)* [en línea], disponible en : <<http://www.whatlaw.org/es/conv/0702.htm>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>828</sup> Si la exclusión no está reconocida, se puede pensar que presiones políticas de varios Estados miembros podrían desembocar sobre la decisión de un Estado miembro de solicitar su retirada de la Unión europea. Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 231 a 234.

<sup>829</sup> El artículo 50 del TRUE dispone que : "1. *Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.*

2. *El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

3. *Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.*

4. *A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.*

*La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

5. *Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49". Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.*

La suspensión es otra medida posible que puede provocar un vacío temporal del poder de un miembro del Consejo Europeo. Fue introducida por el artículo 7 del Tratado de Ámsterdam, desarrollada en el Tratado de Niza<sup>830</sup> y confirmada por el Tratado de Lisboa<sup>831</sup>. Esta suspensión concierne el derecho de voto o de representación de un Estado miembro y entraría en vigor en caso de violación grave y persistente de principios y valores fundamentales cuyo respeto es una condición de admisión de los Estados candidatos a la Unión Europea.<sup>832</sup>

La existencia de un procedimiento de retirada y de un procedimiento de suspensión de un miembro del Consejo Europeo impone comentarios matizados.

Durante varias décadas, los redactores de los Tratados y los miembros de las conferencias intergubernamentales han intencionalmente eludido introducir un sistema de suspensión y un sistema de retirada de la Unión Europea. La principal ventaja de esta posición es que permite insistir en el carácter muy serio del compromiso con los valores y principios de la Unión y del fuerte vínculo que supone la entrada de un Estado en la Unión Europea. La ausencia de disposición en los Tratados europeos, sobre la retirada y la suspensión de un

---

<sup>830</sup> El Tratado de Niza refuerza el sistema de suspensión estableciendo un mecanismo de alerta para prevenir cualquier tipo de violación por un Estado miembro.

<sup>831</sup> El artículo 7 del TRUE dispone : “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.*

*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 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.*

*3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

*Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.*

*4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*

*5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *op. cit.**

<sup>832</sup> Esta violación está constatada por el Consejo europeo, a la iniciativa de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión europea, después de un aviso conforme del Parlamento europeo. La constatación de una violación grave por un Estado miembro es una decisión política que no puede ser contestada ante la CJCE. Si el Consejo europeo constata una violación, puede decidir suspender algunos derechos del Estado implicado, siendo este obligado a cumplir sus obligaciones como miembro de la Unión europea.

Estado miembro tiene pues un real interés. De hecho, no se puede negar que en la hipótesis de que fuera aplicado el artículo 50 del TRUE sobre la retirada, surgirían una grave crisis, con consecuencias para la estabilidad institucional de la Unión Europea. En cuanto al artículo 7 del TRUE sobre la suspensión, nunca fue aplicado. Sin embargo, el Consejo Europeo creó un precedente en febrero del 2000<sup>833</sup>, al establecer sanciones<sup>834</sup> en contra de un Estado miembro<sup>835</sup>. Estas sanciones fueron abandonadas en otoño de 2000<sup>836</sup>, pero el uso del procedimiento de suspensión implicó bastantes crispaciones entre los miembros del Consejo Europeo.

Por otra parte, con la realidad institucional actual de la Unión Europea, no se puede eludir la hipótesis de la retirada o de la suspensión de un Estado miembro de la Unión Europea y pues la de un miembro del Consejo Europeo. En efecto, al haber mantenido la laguna sobre la retirada o al haber renunciado al sistema de suspensión, la Unión y el Consejo Europeo habrían renunciado a eficaces medios para solucionar graves crisis de identidad de uno de los miembros, con el riesgo de precipitar toda la Unión en la confusión. Así, estas cláusulas convencionales confirmadas en el TRUE crean de manera efectiva, una salida en caso de crisis política, institucional o filosófica con un miembro.

De momento, el Consejo Europeo no ha llegado a enfrentarse a crisis serias que implique la retirada o la suspensión de uno de sus miembros. Sin embargo, existe un cierto consenso para decir que la retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión Europea es mejor que su mantenimiento forzado si este ya no comparte los ideales comunes de la Unión Europea. Por eso consideramos que la posibilidad de interrumpir de manera temporal un mandato de un miembro del Consejo Europeo es útil. De la misma manera, consideramos que es mejor preservar los ideales y valores europeos, a riesgo de suspender de manera temporal

---

<sup>833</sup> Vid. ANÓNIMO, “La UE levanta las sanciones a Austria. La Unión europea insiste en la vigilancia del partido de Haider”, diario *El Mundo* [en línea], 13 de septiembre de 2000, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/09/12/internacional/968779662.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>834</sup> Las tres medidas de sanción acordadas por la UE son las siguientes : “*Los Gobiernos de los 14 países miembros de la UE decidieron no promover ni aceptar ningún contacto bilateral oficial a nivel político*” con ese Gobierno; “ no apoyar a los candidatos austriacos que pretendan desempeñar funciones en las organizaciones internacionales”, *Recibir a los embajadores de Viena en los catorce países sólo "a nivel técnico"*.

<sup>835</sup> Los miembros de la Unión europea y Noruega decidieron romper toda relación bilateral con Austria en razón de la llegada al poder del ultraderechista Jorg Haider.

<sup>836</sup> Después de las investigaciones de “los tres sabios” encargados, por la Unión europea, de investigar la situación política austriaca . El Informe considero que el Gobierno austriaco no había puesto en peligro los valores europeos ni los Derechos Humanos, pero que “*muchas declaraciones del FPÖ (el partido de Jorg Haider) han ayudado a incrementar las tensiones en la sociedad, en periodos de cambios políticos o sociales*”. Vid. ANÓNIMO, “La UE levanta las sanciones a Austria. La Unión europea insiste en la vigilancia del partido de Haider”, *op. cit.*, y. ANÓNIMO, “Los 'tres sabios' consideran infundadas las sanciones de la UE contra Austria”, diario *El Mundo* [en línea], 4 de septiembre de 2000 disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/09/04/internacional/968069131.html>>, (consultado en julio de 2008).

un miembro de la Unión, para evitar la contaminación de ideas contrarias a los principios europeos de todos los miembros. Al fin y al cabo, consideramos que, la adopción de reglas que reconocen y posibilitan la interrupción temporal del mandato de cualquier miembro del Consejo Europeo era muy necesaria<sup>837</sup> para resolver los problemas vinculados con la suspensión y la retirada de un Estado miembro de la Unión y pues del Consejo Europeo.

### **2.2.2.2 Unas respuestas insuficientes a la posibilidad de interrumpir definitivamente un mandato**

El vacío definitivo del poder es la segunda causa de interrupción del mandato de un miembro del Consejo Europeo. Como en el caso del vacío temporal del poder dos hipótesis deben ser consideradas. La primera hipótesis es relativa a la apertura del periodo de vacío del poder que resulta del fin definitivo del mandato de un miembro del Consejo Europeo debido a un caso de fallecimiento, de dimisión, de pérdida de confianza o de impedimento definitivo. La segunda hipótesis concierne la situación en la que la totalidad de los miembros es decir el Consejo Europeo en su conjunto, deje definitivamente su mandato en el Consejo Europeo al mismo tiempo.

Nada está previsto en los Tratados europeos para gestionar el periodo de vacío definitivo del poder y ese tipo de crisis en el Consejo Europeo. Curiosamente, la doctrina tampoco se ha interesado por el tema, ni siquiera para anticipar el *tsunami* institucional que esto supondría. Es cierto que la segunda hipótesis de vacío definitivo del poder de todos los miembros del Consejo Europeo es difícil de imaginar, excepto en caso de disolución de la Unión Europea. En efecto, es difícilmente creíble que todos los miembros del Consejo Europeo fallezcan al mismo tiempo, que dimitan, o que estén en la imposibilidad definitiva de ejercer sus funciones al mismo tiempo. Más interés presenta la primera hipótesis. En efecto, se funda sobre casos que han ocurrido en los que uno de los miembros del Consejo Europeo, frente a una circunstancia excepcional, ha tenido que renunciar definitivamente a su mandato. Ahora bien, y como lo vamos a exponer a continuación, las reglas existentes para regir la interrupción definitiva de un mandato de un miembro del Consejo Europeo aportan soluciones

---

<sup>837</sup> Vid. E. de PONCINS, *op. cit.*, p. 231 a 234.

que consideramos insuficientes en relación con la gravedad que supondría dicho acontecimiento.

Este apartado tendrá como objetivo presentar las circunstancias posibles de vacío definitivo del poder del mandato de miembro del Consejo Europeo. Luego, se podrá concretar y valorar las soluciones posibles o existentes para superar dicha situación de crisis institucional en el Consejo Europeo. De manera general, ante una situación de vacío definitivo del poder, las reglas comunes proponen dos soluciones para superar estas dificultades. Según los miembros concernidos, se puede recurrir o bien a una sustitución interina que consiste en nombrar una persona para sustituir al miembro del Consejo Europeo que no puede seguir en sus funciones, hasta que el nuevo titular del cargo sea nombrado, o bien a una sustitución inmediata que permite nombrar inmediatamente a un nuevo titular para el cargo vacante. Estas dos soluciones se aplican tanto en caso de cese voluntario de un miembro como para el cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo. Sin embargo, en caso de cese voluntario de un miembro del Consejo Europeo, consideramos que los tratados y las constituciones no aportan todas las respuestas esperadas, mientras que en caso de cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo las respuestas son, un gran parte, inadecuadas debido a la difícil elección entre el sistema de interinidad y la sustitución inmediata.

#### ***2.2.2.2.1 El problema de la sustitución en caso de cese voluntario de un miembro del Consejo Europeo***

El vacío definitivo del poder o la interrupción definitiva del mandato de miembro del Consejo Europeo puede concretizarse mediante el cese voluntario de un miembro del Consejo Europeo. Esta configuración corresponde al caso de la dimisión, que puede ocurrir en dos hipótesis. En primer lugar, y es la hipótesis más sencilla, la dimisión de un miembro del Consejo Europeo puede intervenir al nivel de su cargo original, es decir, cuando este miembro dimite por ejemplo, de sus funciones de Jefe de Estado o de Gobierno, de Ministro, de comisario, o de Presidente de la Comisión<sup>838</sup>. En segundo lugar, y es la hipótesis más compleja, la dimisión de un miembro del Consejo Europeo puede intervenir cuando este

---

<sup>838</sup> Vid. "Resolution du Parlement européen sur la démission de la Commission et la nomination d'une nouvelle Commission", *Journal Officiel*, n° C 177, 22 juin 1999, p. 19.



miembro dimita del Consejo Europeo sin dimitir de su otro cargo. Ante estas dos hipótesis de dimisión de un miembro del Consejo Europeo, los dispositivos constitucionales y convencionales existentes son parciales o incompletos puesto que no toman en cuenta la posibilidad de conflicto de mandatos que puede surgir si un miembro del Consejo Europeo decide dimitir. Este problema impone unos comentarios.

Por lo que se refiere a la primera hipótesis, existen, en los Tratados europeos, dispositivos de sustitución en caso de dimisión del Presidente de la Comisión, del Alto Representante o del Presidente del Consejo Europeo. A nivel nacional, en caso de dimisión, tanto los Jefes de Estado o de Gobierno como los Ministros están sometidos a procedimientos concretos precisamente descritos en las constituciones. La repercusión inmediata de la dimisión de uno de estos cargos implica el cese simultáneo del mandato de miembro del Consejo Europeo<sup>839</sup>. Esta hipótesis es la que está considerada en los Tratados europeos y en las constituciones nacionales de los Estados miembros. Según los casos, están previstos procedimientos de sustitución o de interinidad que, globalmente, permiten hacer frente a esta situación de crisis política.

Por lo que se refiere a la segunda hipótesis, los Tratados europeos no aportan ninguna respuesta a esta configuración y la práctica no da ningún ejemplo que permita esbozar el procedimiento que entraría en vigor en este caso. Esta laguna plantea un serio problema puesto que no se conocen las repercusiones y las implicaciones de tal dimisión. Lo que se puede predecir sin riesgo es que si un miembro del Consejo dimitiera de su cargo de miembro del Consejo Europeo sin querer dimitir de su cargo original, se abriría una grave crisis política.

La primera hipótesis de dimisión nos parece correctamente considerada en las constituciones y en los Tratados europeos. Las medidas de sustitución<sup>840</sup> o en ciertos casos de

---

<sup>839</sup> Esto fue el caso cuando en junio de 2007, Tony Blair dimitió de su cargo de Primer ministro británico; su dimisión implicó de manera simultánea su dimisión como miembro del Consejo europeo.

<sup>840</sup> En general, el miembro dimisionario se queda en funciones hasta la toma de posesión de su sucesor. Al día siguiente de su dimisión, el Presidente Santer había declarado "*He informado al Presidente del Consejo europeo de la decisión de la Comisión. Le he informado que en aplicación de los Tratados asumiremos nuestras funciones hasta que seamos sustituido, según los procedimientos previstos*" Vid. SANTER Jacques, "Discurso del 16 de marzo de 1999 con motivo de la dimisión de la Comisión europea", *European navigator (ENA)* [en línea], Bruselas, 31 de julio de 2000, disponible en : [http://www.ena.lu/declaration\\_jacques\\_santer\\_bruxelles\\_16\\_mars\\_1999-010002429.html](http://www.ena.lu/declaration_jacques_santer_bruxelles_16_mars_1999-010002429.html), (consultado en julio de 2008).

El ejemplo de dimisión del Presidente de la Comisión europea Jacques Santer es emblemático. Dimitió con toda la Comisión el 15 de marzo de 1999 pero se quedó en funciones hasta el 18 de septiembre de 1999 fecha de la

interinidad <sup>841</sup> deben ser preservadas para que la institución del Consejo Europeo no se encuentre perjudicada en su acción cuando ocurre dicho acontecimiento.

Admitimos que la segunda hipótesis pueda ser tachada de fantásica, y por esta razón no ser tomada en cuenta por parte de los Tratados europeos. En realidad, el problema que queremos plantear con esta hipótesis de dimisión es saber si ¿podría un miembro del Consejo Europeo dimitir de su cargo de miembro del Consejo Europeo sin dimitir de su mandato de origen? De manera racional, afirmamos que, aunque de momento nunca se haya concretizada, nada impide en el futuro que se pueda producir dicha hipótesis de dimisión. Aparece pues indispensable que exista un procedimiento institucional previsto por los Tratados europeos, que pueda gestionar este tipo de crisis. Al no ser así, pensamos que el Consejo Europeo y por repercusión toda la Unión Europea se exponen a una embarazosa crisis política e institucional. En nuestra opinión, el reconocimiento de un procedimiento para gestionar una dimisión de este tipo debería distinguir el caso de los miembros con cargo de origen europeo, del caso de los miembros con cargo de origen nacional. Así, por ejemplo, para los miembros con cargo europeo, la solución a esta dimisión podría organizarse en torno a una desaprobación oficial del dirigente dimisionario, a su revocación y a la designación de otra persona para ocupar los cargos vacantes. Para los miembros con cargo nacional, y en caso de respaldo político y popular a nivel nacional, la crisis debería solucionarse con un procedimiento de retirada del Estado miembro de las instituciones europeas.

---

entrada en función de la nueva Comisión. El Consejo europeo de Berlín del 24 y 25 de marzo de 1999 había designado a Romano Prodi como sucesor, el 5 de mayo, el Parlamento europeo había aprobado esta designación, el 19 de julio y el Consejo había designado los demás miembros de la Comisión, investidos el 15 de septiembre de 1999 por el Parlamento europeo. En el caso del Presidente del Gobierno español, el artículo 101 de la Constitución obliga al Presidente dimisionario a quedarse en función hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Véase el análisis de M. SATRUSTEGUI, "El cese del Gobierno y el Gobierno cesante" en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1998, p. 348 a 352.

<sup>841</sup> Como en el caso del Presidente de la República francesa que en caso de dimisión, cede su cargo al Presidente del Senado que asegura la interinidad hasta la convocación de nuevas elecciones. El artículo 7 de la Constitución francesa dispone : "*En caso de que quede vacante la Presidencia de la República por cualquier causa o por imposibilidad reconocida por el Consejo Constitucional, a instancias del Gobierno y por mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepción de las señaladas en los artículos 11 y 12, serán ejercidas por el Presidente del Senado o, si éste se encontrare inhabilitado a su vez para ejercer esas funciones, por el Gobierno.*

*En caso de vacante, o cuando la imposibilidad fuere declarada definitiva por el Consejo Constitucional, los comicios para la elección del nuevo Presidente se celebrarán, salvo en caso de fuerza mayor reconocido por el Consejo Constitucional, entre los veinte y los treinta y cinco días siguientes a la vacante o a la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad".* Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008). Sobre este tema véase D. CHAGNOLLAUD y J-L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la V<sup>o</sup> République*, Nouvelle Edition, Fayard, 1996, p 248 250 y M. LASCOMBE, *Le Droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, 8<sup>ème</sup> éd., Harmattan, collection Logiques juridiques, 2002, p. 43-44.

#### **2.2.2.2.2 La difícil elección entre el sistema de interinidad y la sustitución en caso de cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo**

El vacío definitivo del poder de miembro del Consejo Europeo puede concretizarse mediante el cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo. El cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo abarca los casos de fallecimiento y de impedimento definitivo<sup>842</sup>. En estos casos, los Tratados europeos y las constituciones nacionales tienen previsto, según los cargos afectados por ese tipo de vacío del poder definitivo, dos tipos de dispositivos. En primer lugar, puede iniciarse un periodo de interinidad es decir un tiempo durante el que una persona ejerce un cargo por ausencia de otra, como puede ocurrir por ejemplo, en caso de fallecimiento del Jefe del Estado francés<sup>843</sup>. En segundo lugar, el cese obligatorio puede desembocar en una sustitución directa, es decir, la designación de otra personalidad para reemplazar el miembro impedido o fallecido. Unos comentarios son necesarios para entender el recurso de ambos dispositivos.

En primer lugar, y aunque no sea el sistema privilegiado en caso de cese voluntario, la interinidad está privilegiado para el fallecimiento o el impedimento definitivo de los Jefes de Estado o de Gobierno del Consejo Europeo. Por ejemplo, en Francia, la interinidad de la presidencia de la República sería asegurada por el Presidente del Senado, mientras que en España, la interinidad del Presidente del Gobierno recabaría en el Vicepresidente del Gobierno<sup>844</sup>. La interinidad presenta la ventaja de permitir una continuidad casi perfecta en el desempeño del cargo, pero supone también una inestabilidad institucional en el ejercicio del mandato puesto que el interino sólo ocupa el cargo para un periodo transitorio hasta la designación de la personalidad que ocupara oficialmente el cargo.

En segundo lugar, la sustitución es la opción que concierne la mayoría de los miembros del Consejo Europeo al no estar previsto ningún sistema de interinidad en caso de

---

<sup>842</sup> A estos dos casos de cese obligatorio, es necesario añadir para los Ministros y los Jefes de Gobierno los casos de pérdida de confianza que les obligarían a dejar sus cargos nacionales y pues su cargo en el Consejo europeo.

<sup>843</sup> En efecto, la Constitución de la V<sup>o</sup> República tiene previsto en el artículo 7 que si falleciera el Presidente de la República, incumbiría al Presidente del Senado asegurar la interinidad hasta la elección de un nuevo Presidente. Vid. "Constitución francesa de 1958", *op. cit.*, D. CHAGNOLLAUD y J-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 248 a 250 y M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 43 y 44.

<sup>844</sup> El artículo 101 de la Constitución española de 1978 dispone : "*El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno*". Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/index.htm>>, (consultado en junio de 2008), y M. SATRUSTEGUI, "El cese del Gobierno y el Gobierno cesante", en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1998, p. 354.

cese obligatorio. Así, y por falta de designación oficial de un interino en las constituciones y en las convenciones europeas, está previsto que el comisario, los Ministros nacionales, el Presidente de la Comisión, el Alto Representante para la política exterior y el Presidente del Consejo Europeo, estén sustituidos según procedimientos específicos y particulares. Por un lado el sistema de sustitución evita la inestabilidad institucional al obligar una designación definitiva de un sucesor de la persona obligada a dejar el cargo. Pero por otro lado, el sistema de sustitución puede prolongarse exageradamente hasta la designación de otro miembro y paralizar el funcionamiento institucional normal, en nuestro caso, del Consejo Europeo.

La coexistencia de dos sistemas para enfrentarse a un caso de cese obligatorio de mandato de un miembro del Consejo Europeo puede parecer una originalidad inútil que podría ser suplantada por una armonización y la elección de uno o de otro sistema. Este enfoque simplista no nos parece pertinente. En cambio, sí valoramos la adecuación de la elección de un sistema determinado para superar la crisis institucional y política que podría provocar el cese obligatorio de un miembro del Consejo Europeo.

La gestión del cese obligatorio de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, se asienta casi sistemáticamente sobre un sistema de interinidad. Este sistema es, a nuestro criterio, totalmente adaptado a las circunstancias de un fallecimiento o de un impedimento permanente de estos miembros. Por lo que se refiere a los Ministros nacionales y a los comisarios, el sistema de nominación hace que la interinidad no es necesaria. En efecto, el reemplazo inmediato de un Ministro o de un comisario según las reglas de sustitución vigentes aporta una solución rápida al vacío del poder definitivo del cargo que no impone la necesidad de establecer reglas para la interinidad del cargo<sup>845</sup>.

Por lo que se refiere a los demás miembros y en concreto, los que componen la delegación europea, la opción elegida por los Tratados europeos en caso de cese obligatorio del mandato no nos parece satisfactoria. En efecto, consideramos la opción de la sustitución elegida por los Tratados europeos como irrealista para los casos de cese obligatorio. En teoría el sistema de sustitución supone que él que deja el cargo se queda al mando hasta que se haya realizado la sustitución. Ahora bien, si el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante o el Presidente de la Comisión fallecieran o estuvieran impedidos, no podrían quedarse hasta la designación del sucesor. Además, en la práctica, si ocurriera el cese

---

<sup>845</sup> El problema del cese obligatorio de un miembro del Consejo europeo con cargo de Ministro nacional o de Comisario europeo está aún más limitado por las disposiciones del Tratado de Lisboa. En efecto, al no ser obligatoria la presencia de estos dos miembros, sus substituciones no serian tan urgentes.

obligatorio del Presidente del Consejo Europeo, del Alto Representante o del Presidente de la Comisión, consideramos como poco probable que la designación del sucesor se desarrolle rápidamente, tanto por razones de procedimientos, como por razones de reflexión política necesaria en dichas circunstancias. La opción de la sustitución produciría un vacío del poder perjudicial para cargos particularmente importantes, que podría ser evitada si existiera una persona encargada de la interinidad. Pensamos que sería necesario pues que se instaurara un sistema de interinidad para el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante y el Presidente de la Comisión en caso de que estén confrontados a un cese obligatorio de sus mandatos. Este sistema podría ser integrado en el reglamento interno de la Comisión por lo que se refiere al Presidente de la Comisión y del Alto Representante, y en un futuro reglamento interno del Consejo Europeo, para el Presidente de esta institución.

Concretamente, por lo que se refiere al Alto Representante para la política exterior, consideramos que la interinidad podría ser asegurada por el Presidente de la Comisión hasta que el Consejo Europeo designe el sucesor. Recíprocamente, si el Presidente de la Comisión viniera a fallecer o se encontrara en situación de impedimento definitivo, el Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión podría asumir la interinidad de la presidencia. En cuanto al Presidente del Consejo Europeo, el cese obligatorio de su mandato podría ser solucionado por la interinidad del Presidente de la Comisión Europea, hasta que el Consejo Europeo eligiera a su nuevo Presidente.

\*  
\*\*



## TÍTULO 2 :

# EL ACERCAMIENTO DE LOS REGÍMENES DE RESPONSABILIDAD EN EL CONSEJO EUROPEO

---

La forma y la naturaleza peculiar del Consejo Europeo implican que se consideren las responsabilidades colegiales del Consejo Europeo pero también las responsabilidades individuales, es decir, de cada miembro del Consejo Europeo.

El primer elemento fundamental que tiene que ser planteado es que el Consejo Europeo, como órgano colegial es totalmente irresponsable. Ninguna disposición convencional, ninguna disposición constitucional permite poner en juego las responsabilidades colegiales del Consejo Europeo para sancionarlo. Sean cuales sean las razones, estas irresponsabilidades de principio del Consejo Europeo como colegio, lo sitúa en la línea directa de las jefaturas supremas morales ejercidas por los Jefes de Estado en los regímenes parlamentarios.

Por lo que se refiere a las responsabilidades individuales del Consejo Europeo, sus existencias no plantean ninguna duda. Sin embargo, las responsabilidades individuales de los miembros del Consejo Europeo tienen la particularidad de no ser responsabilidades propias y directas características de la condición de miembro del Consejo Europeo. En cambio, estas responsabilidades individuales se apoyan sobre la acumulación obligatoria de funciones y cargos, que tienen todos los miembros del Consejo Europeo. De este modo se utilizan las responsabilidades derivadas del primer cargo, nacional o europeo, para repercutirlo sobre él de miembro del Consejo Europeo. Concretando el razonamiento, la existencia de responsabilidades individuales de los miembros del Consejo Europeo se debe a responsabilidades inducidas del otro cargo detenido por cada miembro del Consejo Europeo. Es el dispositivo de responsabilidades derivadas. Este dispositivo impone que las responsabilidades individuales deban ser enfocadas mediante el prisma del doble cargo que tiene cada miembro. Cada miembro del Consejo Europeo puede ser responsable de manera

individual de todos sus actos cometidos exclusivamente en su calidad de Jefe de Estado o de Gobierno, Ministro, Presidente y Vicepresidente de la Comisión o Comisario europeo. Esto incluye los actos cometidos como miembro del Consejo Europeo pero también y de manera indisociable, los actos cometidos en el ejercicio del otro cargo. Así, se puede exigir las responsabilidades de un Jefe de Estado o de Gobierno, de Ministro, del Presidente, del Vicepresidente de la Comisión o de un Comisario europeo, lo que por repercusión implicara sus responsabilidades como miembro del Consejo Europeo.

Las responsabilidades en el Consejo Europeo son difíciles de entender. Primero, porque suponen un razonamiento “por repercusión”, vinculando según los casos, las responsabilidades de nivel nacional con las de nivel europeo, y las responsabilidades de nivel europeo entre ellas. Luego, porque impiden un enfoque global y homogéneo de los regímenes de responsabilidad en el Consejo Europeo puesto que todos los miembros del Consejo Europeos tienen su propio régimen de responsabilidad.

Desde un punto de vista doctrinal, si se puede entender que las irresponsabilidades del Consejo Europeo como colegio, no necesiten debates febriles, en cambio, puede sorprender que los estudios sobre el Consejo Europeo no contemplen las responsabilidades derivadas de sus miembros. En realidad, esta postura se entiende puesto que la heterogeneidad de la situación hace compleja la presentación de las responsabilidades de todos los miembros del Consejo Europeo. No cabe duda de que la existencia de un régimen de responsabilidad común para todos los miembros facilitaría el enfoque global de esta cuestión. Sin embargo, debe constar que la diversidad de estos regímenes de responsabilidad constituye el reflejo de costumbres o de evoluciones históricas constitucionales nacionales y europeas que hacen la especificidad de los regímenes de responsabilidad en el Consejo Europeo. Por lo tanto, será interesante analizar los componentes y las particularidades de estos regímenes de responsabilidades, para luego, destacar los rasgos comunes existentes susceptibles de diseñar el marco propio de las responsabilidades en el Consejo Europeo. En efecto, y será la idea que defenderemos a lo largo de este título, los regímenes de responsabilidad política y penal conocen una evolución que toma la forma de un acercamiento de los distintos regímenes de responsabilidad aplicables a los miembros del Consejo Europeo.

Desde 1974, el abanico de regímenes de responsabilidades individuales en el Consejo Europeo crea una situación un poco compleja y difícilmente modificable, fundada sobre un dispositivo de responsabilidades derivadas en el Consejo Europeo. El propósito del



estudio de las responsabilidades derivadas será identificar los protagonistas y presentar las especificidades procesales previstas en el marco legal, constitucional y convencional europeo y nacional. Así, pretendemos destacar los principios comunes y reglas mayoritarias que rigen el régimen de responsabilidad de los miembros del Consejo Europeo. Para presentar las diferentes responsabilidades derivadas de los miembros del Consejo Europeo, y demostrar la dinámica de acercamiento, comprobaremos sucesivamente la existencia de una generalización de las responsabilidades políticas en el Consejo Europeo (1) para luego evidenciar la progresión de las responsabilidades penales en el Consejo Europeo (2).



## **CAPÍTULO 1 :**

### **LA GENERALIZACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS EN EL CONSEJO EUROPEO**

---

El Consejo Europeo, como órgano colegial es políticamente irresponsable. Ninguna disposición convencional permite poner en juego la responsabilidad política del Consejo Europeo para obligarlo a dimitir. Esta irresponsabilidad política del Consejo Europeo como colegio tiene su justificación.

Primero, el Consejo Europeo como colegio no está sometido en su totalidad y de manera simultánea a elecciones al sufragio universal. De esta manera, y como colegio, el Consejo Europeo no pone en juego su responsabilidad política ante el pueblo, de manera directa o indirecta. La segunda justificación de la irresponsabilidad política del Consejo Europeo viene del hecho de que el Consejo Europeo no es responsable ante ninguna institución susceptible de exigir su responsabilidad política. Esta segunda justificación tiene dos explicaciones. La creación tardía del Consejo Europeo en 1974, después de las otras instituciones europeas, y su posterior reconocimiento institucional ha hecho que el Consejo Europeo se haya desarrollado al margen e independientemente de las demás instituciones europeas. La ausencia de vínculos institucionales de dependencia con instituciones como el Parlamento Europeo por ejemplo, ha favorecido la autonomía del Consejo Europeo y pues la ausencia de mecanismos susceptibles de controlar su responsabilidad política.

Sin embargo, si esta creación tardía explica la ausencia de vínculos institucionales del Consejo Europeo con otras instituciones, se hubiera podido establecer a posteriori mecanismos para permitir la emergencia de una responsabilidad política colegial del Consejo Europeo. Pero la naturaleza peculiar del Consejo Europeo impide esta solución. En efecto, en razón de su composición y de sus funciones a medio camino entre un órgano intergubernamental y un órgano comunitario, hubiera sido imposible, o al menos demasiado complicado, establecer una responsabilidad política del Consejo Europeo, como colegio, ante tal o cual institución. Así, la hipótesis de otorgar al Parlamento Europeo los instrumentos para

exigir la responsabilidad política del Consejo Europeo hubiera sido inapropiada, en particular para los actos del colegio como órgano intergubernamental, y el recurso a los Parlamentos nacionales en estos casos, hubiera sido surrealista<sup>846</sup> y poco adecuado para los actos comunitarios del Consejo Europeo.

La imposibilidad de instaurar una responsabilidad política colegial del Consejo Europeo ha apartado la doctrina de esta cuestión. De hecho, ningún estudio sobre el Consejo Europeo contempla este problema. Sin embargo, el hecho de que el Consejo Europeo en una concepción colegial no pueda ser responsable políticamente no impide que sus miembros, puedan ser responsables políticamente. Esto supone que ante la ausencia de responsabilidad política colegial del Consejo Europeo, nos interroguemos sobre la existencia de responsabilidades políticas individuales de los miembros del Consejo Europeo. Esta perspectiva plantea un problema ya que la lectura de las disposiciones convencionales parece tender hacia una irresponsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. En efecto, los Tratados europeos no mencionan en ninguna parte la existencia de una responsabilidad política individual de los miembros del Consejo Europeo.

En realidad, considerar la responsabilidad política individual de los miembros del Consejo Europeo consiste en estudiar las responsabilidades políticas de los miembros del Consejo Europeo a través del cargo que ejercen a nivel nacional o a nivel europeo y que les permiten ser miembro del Consejo Europeo. Este enfoque, en apariencia anodino, presenta un interés notable puesto que permite destacar la existencia de una generalización del principio de responsabilidad política en el Consejo Europeo.

El primer objetivo del estudio de las responsabilidades políticas individuales de los miembros del Consejo Europeo es determinar los miembros que pueden ser considerados políticamente responsables. Luego, será interesante analizar las diferentes reglas y procedimientos aplicables para poner en juego estas responsabilidades políticas de los miembros del Consejo Europeo. También será necesario establecer los instrumentos aplicables y los efectos vinculados al control de la responsabilidad política de tal o cual miembro. Por fin, constituirá un objetivo importante de este apartado, la identificación de las instituciones capacitadas para exigir la responsabilidad política de estos miembros. Gracias a estos objetivos, se podrá comparar las semejanzas y las diferencias existentes para cada

---

<sup>846</sup> Porque necesitaría la puesta en juego de la responsabilidad ante los veintisiete Parlamentos nacionales.

miembro, e intentar elaborar un marco común global de las condiciones y características aplicables para controlar la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo.

Considerando las responsabilidades políticas de todos los miembros del Consejo Europeo, y el régimen de responsabilidad similar existente para algunos de ellos, vamos a demostrar que la generalización de la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo se hace en torno al principio mayoritario de una responsabilidad política exigida ante una institución de tipo parlamentario. Sin afectar la generalización de la responsabilidad política en el Consejo Europeo, comprobaremos también que existen dos excepciones al principio mayoritario de una responsabilidad política exigida ante una institución de tipo parlamentario

### **1.1 EL PRINCIPIO MAYORITARIO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA ANTE UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA**

La casi totalidad de los miembros del Consejo Europeo, pueden ser responsables políticamente, de manera individual, de todos los actos cometidos exclusivamente en calidad de Jefes de Estado o de gobierno, de Ministro, de Presidente de la Comisión Europea, Vicepresidente de la Comisión Europea, y de Comisario europeo<sup>847</sup>. La responsabilidad política individual de estos miembros del Consejo Europeo se debe a una responsabilidad política inducida del cargo europeo o nacional detenido por estos miembros del Consejo Europeo<sup>848</sup>. Esto significa que los actos cometidos como miembro del Consejo Europeo, son indisociables de los actos cometidos en el ejercicio del cargo europeo o nacional ocupado por estos miembros. Así, la responsabilidad política individual de los miembros del Consejo Europeo, regida por los Tratados europeos y las constituciones nacionales, debe ser enfocada mediante el prisma del doble cargo que tiene cada miembro.

Pocos estudios doctrinales proponen análisis de la responsabilidad política de estos miembros del Consejo Europeo. Esta constatación debe ser obviamente matizada puesto que

---

<sup>847</sup> Dicho de otro modo, la responsabilidad política de los miembros del Consejo europeo con cargo europeo o nacional puede intervenir para cualquier acto, tanto los cometidos como miembro del Consejo europeo como los actos cometidos en el ejercicio del cargo europeo o del cargo nacional, a la condición exclusiva que sean cometidos en calidad de jefe de Estado o de gobierno, de ministro, de Presidente de la Comisión, Comisario europeo, o Alto Representante.

<sup>848</sup> Esto significa que la responsabilidad política individual de estos miembros del Consejo europeo surge de la responsabilidad política que está vinculada con el cargo europeo o con el cargo nacional.

este desinterés doctrinal, corresponde a un problema de enfoque de la cuestión de la responsabilidad política en el Consejo Europeo. En efecto, existen varios estudios sobre la responsabilidad política de los miembros de la Comisión Europea y de los jefes de Estado o de gobierno. Sin embargo, pocos son los intentos de utilizar estos enfoques individuales, para realizar un estudio más global, es decir, de tomar en cuenta la calidad de miembros del Consejo Europeo de los miembros de la Comisión Europea y de los jefes de Estado o de gobierno. Es lo que se propone realizar en este apartado. Mediante un estudio global, y respetando los particularismos europeos y nacionales, se quiere destacar las reglas constitucionales y convencionales que rigen la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. Así, se confirmará la generalización de una responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. Concretamente, esperamos demostrar que esta generalización pasa por la emergencia de un marco global, o de un principio mayoritario fundado sobre el protagonismo de instituciones parlamentarias para exigir la responsabilidad política de estos miembros del Consejo Europeo.

Es evidente que todos los miembros del Consejo Europeo no son responsables políticamente ante la misma institución parlamentaria. Esto supone la identificación de las instituciones parlamentarias y la definición de sus competencias para exigir la responsabilidad de tal o cual miembros del Consejo Europeo. Así, a nivel europeo, sólo el Parlamento Europeo está habilitado para exigir la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo, y en concreto del Presidente y del Vicepresidente de la comisión y del comisario. A nivel nacional son los veintisiete parlamentos que pueden, según las normas constitucionales, exigir la responsabilidad de los jefes de gobierno y ministros miembros del Consejo Europeo, pero también, y en ciertos casos, de los Jefes de Estado. El estudio sucesivo de la responsabilidad política ante el Parlamento Europeo y ante los Parlamentos nacionales confirmará la existencia del principio mayoritario según el cual, la casi totalidad de los miembros del Consejo Europeo es responsable políticamente ante una institución parlamentaria.

### ***1.1.1 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO***

La primera institución ante la cual la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo puede ser puesta en juego es el Parlamento Europeo<sup>849</sup>. Esta situación, que puede prevalerse de experiencias prácticas, resulta de la dependencia política de estos miembros del Consejo Europeo hacia el Parlamento Europeo. Por eso la Cámara europea está habilitada para ejercer un control político sobre ciertos miembros del Consejo Europeo y poner en juego su responsabilidad política.

El interés doctrinal por el protagonismo del Parlamento Europeo en la puesta en juego de la responsabilidad política de los miembros de la Comisión Europea ha culminado con la dimisión de la Comisión Santer. Ahora bien, más allá de la responsabilidad política de los miembros de la Comisión Europea se trata también de la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo que puede ser exigida por el Parlamento Europeo. En efecto, aunque la responsabilidad política de la Comisión Europea sea colegial, la repercusión sobre los miembros del Consejo Europeo es individual y puede afectar, de manera indisoluble, el Presidente de la Comisión, el Comisario europeo, y según el Tratado de Lisboa el Vicepresidente de la Comisión Europea. Este enfoque, que suele ser despreciado, constituye un elemento clave de la demostración de la generalización de la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo, y precisamente, de la existencia del principio mayoritario de la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo ante instituciones parlamentarias. Además, el interés de esta cuestión se encuentra reforzado desde que nuevos miembros, que integran la delegación europea del Consejo Europeo, son susceptibles de ver su responsabilidad política exigida por el Parlamento Europeo.

Concretamente pues, el proyecto de este apartado es determinar los procedimientos y medios utilizados por el Parlamento Europeo y deducir el marco común de la responsabilidad política de los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo. Esto supone analizar primero, las condiciones en las que el Parlamento Europeo puede exigir la responsabilidad de estos miembros del Consejo Europeo, y luego, los efectos y las consecuencias en caso de que fuera reconocida esta responsabilidad política. Con estos objetivos y sobre la base de las disposiciones convencionales relativas al Parlamento Europeo,

---

<sup>849</sup> Aunque no disponga de los mismos poderes que los que tienen los Parlamentos nacionales.

consideraremos primero el problema de la insuficiencia de los instrumentos puestos a disposición del Parlamento Europeo para exigir la responsabilidad política. Luego, denunciaremos la desproporción de las consecuencias de las sanciones infligidas por el Parlamento Europeo a algunos miembros del Consejo Europeo.

### **1.1.1.1 La insuficiencia de los instrumentos puestos a disposición del Parlamento Europeo**

Los instrumentos puestos a disposición del Parlamento Europeo sirven para reconocer la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo, y precisamente del Presidente y Vicepresidente de la Comisión, de un comisario y del Presidente del Consejo Europeo. El estudio de los instrumentos a disposición del Parlamento Europeo, para poner en juego la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo con cargo europeo, está facilitado por la escasez de instrumentos reconocidos en los Tratados europeos. El primer instrumento a disposición del Parlamento Europeo es el sistema de preguntas. Los eurodiputados pueden interrogar a los miembros de la Comisión y estos tienen la obligación de aclarar y justificar sus políticas, contestando a las preguntas escritas y orales planteadas por los eurodiputados<sup>850</sup>. Excepto este modo de control político, que no permite realmente poner en juego la responsabilidad política de la Comisión Europea, existe la posibilidad para los eurodiputados de recurrir al procedimiento de la moción de censura en contra de la Comisión Europea.

Los numerosos análisis doctrinales sobre la censura de los miembros de la Comisión Europea, sobre todo desde la dimisión de la Comisión Santer, podría restar interés al presente apartado. Sin embargo, el estudio de los instrumentos a disposición del Parlamento Europeo para exigir la responsabilidad política de los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo presenta un interés renovado con la creación del cargo de Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión Europea y del cargo de Presidente del Consejo Europeo. En efecto, estos nuevos miembros que integran la delegación europea del

---

<sup>850</sup> El artículo 197 del TCE dispone : *“El Parlamento Europeo designará de entre sus miembros al presidente y a la Mesa. Los miembros de la Comisión podrán asistir a todas las sesiones y serán oídos en nombre de ésta, si así lo solicitan. La Comisión contestará oralmente o por escrito a todas las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por sus miembros. El Consejo será oído por el Parlamento Europeo en las condiciones que aquél establezca en su reglamento interno”*. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 1997", *Diario Oficial*, n° C 340 de 10 noviembre de 1997.



Consejo Europeo plantean el problema de saber cuales son los instrumentos que pueden ser utilizados por el Parlamento Europeo para poner en juego sus respectivas responsabilidades políticas. Ahora bien, los instrumentos puestos a disposición del Parlamento Europeo son, a nuestro criterio, insuficientes.

Para justificar esta idea, el primer paso de este estudio consistirá en identificar los instrumentos a disposición del Parlamento Europeo y de sus reglas de utilización. Esto permitirá proyectar opciones e hipótesis de desarrollo de los instrumentos que podrían estar a disposición del Parlamento Europeo. Luego, será necesario examinar la eficacia y la utilidad de estos instrumentos para exigir la responsabilidad política del Presidente y Vicepresidente de la Comisión, de un comisario y del Presidente del Consejo Europeo. De momento pues, conviene reconocer que la moción de censura constituye el principal instrumento a disposición del Parlamento Europeo para exigir la responsabilidad política de un comisario, del Presidente y del Vicepresidente de la Comisión Europea. Sin embargo, no existe ninguna sanción que el Parlamento Europeo pueda infligir al Presidente del Consejo Europeo. La constatación de esta insuficiencia nos permitirá abrir el estudio a la hipótesis de nuevos instrumentos puestos a disposición del Parlamento Europeo, como por ejemplo la destitución, para poner en juego la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo.

#### ***1.1.1.1 La sanción de la censura infligida al Presidente, Vicepresidente de la Comisión y al Comisario***

La moción de censura es el instrumento por el cual el Parlamento Europeo puede poner en juego la responsabilidad política de unos miembros del Consejo Europeo, es decir, del Presidente de la Comisión, del Vicepresidente de la Comisión y de un Comisario europeo. En efecto, desde que el Parlamento Europeo ha sido declarado competente para votar la investidura de la Comisión Europea<sup>851</sup>, se ha instaurado una responsabilidad política de la Comisión ante el Parlamento Europeo. Los eurodiputados tienen, según el artículo 201 del

---

<sup>851</sup> El artículo 214 del TCE dispone : “(...)El presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento Europeo, el presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros”. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 1997", *Diario Oficial*, nº C 340 de 10 noviembre de 1997.

TCE<sup>852</sup>, el poder de destituir la Comisión Europea censurándola. Esta sanción parlamentaria a nivel europeo, prevista en los Tratados europeos y confirmada en el Tratado de Lisboa en el artículo 17<sup>853</sup>, no desemboca en una responsabilidad política individual, sino que reconoce una responsabilidad política colegial de la Comisión Europea ante el euro Parlamento<sup>854</sup>.

La gran ventaja de este instrumento, tal y como está reconocido en los Tratados europeos, es la aparente sencillez de su utilización. Así, la moción de censura se considera aprobada si alcanza el respaldo de la mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representan, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo<sup>855</sup>. El

---

<sup>852</sup> El artículo 201 del TCE dispone : *“El Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.*

*Si la moción de censura fuere aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos. Continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta su sustitución con arreglo al artículo 214. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que expire el mandato de los miembros de la Comisión obligados a renunciar colectivamente a sus cargos”.* Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 1997", *op. cit.*

<sup>853</sup> El artículo 17 del TRUE dispone : *“(…) La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento europeo. El Parlamento europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 201 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión”.* Vid. "Tratado sobre la Unión europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008.

<sup>854</sup> Aunque en 1999, el Parlamento europeo votó una propuesta de resolución que pedía la dimisión de dos eurocomisarios, el español Manuel Marín y la francesa Edith Cresson. En sus servicios se habían detectado supuestos casos de fraude. El párrafo que pedía la dimisión de Cresson fue rechazado por 357 votos en contra, 165 a favor y 13 abstenciones, mientras que el que exigía la dimisión de Marín, por 364 votos en contra, 155 a favor y 23 abstenciones.

<sup>855</sup> El artículo 234 del TFUE dispone : *“El Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública. Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos de conformidad con el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que habría expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados a dimitir colectivamente de sus cargos”.* Vid. "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115 de 9 de mayo de 2008. El artículo 100 del reglamento del Parlamento europeo dispone : *“1. La décima parte de los diputados que integran el Parlamento podrá presentar ante el Presidente una moción de censura contra la Comisión. 2. La moción deberá llevar la mención "moción de censura" y estar motivada. Se transmitirá a la Comisión. 3. El Presidente anunciará a los diputados la presentación de una moción de censura en cuanto la hubiere recibido. 4. El debate sobre la censura no tendrá lugar hasta transcurridas veinticuatro horas como mínimo desde que se comuniqué a los diputados la presentación de la moción de censura. 5. La votación sobre la moción será nominal y no tendrá lugar hasta transcurridas cuarenta y ocho horas como mínimo desde el comienzo del debate. 6. El debate y la votación se celebrarán, a más tardar, durante el período parcial de sesiones siguiente a la presentación de la moción. 7. La moción de censura deberá ser aprobada por mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos y por mayoría de los diputados que integran el Parlamento. El*

resultado de la votación se comunica al Presidente del Consejo y al Presidente de la Comisión. Esta ventaja se encuentra confirmada en la práctica, por la utilización frecuente del instrumento de la moción de censura. Concretamente, entre 1990 y 2005, los eurodiputados han recurrido ocho veces a la moción de censura, lo que hace de este instrumento un medio muy utilizado para poner en juego la responsabilidad política de la Comisión Europea y pues de ciertos miembros del Consejo Europeo.

La costumbre de utilizar el instrumento de la moción de censura por el Parlamento Europeo para poner en juego la responsabilidad de la Comisión Europea y pues de unos miembros del Consejo Europeo, revela claramente un problema de eficacia de este instrumento. Se puede constatar que entre 1990 y 2005 ninguna censura prosperó. Las dos primeras mociones<sup>856</sup>, depositadas por el “grupo de las derechas europeas” el 15 de febrero de 1990 y el 11 de julio de 1991, fueron rechazadas<sup>857</sup>. La tercera moción de censura presentada el 17 de diciembre de 1992<sup>858</sup>, pretendía sancionar la Comisión por sus posiciones durante las negociaciones sobre el GATT; pero solo obtuvo 96 votos en su favor<sup>859</sup>. La cuarta moción fue presentada el 20 de febrero de 1997<sup>860</sup>. Sobre los 626 miembros del Parlamento y los 459 votantes, sólo 118 votaron a favor, 326 en contra, con 15 abstenciones. La quinta moción presentada el 11 de enero de 1999<sup>861</sup>, fue retirada antes del voto. La sexta moción presentada el mismo día<sup>862</sup> fue debatida<sup>863</sup>, votada y rechazada<sup>864</sup>, con 232 votos a favor, 293 votos en

---

*resultado de la votación se comunicará al Presidente del Consejo y al Presidente de la Comisión”. Vid. “Reglamento interno”, Parlamento europeo [en línea], 16a edición, febrero de 2008, disponible en : <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>, (consultado en julio de 2008).*

<sup>856</sup> Las mociones de censura de la Comisión eran relativas a la política agrícola común.

<sup>857</sup> La moción del 15 de febrero obtuvo sobre 517 miembros y 264 votantes, 16 votos a favor , 243 en contra y 5 abstenciones y la moción de 11 de julio obtuvo sobre 517 miembros y 219 votantes, 8 votos a favor, 206 en contra y 15 abstenciones.

<sup>858</sup> Por el diputado verde Paúl Lannoye y 71 otros diputados.

<sup>859</sup> Sobre 517 miembros y 357 votantes.

<sup>860</sup> Por José Happart, para sancionar la Comisión por su gestión de la crisis de la encefalopatía espongiforma bovina conocido como enfermedad de la vaca loca.

<sup>861</sup> Por la diputada Pauline Green y 70 otros diputados del PSE.

<sup>862</sup> Por el diputado Hervé Fabre Aubrespy y 68 otros diputados.

<sup>863</sup> Véase las reacciones de algunos eurodiputados en “Motion de censure - doc. b4-1165/98 questions orales green, martens et elles, cox, pasty, puerta, aelvoet et autres, lumière sur la décharge 1996 - docs b4-1165/98, b4-0012/99, b4-0011/99, b4-0002/99, b4-0013/99, b4-0014/99, b4-0016/99 et b4-0015/99”, *Parlement européen* [en línea], 11 janvier 1999, disponible en :

<<http://www.europarl.europa.eu/dg3/sdp/journ/fr/1999/n9901112.htm>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>864</sup> Después de este rechazo, y ante la situación crítica en la que se encontraba la Comisión, el Parlamento europeo adoptó una resolución para formar un comité de expertos independientes para investigar sobre las irregularidades administrativas supuestamente cometidas por la Comisión europea. El 15 de marzo de 1999, el comité publicaba su informe en el cual criticaba la gestión de la Comisión, y la falta de control de los comisarios sobre sus respectivas administraciones. Véase el Informe del comité de expertos independientes sobre las alegaciones de fraude, de mala gestión y de nepotismo de la Comisión europea en "Informe del Comité de Expertos Independientes sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea", *Parlamento europeo* [en línea], 15 de marzo de 1999, disponible en :

contra, y 27 abstenciones<sup>865</sup>. La séptima moción de censura relativa a la gestión de EUROSTAT, fue presentada por 67 diputados<sup>866</sup>, pero fue rechazada, con solo 88 votos a favor y 63 abstenciones. La octava y última moción de censura de este periodo fue presentada en 2005<sup>867</sup>. El 25 de mayo de 2005, el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso<sup>868</sup>, acudió con la mayoría de sus comisarios ante el pleno de la Eurocámara para asistir al debate y responder a la moción de censura<sup>869</sup>. El 8 de junio de 2005, el pleno del Parlamento Europeo rechazó la moción de censura, por 589 votos, mientras que 35 la apoyaron y otros 35 se abstuvieron.

La innegable dificultad de ver prosperar una moción de censura del Parlamento Europeo se explica por los procedimientos complejos que limitan la posibilidad de reconocer la responsabilidad política de los miembros de la Comisión y pues que restringen la eficacia de la censura. El primer inconveniente de la moción de censura es que, para ser tramitada, debe tener el apoyo de la décima parte de los diputados que integran el Parlamento Europeo<sup>870</sup>. Luego, debe ser presentada primero al Presidente del Parlamento, y transmitida luego a la Comisión Europea. La moción debe llevar la mención "moción de censura" y estar motivada. Otro inconveniente del procedimiento de la moción de censura es que el debate

---

<[http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>865</sup> Es importante subrayar que, con esta sexta moción de censura, era la primera vez que se alcanzaba tantos votos a favor de una moción. Resultados disponibles en línea en :

[http://www.europarl.eu.int/experts/press/default\\_fr.htm](http://www.europarl.eu.int/experts/press/default_fr.htm)

<sup>866</sup> El debate tuvo lugar el 21 de abril de 2004, en un contexto político muy delicado ya que era el periodo de ampliación de mayo de 2004, seguido de las elecciones para el Parlamento europeo en junio de 2004. *Vid.* "Document de séance du parlement européen n° B5-0189/2004 : motion de censure", *Autre Europe* [en línea], 16 abril 2004, disponible en : <<http://www.autre-europe.org/actualites/generales/archives/motioncensure04.html>>, (consultado en julio de 2008). Durante el debate muy breve, la ausente el Presidente de la Comisión Romano Prodi fue bastante criticada. *Vid.* BERTHU Georges, "Discurso del 22 de abril de 2004 con motivo de la moción de censura", *Autre Europe* [en línea], 22 de abril de 2004, disponible en : <<http://www.autre-europe.org/actualites/generales/archives/motioncensure04.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>867</sup> Fue presentada por el diputado euro escéptico británico Nigel Farage que consiguió superar las 74 firmas necesarias para promover su moción de censura por conflicto de intereses en contra del Presidente de la Comisión europea (35 firmas corresponden a diputados del grupo "Independencia y Democracia", integrado por euro escépticos; 19, a Izquierda Unitaria Europea; ocho, a los Verdes; cinco, al Grupo Popular europeo y una, a los socialistas).

<sup>868</sup> Al que se le pedía que "explique en el pleno de la Eurocámara si ha recibido un regalo valorado en varios miles de euros de un empresario multimillonario, que un mes después recibió luz verde de la Comisión europea para concederle ayudas regionales por valor de 10 millones de euros". En efecto, según informaciones aparecidas en la prensa, el Presidente de la Comisión disfrutó, junto con su familia, de unas vacaciones gratuitas en Grecia, en un yate de lujo propiedad del armador multimillonario griego Spiro Latsis. El armador griego recibió un mes después una ayuda regional (del Gobierno griego) para una de sus empresas por un importe de 10 millones de euros, ayuda autorizada por Bruselas. *Vid.* ANÓNIMO, "La Eurocámara debatirá una moción de censura contra Durão Barroso por un conflicto de intereses", diario *El Mundo* [en línea], 12 de mayo de 2005, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/12/internacional/1115905137.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>869</sup> El Presidente de la Comisión reconoció que aceptó unas vacaciones valoradas en 20.000 euros en un yate propiedad de un millonario griego.

<sup>870</sup> Originariamente, la moción de censura podía ser presentada por un solo parlamentario. *Vid.* J. VERHOEVEN, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles : Larcier, 1996, p. 193.

sobre la censura no tiene lugar hasta transcurridas veinticuatro horas como mínimo desde que el Presidente del Parlamento comunica a los diputados la presentación de la moción de censura. Además, la votación sobre la moción no tiene lugar hasta transcurridas cuarenta y ocho horas como mínimo desde el comienzo del debate. Esto significa que los eurodiputados se pueden pronunciar sobre esta moción de censura tres días, como mínimo, después de la presentación de la moción al Presidente del Parlamento. El debate y la votación, precisa el reglamento del Parlamento Europeo<sup>871</sup>, se celebran, a más tardar, durante el período parcial de sesión siguiente a la presentación de la moción. Existen pues varias dificultades que complican la utilización de este instrumento y que limitan la sanción de la censura para castigar el reconocimiento de la responsabilidad política del Presidente y Vicepresidente de la Comisión y de un comisario, miembros del Consejo Europeo.

Sobre la base de estos análisis, podemos formular tres comentarios. Primero, consideramos que la moción de censura, como instrumento en mano del Parlamento Europeo, ha conservado todo su interés para sancionar la responsabilidad política de la Comisión y de ciertos miembros del Consejo Europeo. Luego, y si el procedimiento para exigir la responsabilidad política es de los más clásicos, pensamos que el instrumento de la moción de censura, a disposición del Parlamento Europeo, ha sido perfectamente integrado y ha demostrado con éxito la potencia de sus efectos políticos, entre los miembros del Consejo Europeo. Por fin, creemos que la moción de censura ha demostrado su utilidad al asentar el poder del Parlamento y al reforzar la democracia en el seno de la Unión Europea<sup>872</sup>.

El conjunto de estas apreciaciones nos confirma la valoración positiva que merece este instrumento. No obstante, es cierto que el análisis del procedimiento de la moción de censura demuestra la existencia de restricciones procesales que frenan las posibilidades de ver prosperar la iniciativa del Parlamento Europeo de castigar la Comisión Europea y pues ciertos miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, no nos parece concebible que este instrumento no tenga ningún límite procesal. En efecto, y en nuestra opinión, un recurso demasiado fácil a la censura podría desestabilizar la Comisión Europea e introducir una crisis institucional que obviamente tendría repercusiones en el Consejo Europeo. Además, la práctica ha demostrado que, a pesar de esas dificultades procesales, los diputados no duden en recurrir a este instrumento, cada vez que lo estimen oportuno. Por lo tanto, nos parece importante, que la

---

<sup>871</sup> Véase el artículo 100 del Reglamento interno en "Reglamento interno", *Parlamento europeo* [en línea], 16a edición, febrero de 2008, disponible en : <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>872</sup> Durante la crisis de la Comisión Santer.

práctica y las posibles reformas institucionales no vengán a desnaturalizar este instrumento, y que la censura siga siendo preservada en el dispositivo de sanción para castigar la responsabilidad política del Presidente y del Vicepresidente de la Comisión y del comisario.

#### ***1.1.1.1.2 La ausencia de sanción infligida al Presidente del Consejo Europeo***

El Parlamento Europeo no dispone de ningún instrumento para exigir la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo. En efecto, según el Tratado reformado de la Unión Europea, el Presidente del Consejo Europeo no puede ver su responsabilidad política exigida ante el Parlamento Europeo. Ahora bien, y como lo veremos más adelante, tampoco puede ver su responsabilidad política reconocida ante el propio Consejo Europeo. Existe pues una situación política poco aceptable, alimentada por un vacío jurídico, que podría ser mejorada por el Parlamento Europeo. En el marco de una reflexión más amplia y en una perspectiva futura de evolución institucional, sería interesante explorar pistas e hipótesis que otorgarían instrumentos al Parlamento Europeo para poner en juego la responsabilidad política de este miembro del Consejo Europeo. Si la moción de censura y la reelección no aparecen como instrumentos adecuados para exigir la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo ante el Parlamento Europeo, la existencia de un procedimiento de destitución aparece en cambio, como una opción interesante. Así, la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo podría ser reconocida si el Parlamento Europeo votara la destitución. Este instrumento, que existe a nivel nacional para ciertos Jefes de Estado, merece unos comentarios.

Incontestablemente, el otorgamiento de la sanción de la destitución al Parlamento Europeo constituiría un refuerzo notable de las prerrogativas del Parlamento Europeo y una democratización del cargo de Presidente del Consejo Europeo. Pero sobre todo, la introducción de un procedimiento de destitución colmaría la laguna convencional que hace imposible poner en juego la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo durante su mandato<sup>873</sup>. Además, la sanción de la destitución infligida por el Parlamento Europeo instauraría una verdadera responsabilidad política del Presidente del Consejo

---

<sup>873</sup> El Tratado de Lisboa solo tiene previsto exigir la responsabilidad política del Presidente del Consejo europeo por el Consejo europeo, mediante el instrumento de la no-reelección.

Europeo ante el Parlamento Europeo, sobre el modelo de los que pueden existir a nivel nacional para los Jefes de Estado francés, polaco o rumano.

No cabe duda de que el reconocimiento de un procedimiento de destitución al Parlamento Europeo para sancionar al Presidente del Consejo Europeo necesitara una reforma del Tratado de la Unión Europea. Si fuera éste el deseo de los convencionales, sería necesario un marco normativo riguroso que limitase las tentaciones de abuso y de desestabilización del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo. Sin embargo, estas normas no deberán limitar la eficacia de la destitución al convertirla en instrumento formal imposible de utilizar.

Si no se otorgan al Parlamento Europeo instrumentos para sancionar la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo, apostamos que esta situación aparecerá rápidamente como injusta y antidemocrática, a la vista de las importantes prerrogativas políticas y administrativas del Jefe del Consejo Europeo. En efecto, es poco probable que los euro-ciudadanos admitan la ausencia de protección contra los abusos de un Presidente del Consejo Europeo. Además, y considerando el símbolo que inspira el cargo y la institución del Consejo Europeo, estamos convencido de que existe un serio riesgo de ampliar el desinterés y el rechazo ciudadano hacia las instituciones europeas. *In fine*, esto podría provocar una grave crisis democrática en la Unión Europea. Por eso, pensamos que la sanción de la destitución infligida por el Parlamento Europeo puede llegar a borrar el sentimiento de irresponsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo. Más precisamente, la existencia de un procedimiento de destitución en mano de los eurodiputados para sancionar la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo nos parece ser una hipótesis sensata y necesaria para asentar la igualdad entre los miembros del Consejo Europeo por lo que se refiere a su responsabilidad política.

En caso de que se aceptara la idea de otorgar al Parlamento Europeo la posibilidad de destituir al Presidente del Consejo Europeo, varias hipótesis procesales podrían ser barajadas. Entre otras, proponemos que en caso de haber violado los Tratados europeos, el Presidente del Consejo Europeo podría ser suspendido de su cargo por el Parlamento Europeo, al voto de la mayoría de dos tercios de los disputados, previa consulta de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. También nos parece interesante que el Presidente del Consejo Europeo pudiera dar al Parlamento Europeo explicaciones relativas a los hechos que se le imputasen. Luego, se podría considerar que la iniciativa de la proposición de suspensión del cargo correspondiera a un tercio al menos del número de diputados y que fuera llevada al conocimiento inmediato del Presidente del

Consejo Europeo. Por fin, se puede imaginar que si se aprobara la proposición de suspensión del cargo, en un plazo máximo de 30 días, el Consejo Europeo organizaría un voto a la mayoría cualificada, para dimitir a su Presidente.

### **1.1.1.2 La desproporción de las consecuencias de las sanciones del Parlamento Europeo**

Los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo, con excepción del Presidente del Consejo Europeo, no son reconocidos responsables políticamente hasta que pierdan el apoyo y la confianza del Parlamento Europeo. Como acabamos de verlo, la pérdida de apoyo se concretiza por la censura de estos miembros. La censura de los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo, está vinculada con consecuencias concretas que detallaremos a continuación.

Esta cuestión de las consecuencias de las sanciones infligidas por el Parlamento Europeo no es innovadora, y existen muchos estudios doctrinales sobre la censura y sus efectos. La originalidad de este apartado será proponer una identificación de estas consecuencias de las sanciones del Parlamento Europeo, pero desde la perspectiva del Consejo Europeo, y no, como suele ser el caso habitualmente, desde la perspectiva de la Comisión Europea. Precisamente este enfoque nos conduce a constatar una lamentable desproporción de las consecuencias de las sanciones del parlamento europeo.

Este apartado tendrá dos objetivos prioritarios. Primero se analizarán las características de estas sanciones para luego poder evaluar sus consecuencias sobre los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo y sobre todos los miembros de la Comisión Europea. En efecto, según que se adopte o no la moción de censura, los efectos sobre los miembros del Consejo Europeo miembros de la Comisión, pueden ser más o menos apremiantes para los miembros concernidos. Los Tratados europeos sólo reconocen como consecuencia la dimisión, en particular en el caso de ser adoptada la censura. Pero en caso de no prosperar la moción de censura, la práctica ha establecido efectos colaterales, que no son menos apremiantes. Estos efectos se manifiestan por el debilitamiento político de la Comisión Europea, y mediante consecuencia del Presidente y Vicepresidente de la Comisión y del Comisario europeo como miembro del Consejo Europeo.



Si la obligación para el Presidente, el Vicepresidente de la comisión y el comisario, de dimitir y de abandonar sus cargos está totalmente justificado en caso de censura, la posibilidad para estos miembros de sufrir un debilitamiento político sin ser censurados, confirma el carácter desproporcionado de las consecuencias de las sanciones del parlamento europeo.

#### ***1.1.1.2.1 La obligación de dimitir para el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión y el Comisario***

A pesar de ser un instrumento muy utilizado, la moción de censura presentada por el Parlamento Europeo nunca ha producido el efecto vinculado a su adopción, sobre la Comisión y pues sobre los miembros del Consejo Europeo concernidos<sup>874</sup>. Sin embargo, tal y como está previsto en el artículo 201 del TCE y confirmado en el Tratado de Lisboa<sup>875</sup>, el voto de la censura por el Parlamento Europeo desemboca sobre consecuencias políticas que se materializan por la dimisión y el abandono del cargo de los miembros de la Comisión Europea. Esta consecuencia de la censura se aplica de manera colectiva a los miembros de la Comisión y afecta de manera individual al Presidente y Vicepresidente de la Comisión y al comisario miembros del Consejo Europeo. Esto significa que la censura de la Comisión por el Parlamento Europeo implica sin otra alternativa, la dimisión del Presidente, del Vicepresidente de la Comisión y del comisario, miembros de la delegación europea del Consejo Europeo.

La censura de la comisión y la consecutiva dimisión de sus miembros, merecen unos comentarios. Primero, las disposiciones convencionales destacan la gran eficacia de esta

---

<sup>874</sup> Como ya se ha visto, ninguna moción de censura llegó a alcanzar la mayoría necesaria para poner en juego la responsabilidad de la Comisión europea, y pues la del Presidente, del Vicepresidente de la Comisión y de un comisario, como miembros del Consejo europeo. Vid. ANÓNIMO, "Motion de censure : confiance conditionnée", *Tribune pour l'Europe*, nº 1, enero de 1999, p. 1.

<sup>875</sup> El artículo 234 del TFUE dispone que : "*Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos de conformidad con el artículo 9 D del Tratado de la Unión europea. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que habría expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados a dimitir colectivamente de sus cargos*". Vid. "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115 de 9 de mayo de 2008.

sanción puesto que está garantizada la dimisión inmediata de la Comisión en caso de que fuera reconocida la responsabilidad política de sus miembros. Luego, la práctica permite determinar, según la adopción o el rechazo de la censura, los comportamientos jurídicos y las reglas de integridad política que son susceptibles de ser sancionados o no por el Parlamento Europeo. A pesar de estas innegables ventajas, la dimisión y el abandono del cargo de los miembros de la Comisión, tienen reales inconvenientes que pueden limitar la eficacia y la utilidad de esta sanción.

Así, dicha sanción puede plantear un problema de confianza democrática entre los ciudadanos y los miembros del Consejo Europeo, incluso entre los que no están castigados. Concretamente, al afectar al Presidente, al Vicepresidente de la Comisión y a un comisario, la dimisión tiene el potencial para desatar una grave crisis política e institucional al nivel de la Comisión pero también en el Consejo Europeo, donde la casi totalidad de la delegación europea se encontraría ante la obligación de abandonar su cargo de miembro del Consejo Europeo. Por otra parte, existe el riesgo de que dicha sanción desacredite las instituciones europeas, y afecte la percepción de la Comisión y del Consejo Europeo por parte de los eurociudadanos. En efecto, al encontrarse sancionada la casi totalidad de la delegación europea del Consejo Europeo, sería directamente afectada la competencia política de los miembros del Consejo Europeo.

En resumidas cuentas, la gran mayoría de los miembros de la delegación europea pueden ser sancionados y estar obligados a dimitir si así lo decidiera el Parlamento Europeo. Sobre la base de esta afirmación, admitimos que la sanción y el abandono del cargo pueden tener efectos y consecuencias políticas bastante importantes y radicales. Sin embargo, y a nuestro parecer, la existencia de esta sanción común, regida por el mismo procedimiento, constituye un elemento interesante en el diseño global de la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo. Por eso, consideramos que esta sanción aporta un castigo indispensable y satisfactorio en caso del eventual reconocimiento de la responsabilidad política de los miembros de la delegación europea ante el Parlamento Europeo.

#### ***1.1.1.2.2 La injusticia de un debilitamiento político para el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión y el Comisario***

El debilitamiento político de la Comisión Europea, es la segunda consecuencia que puede tener el recurso a una moción de censura, en caso de que fracasara el voto de la censura. En efecto, el rechazo de la censura de la Comisión por el Parlamento Europeo abre la puerta a una posible consecuencia política según las circunstancias y la amplitud del voto de confianza. Por una parte, los miembros de la Comisión Europea pueden salir reforzados por haber conseguido un amplio apoyo de los eurodiputados. Sin embargo, y por otra parte, a pesar de ser rechazada la censura, los miembros de la Comisión Europea pueden salir políticamente debilitados de la crisis. Así, la Comisión, presidida por el luxemburgués Jacques Santer, pudo evitar la censura del euro Parlamento<sup>876</sup> y seguir en sus cargos con un fuerte debilitamiento político<sup>877</sup>. Se entiende pues que esta segunda hipótesis, pone la Comisión Europea en una situación de sanción cuya consecuencia es un debilitamiento político. La consecuencia peculiar de esta sanción necesita unas explicaciones. En efecto, el hecho de que el rechazo de la censura desemboque sobre consecuencias tan perjudiciales para los miembros del Consejo Europeo concernidos, plantea varias interrogaciones y presenta una serie de notables inconvenientes.

En primer lugar, la consecuencia de esta sanción es poco entendible y por lo tanto aparece como injusta. En efecto, el debilitamiento político de los miembros de la Comisión Europea, miembros del Consejo Europeo, no es la consecuencia de una sanción concreta prevista en caso de que estos miembros sean reconocidos responsables. Al contrario, este debilitamiento político parece ser la consecuencia consecutiva de la no-responsabilidad política de los miembros concernidos. De hecho, esta fragilidad puede darse, aunque los miembros de la Comisión, de manera colegial, y los tres miembros que pertenecen al Consejo Europeo, de manera individual, no hayan sido reconocidos como responsables políticamente. Así, los miembros de la Comisión, cuya responsabilidad política ha sido exigida por el Parlamento Europeo, se encuentran en una situación en la que, sea cual sea el resultado del voto, tienen altas probabilidades de ser sancionados. Este inconveniente se ha comprobado en la práctica, cuando dichos miembros de la delegación europea del Consejo Europeo se han salvado de la censura de los eurodiputados pero que no han conseguido superar las dudas y las desconfianzas sobre sus responsabilidades políticas. Esto ocurrió de manera flagrante con los

---

<sup>876</sup> Sin embargo, "*Por primera vez en la historia de esta Cámara una moción de censura reúne más del 40% de los votos emitidos*" como lo había subrayado el Presidente del Parlamento europeo, José María Gil-Robles, tras el voto.

<sup>877</sup> Gracias a un pacto de última hora entre varios grupos políticos del Parlamento europeo, concretamente, entre la mayoría del grupo socialista, los comunistas, los radicales, parte de los conservadores de Unión por Europa (UPE) y la mitad del grupo popular europeo.

miembros de la Comisión Europea en 1999. Después de haber superado una moción de censura<sup>878</sup>, el colegio de comisarios, y en particular el Presidente de la Comisión como miembro del Consejo Europeo, perdió poco a poco toda su influencia y credibilidad.

En segundo lugar, por su ambigüedad, este debilitamiento político tiene el inconveniente de sancionar a los miembros de la Comisión y en concreto al Presidente, al Vicepresidente y a un comisario, manteniéndoles en sus cargos respectivos en el seno de la Comisión y en el Consejo Europeo. Así, lo ilustra el progresivo decaimiento político del Presidente Santer y de sus comisarios, y las consecuencias en sus funciones como miembros del Consejo Europeo. Entre enero y marzo de 1999, la debilidad política de los miembros de la Comisión presentes en el Consejo Europeo complicó considerablemente el trabajo del Consejo Europeo sobre las negociaciones de la Agenda 2000 y la propuesta de reforma de las políticas sobre el presupuesto comunitario para que se pudiese incorporar a la UE los países del Este.

En tercer lugar, el debilitamiento político tiene el inconveniente de fomentar una sospecha política sobre estos miembros de la delegación europea del Consejo Europeo, que no obstante, no han sido considerados responsables políticamente. Este problema se explica por la propagación de una desconfianza política en la Comisión, en el Parlamento Europeo y en el Consejo Europeo que acentúa el declive político de la Comisión. Esta desconfianza se ilustra en el caso de la Comisión Santer, con la adopción de una resolución por los eurodiputados, que ponía la Comisión Europea bajo la tutela de un "Comité de sabios" independiente<sup>879</sup>. En apariencia pues la Comisión, que había sobrevivido a la censura, seguía en función. En realidad, y como se había comentado entonces, la Comisión Santer quedaba "*muerta, encadenada y enterrada*"<sup>880</sup>. El largo y continuo debilitamiento de la Comisión Santer terminó el 15 de marzo de 1999 con la publicación del informe del comité de los sabios. Dicho informe hablaba "del fracaso" de la acción colectiva de la Comisión, de la "falta de control" y de la "mala gestión indudable", señalando sin embargo, que después de dos meses

---

<sup>878</sup> Moción de censura que debía concluir la crisis institucional provocada por la aparición de numerosos casos de supuesto fraude en la Comisión europea y la negativa de la Cámara, en diciembre de 1998, a aprobar las cuentas del presupuesto de 1996.

<sup>879</sup> Que debía investigar los distintos casos de fraude en sus servicios. El pleno votó la resolución y respaldó la creación del comité de los sabios por 319 votos a favor, 157 en contra y 54 abstenciones. *Vid.* ANONIMO, "Un pacto en el Parlamento Europeo frena, por el momento, la dimisión de Santer", diario *El Mundo* [en línea], 13 de enero de 1999, disponible en :

<<http://www.elmundo.es/elmundo/1999/enero/13/internacional/santer.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>880</sup> *Ibid.*

de investigaciones y audiencias secretas, no habían encontrado “ningún caso de implicación directa de un comisario en actividades fraudulentas”<sup>881</sup>.

La efectividad del debilitamiento político como sanción posible de los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo está perfectamente ilustrada con el caso de la Comisión Santer. Reconocemos así la existencia de una cierta diversidad en los castigos a disposición del Parlamento Europeo, y un marco común de sanciones que concierne la casi totalidad de los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo. Sin embargo, esta sanción que ha demostrado su eficacia en 1999, ha puesto en evidencia también la dificultad y las graves consecuencias de su utilización. Así, en 1999, la situación de extrema impotencia política en la que se encontraba la Comisión Santer, y más precisamente, su Presidente, miembro del Consejo Europeo, produjo dos consecuencias. Primero, después de una reunión extraordinaria de la Comisión para examinar la amenaza de una nueva moción de censura<sup>882</sup>, el colegio de comisarios presentó su dimisión<sup>883</sup>, conformemente al artículo 215 del TCE<sup>884</sup>. Luego, los miembros de la Comisión no fueron renovados en sus funciones.

---

<sup>881</sup> Vid. "Informe del Comité de Expertos Independientes sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea", *Parlamento europeo* [en línea], 15 de marzo de 1999, disponible en : <[http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>882</sup> Un artículo afirma que “El grupo parlamentario socialista, había advertido al Presidente Santer, a través de un comunicado, de que "su cabeza estaba en juego" si no actuaba rápidamente cuando se publique el informe. Los socialistas exigen al Presidente del Ejecutivo de Bruselas que, ante cualquier muestra de irregularidad, tome medidas "sin vacilar y sin retrasos". "Si no actúa él, lo haremos nosotros", precisó la presidenta de los socialistas europeos y autora de la moción de censura del pasado enero, la británica Pauline Green, quien de esta forma deja claro que en las próximas horas podría presentar una nueva iniciativa para cesar el Ejecutivo de los Quince”. Vid. ANÓNIMO, “Futuro incierto para varios miembros de la Comisión Europea por posible corrupción”, diario El Mundo [en línea], 14 de marzo de 1999, disponible en :

<<http://www.elmundo.es/elmundo/1999/marzo/14/internacional/sabios.html>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>883</sup> Véase el interesante artículo de C. Lamfalussy, "Santer voulait qu'on le juge sur ses actes. C'est fait", diario *La Libre Belgique*, 17 de marzo de 1999, n° 76, p. 2. Véase también J. SANTER, "Discurso del 16 de marzo de 1999 con motivo de la dimisión de la Comisión europea", *European navigator (ENA)* [en línea], Bruselas, 31 de julio de 2000, disponible en : <[http://www.ena.lu/declaration\\_jacques\\_santer\\_bruxelles\\_16\\_mars\\_1999-010002429.html](http://www.ena.lu/declaration_jacques_santer_bruxelles_16_mars_1999-010002429.html)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>884</sup> El artículo 215 del TCE dispone : “*Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese.*

*El miembro dimisionario, cesado o fallecido será sustituido por el tiempo que falte para terminar su mandato por un nuevo miembro nombrado por el Consejo por mayoría cualificada. El Consejo, por unanimidad, podrá decidir que no ha lugar a tal sustitución.*

*En caso de dimisión, cese o fallecimiento, el Presidente será sustituido por el tiempo que falte para terminar el mandato. Para su sustitución será aplicable el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 214.*

*Salvo en caso de cese, previsto en el artículo 216, los miembros de la Comisión permanecerán en su cargo hasta su sustitución o hasta que el Consejo decida no proceder a la misma, de conformidad con el segundo párrafo del presente artículo”. Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.*

Sobre la base de esta experiencia, consideramos el debilitamiento político como una consecuencia realmente inadecuada por sus múltiples efectos institucionales<sup>885</sup> y profundamente injusta para los miembros de la Comisión miembros del Consejo Europeo. En este sentido, abogamos a favor del abandono de ese tipo de castigo. Obviamente estamos conscientes que no se puede prohibir al Parlamento Europeo recurrir a este tipo de sanción. Sin embargo, pensamos que sería conveniente que en el futuro, se privilegiara la dimisión al debilitamiento político. Eso supone que los eurodiputados asuman su decisión y las consecuencias de considerar o no la responsabilidad política de los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo.

### ***1.1.2 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA ANTE LOS PARLAMENTOS NACIONALES***

Los Parlamentos nacionales son la segunda institución de tipo parlamentario, ante la cual la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo puede ser puesta en juego. En efecto, la existencia de esta responsabilidad política de los Jefes de Estado, de Jefes de Gobierno y de Ministros, ante Parlamentos nacionales se funda sobre una forma de dependencia política de estos miembros del Consejo Europeo hacia sus respectivos Parlamentos nacionales.

Es cierto que la doctrina ofrece numerosos análisis sobre el protagonismo de los Parlamentos nacionales para exigir la responsabilidad política de tal Jefe de Estado o de tal Gobierno. Sin embargo, en el caso presente, tendría poco interés multiplicar los ejemplos y exponerlos sucesivamente. En cambio, tendría más sentido destacar las líneas directoras del procedimiento utilizado por los Parlamentos nacionales para exigir la responsabilidad de Jefes de Estado, de Jefes de Gobierno y de Ministros miembros del Consejo Europeo. Gracias a este enfoque voluntariamente global, y mediante unas ilustraciones a partir de ejemplos concretos, se pretende determinar parte del marco común de la responsabilidad política en el Consejo Europeo, y en concreto, la que puede ser reconocida por los Parlamentos nacionales.

---

<sup>885</sup> Este debilitamiento político de los miembros de la Comisión en sus funciones se tradujo en el Consejo europeo por el abandono del Presidente Santer y de su comisario acompañante de sus cargos de miembros del Consejo europeo y de sus sustituciones por un nuevo comisarios y un nuevo Presidente de la Comisión, en la persona de Romano Prodi.

La prioridad de este apartado será determinar las condiciones que permiten a los Parlamentos nacionales poner en juego la responsabilidad de esta categoría de miembros del Consejo Europeo. Esto supone primero, analizar los medios utilizados por los Parlamentos nacionales para exigir la responsabilidad política de los Jefes de Estado, de los Jefes de Gobierno y de los Ministros. Luego, será interesante examinar los efectos y las consecuencias en caso de que fuera reconocida la responsabilidad política de dichos miembros del Consejo Europeo.

En primer lugar, los Parlamentos nacionales disponen de instrumentos para exigir la responsabilidad política. Ahora bien, por culpa de las reglas constitucionales nacionales aplicables en estas circunstancias, estos instrumentos resultan, a nuestro criterio, inoperantes para castigar a los miembros del Consejo Europeo. En segundo lugar, que se consiga o no sancionar la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo, los miembros del Consejo Europeo sufren sistemáticamente de consecuencias que en varios aspectos, nos parecen incoherentes.

### **1.1.2.1 La inoperancia de los instrumentos puestos a disposición de los Parlamentos nacionales**

Según las reglas constitucionales en vigor en cada Estado miembro, los parlamentos nacionales disponen de varios instrumentos para reconocer la responsabilidad política de un Gobierno, o de un Jefe de Estado, pero también, la responsabilidad política individual de un jefe Estado, de un Jefe de Gobierno y de un Ministro miembro del Consejo Europeo<sup>886</sup>.

El estudio de los instrumentos puestos a disposición de los Parlamentos nacionales, para poner en juego la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo con cargo nacional, parece augurar un trabajo arduo debido a la gran variedad de instrumentos que pueden existir en los veintisiete Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. En realidad, a nivel nacional, estos instrumentos son fácilmente identificables. Además, existe una extensa literatura sobre los instrumentos puestos a disposición de los Parlamentos nacionales para exigir la responsabilidad política de tal o

---

<sup>886</sup> Vid. F. FERNANDEZ SEGADO, “La moción de censura : artículo 113”, in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996-1999, tomo IX, p. 56 a 68.

cual Jefe de Estado o de Gobierno. En efecto, la cuestión de la existencia de estos instrumentos a disposición de los Parlamentos nacionales está ampliamente admitida y comentada en la doctrina.

En el marco de este apartado, no sería muy pertinente establecer una lista de todos estos instrumentos reconocidos en las veintisiete constituciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea debido a los múltiples matices existentes para estos instrumentos. En cambio, consideramos más interesante proponer una selección de los instrumentos más emblemáticos y comunes a la mayoría de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. Ahora bien, si la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo puede ser exigida ante los Parlamentos nacionales, queremos demostrar que los instrumentos puestos a disposición de estos Parlamentos nacionales tienen como característica de ser generalmente inoperantes.

La demostración del carácter inoperante de los instrumentos a disposición de los Parlamentos nacionales supone primero, una identificación de estos instrumentos y de sus reglas de utilización. En segundo lugar, será necesario examinar la eficacia y la utilidad de estos instrumentos a partir de la ilustración de unos ejemplos nacionales concretos. Así, La moción de censura, la cuestión de confianza y el procedimiento de destitución son los tres tipos de instrumentos a disposición de los Parlamentos nacionales, que permiten poner en juego la responsabilidad política de los Jefes de Gobierno y de los Ministros nacionales como miembros del Consejo Europeo. En el caso de los Jefes de Gobierno y los Ministros, estos miembros del Consejo Europeo pueden ser censurados o también pueden perder la confianza del Parlamento. En el caso de los Jefes de Estado, la sanción puede tomar la forma de una destitución.

#### ***1.1.2.1.1 Las sanciones de la censura y de la retirada de confianza infligidas a los Jefes de gobierno y a los Ministros***

La moción de censura es el primer instrumento por el cual una asamblea parlamentaria nacional puede poner en juego la responsabilidad política de un Gobierno en general y en concreto de un Jefe de Gobierno y de un Ministro, miembros del Consejo Europeo. La cuestión de confianza es el segundo medio parlamentario disponible a nivel nacional para exigir la responsabilidad política de un Gobierno, y pues por repercusión, de un



Jefe de Gobierno y de un Ministro nacional, miembros del Consejo Europeo. El recurso a ambos instrumentos, para exigir la responsabilidad política de un Jefe de Gobierno y de Ministros miembros del Consejo Europeo, necesita unas explicaciones.

Por lo que se refiere a la moción de censura, la principal ventaja es la facilidad de utilización de este instrumento. Así, la adopción final de la moción de censura ocurre si obtiene el respaldo de la mayoría absoluta de los parlamentarios. Sin embargo, esta facilidad de utilización se enfrenta al problema de la poca eficacia práctica de este instrumento. En efecto, la utilización de la moción de censura por los Parlamentos nacionales para poner en juego la responsabilidad política de los gobiernos se encuentra limitada por procedimientos racionalizados que reducen y obstaculizan considerablemente la eficacia de este instrumento. Concretamente, si las reglas de la moción de censura pueden variar y tener unos matices, el procedimiento responde siempre al mismo esquema. Primero, la iniciativa de la moción de censura requiere el apoyo de un número determinado de diputados<sup>887</sup>. Luego, antes de someter la moción al voto de la Cámara, se suele establecer un plazo de reflexión<sup>888</sup>. Por fin en caso de no ser adoptada la moción de censura, se suele limitar la posibilidad de volver a presentar otra moción durante el mismo periodo de sesión<sup>889</sup>. Con estos obstáculos a la utilización de este instrumento se produce un fuerte desánimo por parte de los parlamentarios para utilizar la moción de censura contra un Gobierno y reduce pues las posibilidades de exigir la responsabilidad política de un Jefe de Gobierno y de Ministros, miembros del Consejo Europeo.

Respecto a la cuestión de confianza se debe subrayar la facilidad de utilización del instrumento. En efecto, la confianza se suele otorgar cuando la mayoría simple de los parlamentarios vota a favor de la misma. *A contrario*, se pierde esta confianza cuando no se alcanza esta mayoría<sup>890</sup>. El problema que plantea este instrumento es que su uso depende exclusivamente del propio Gobierno. Dicho de otro modo, el Gobierno pone él mismo en

---

<sup>887</sup> Por ejemplo, en el artículo 113.2 de la Constitución española y en el artículo 49.2 de la Constitución francesa, este apoyo se establece a una décima parte de los diputados. *Vid.* "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008), y "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>888</sup> En Francia este plazo es de dos días, mientras que en España, la moción se vota una vez transcurridos cinco días desde su presentación. *Vid.* F. FERNANDEZ SEGADO, "La moción de censura : artículo 113", *op. cit.*, p. 81 a 92.

<sup>889</sup> En Francia, existe un límite de tres mociones de censura por periodo de sesión, mientras que en España el límite es más restrictivo ya que solo se puede presentar una sola moción por periodo de sesión.

<sup>890</sup> Las disposiciones constitucionales francesas y españolas ilustran los procedimientos de la cuestión de confianza. *Vid.* D-G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Paris : Dalloz, 1999, p. 738 a 745 y J. PEREZ ROYO, *Curso de derecho constitucional*, Madrid : Marcial Pons, 1999, p. 456.

juego su responsabilidad ante el Parlamento, pidiéndole aprobar una parte o la totalidad de su política<sup>891</sup>. Así, el Jefe del Gobierno previa deliberación del Consejo de Ministros puede plantear ante los diputados una cuestión de confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general<sup>892</sup>, o también sobre un texto<sup>893</sup>. Se entiende perfectamente que el carácter facultativo de la cuestión de confianza constituya un serio inconveniente puesto que mediante este instrumento queda prácticamente excluido<sup>894</sup> que el Jefe del Gobierno y sus Ministros puedan perder la confianza de los parlamentarios.

La tendencia que destacamos del precedente análisis, y que podemos comprobar en numerosos Estados miembros de la Unión Europea, demuestra que tanto la moción de censura como la cuestión de confianza ya no son instrumentos plenamente eficaces para exigir la responsabilidad política del Gobierno, y pues de un Jefe de Gobierno y de Ministros miembros del Consejo Europeo. En efecto, la eficacia limitada de la moción de censura y de la cuestión de confianza, dictada por las lógicas institucionales mayoritarias, ha desnaturalizado el instrumento inicial que permitía exigir la responsabilidad política del Gobierno.

A pesar de esta situación, creemos que la moción de censura como la cuestión de confianza no son instrumentos en desuso o inútiles. De hecho, siguen siendo reconocidos en muchas democracias de la Unión Europea. Además, es importante recordar que a pesar de su utilización difícil, la moción de censura, en caso de ser adoptada, puede sancionar la responsabilidad política de un Jefe de gobierno y de sus ministros. En cuanto a la cuestión de confianza, también puede castigar un Jefe de gobierno y de sus ministros, sancionándoles con una retirada de la confianza del Parlamento. Finalmente, estos instrumentos han demostrado

---

<sup>891</sup> Vid. R. GUILLIEN, J. VINCENT, *Lexique termes juridiques*, Paris : Dalloz, 1995.

<sup>892</sup> El artículo 112 de la Constitución española dispone : “*El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados*”. Vid. “Constitución española de 1978”, *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008). El artículo 49. 1 de la Constitución francesa dispone : “*El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general*”. Vid. “Constitución francesa de 1958”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>893</sup> En efecto, existe también una posibilidad para el Jefe de Gobierno de pedir la confianza de los diputados no sobre una declaración de política general sino sobre un texto particular. Esta posibilidad está contemplada en la Constitución francesa en su artículo 49.3, pero no la Constitución española. En realidad no se trata formalmente de un voto de confianza, sino que se trata más bien de una confianza presunta que se deduce en función de si los diputados aprueban o no el texto que les está sometido. Ver críticas del sistema en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, tomo 8, 1996, p. 43.

<sup>894</sup> Excepto un caso de suicidio político.

*Las convergencias del marco estatutario del Consejo europeo*

que pueden ser una herramienta útil para la oposición parlamentaria para generar debates sobre la acción del Gobierno e indirectamente de la acción de ciertos miembros del Consejo Europeo. Por eso consideramos que la existencia de estos dos instrumentos utilizados por los Parlamentos nacionales, para exigir la responsabilidad política de un Jefe de Gobierno y de Ministros miembros del Consejo Europeo, merece una valoración positiva.

### **1.1.2.1.2 La sanción de la destitución infligida a los Jefes de Estado**

El procedimiento de destitución es el instrumento por el cual los parlamentarios nacionales pueden poner en juego la responsabilidad política de un Jefe de Estado, y pues de un miembro del Consejo Europeo que tenga este cargo. En la práctica, la responsabilidad política de un Jefe de Estado será reconocida si el Parlamento vota la destitución. Este instrumento marginal entre los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo<sup>895</sup>, merece unas aclaraciones.

En primer lugar, es importante insistir sobre el interés de la existencia del procedimiento de destitución. Sin el reconocimiento de este instrumento sería imposible poner en juego la responsabilidad política de un Jefe de Estado, y en el caso que nos interesa, de un miembro de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. Esto provocaría obviamente un desequilibrio con los socios Jefes de Gobierno que pudieran ser reconocidos responsables políticamente. A este aspecto ventajoso se debe añadir el procedimiento sencillo de utilización de este instrumento. Concretamente, el Parlamento vota su reunión y luego decide de la destitución del Jefe del Estado<sup>896</sup> y pues por repercusión de un miembro del Consejo Europeo con cargo de Jefe de Estado.

En segundo lugar, cabe constatar que la sencillez de utilización de este instrumento está considerablemente minorada por la eficacia contestable del manejo de la destitución. La utilización del procedimiento de destitución por los Parlamentos nacionales para poner en juego la responsabilidad política de un Jefe de Estado miembro del Consejo Europeo, suele ser circunscrita a un marco normativo riguroso que limita la eficacia de este instrumento. Primero, el voto para la reunión de los parlamentarios puede constituir un primer freno a la eficacia de la destitución. Luego, el tipo de mayoría exigido para votar una destitución puede intervenir también como una brida que complica la proclamación de la destitución, puesto que

---

<sup>895</sup> Existe por ejemplo para el Jefe del Estado rumano, para el Jefe del Estado francés desde febrero de 2007 o también para el Jefe del Estado polaco en el artículo 131.2.5 de la Constitución polaca. Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008), "Constitución polaca de 1997", *Cámara de Diputados* (SEJM) [en línea], disponible en : <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm>>, (consultado en junio de 2008), "Constitución rumana de 1991", *Parlamento de Rumania* [en línea], disponible en : <[http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&idl=5](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=5)>, (consultado en junio de 2008).

<sup>896</sup> Según el artículo 68 de la Constitución francesa de 1958 "*La propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia adoptada por una de las Cámaras del Parlamento será inmediatamente presentada a la otra, que se pronunciará en los quince días*". Vid. "Constitución francesa de 1958", *op. cit.*

una mayoría demasiado importante será más difícil de conseguir<sup>897</sup>. Por fin cabe subrayar que en función de las mayorías parlamentarias y del compromiso político progresista o conservador del Jefe del Estado, la destitución puede ser usada con fines políticos oportunistas, o al contrario, no serlo por solidaridad partidista. Se perciben pues los notables inconvenientes existentes en el uso del instrumento de la destitución y el posible desánimo que podría surgir entre los parlamentarios a la hora de exigir la responsabilidad política de un Jefe de Estado. De hecho, excepto el caso del Presidente rumano en mayo de 2007, ningún Jefe de Estado, miembro del Consejo Europeo se ha visto procesado para exigir su responsabilidad política<sup>898</sup>.

En nuestra opinión, la existencia de este instrumento en mano de ciertos Parlamentos nacionales para exigir la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo con cargo de Jefe de Estado es necesaria y debería ser generalizada a todos los Jefes de Estado que son miembros del Consejo Europeo. En cambio, lamentamos que la eficacia de este instrumento pueda ser limitada por reglas procesales constitucionales tan estrictas. Más precisamente, si valoramos positivamente la utilización del procedimiento de destitución por los Parlamentos nacionales, pensamos que la participación exclusiva de estos protagonistas está vinculada con una limitación del uso de este instrumento<sup>899</sup>. Así, en caso de que un Parlamento nacional disponga del instrumento de destitución, nos parece conveniente que su utilización fuera potenciada para asegurar una eficacia efectiva de este instrumento. En este sentido, el ejemplo rumano, que opta por una utilización conjunta de la destitución entre el Parlamento y el cuerpo electoral, aparece, en nuestra opinión, como una solución idónea que podría inspirar a los constituyentes de los Estados que están representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado. De este modo, pensamos que podría ser solucionadas las dificultades de utilización y de eficacia que afectan el instrumento de la destitución.

---

<sup>897</sup> Según el artículo 68 de la Constitución francesa de 1958 “*Las decisiones adoptadas en aplicación del presente artículo lo serán por mayoría de los dos tercios de los miembros que compongan la Cámara correspondiente o el Alto Tribunal de Justicia*”. Vid. “Constitución francesa de 1958”, *op. cit.*

<sup>898</sup> El Presidente Băsescu fue acusado de diecinueve casos de violación de la constitución, en concreto por su actitud partidista, por el abandono de su papel de mediador político, y por su rechazo injustificado de nombrar a los Ministros propuestos por el Primer ministro. El Parlamento rumano inicio el proceso de destitución en abril de 2007 al votar la suspensión de las funciones del Presidente, con 322 votos en favor, 108 en contra y 10 abstenciones. (En este caso el Presidente sigue ocupando el cargo, pero es el Presidente del Senado quien ejerce las funciones). En el referéndum del 19 de mayo de 2007, los rumanos rechazaron la destitución del Presidente.

<sup>899</sup> Como podría ocurrir en el caso francés.

### **1.1.2.2 La incoherencia de las consecuencias de las sanciones de los Parlamentos nacionales**

El reconocimiento de la responsabilidad política de un Gobierno o de un Jefe de Estado, miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo y su sanción consecutiva pertenecen a los parlamentarios nacionales. La censura, la destitución o la pérdida de confianza son las sanciones infligidas por los Parlamentos nacionales a los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo y que están vinculadas con consecuencias concretas que detallaremos a continuación.

A nivel nacional, existen varios estudios que han analizado las consecuencias de las sanciones consecutivas al reconocimiento de la responsabilidad política de los dirigentes políticos. A nivel europeo, y por lo que se refiere a la sanción de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo por los Parlamentos nacionales, la deducción lógica que se puede hacer es que cada caso es particular y depende de las disposiciones constitucionales vigentes. No obstante, y sobre la base de estos particularismos nacionales, podría ser interesante analizar las consecuencias de las sanciones consecutivas al reconocimiento de la responsabilidad política de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. El enfoque de este párrafo, que asume su carácter global y general sin despreciar los matices institucionales existentes, supone primero la identificación de las sanciones que podrían afectar a los miembros del Consejo Europeo. Luego, se deberá analizar los efectos específicos de estas sanciones en función del reconocimiento, o no, de la responsabilidad política.

En nuestra opinión, estas consecuencias son bastante incoherentes. En efecto, si entendemos que el reconocimiento de la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo esté vinculado con consecuencias severas, no nos parece tener sentido el hecho de que el no-reconocimiento de la responsabilidad política de estos miembros implique consecuencias tan dañosas para los miembros concernidos. Así, al ser reconocida la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de gobierno o de un ministro, éste estará lógicamente obligado a dimitir y a abandonar su cargo. En cambio, si un Jefe de Estado o de gobierno o un ministro no fuese censurado o destituido, podría, a pesar de no ser reconocida su responsabilidad política, es muy probable que sufra un grave debilitamiento político.

### **1.1.2.2.1 La obligación de dimitir para los Jefes de Estado o de gobierno y los Ministros**

Por lo que se refiere a la moción de censura, a la cuestión de confianza, o al procedimiento de destitución, en caso de que fueran votados, la consecuencia sería el abandono de cargo por parte del Jefe de Estado o de los miembros del Gobierno. Más precisamente, este abandono resulta de la dimisión de los miembros del Gobierno<sup>900</sup> en caso de censura, o del Jefe de Estado en caso de destitución. Es interesante recordar que si formalmente, el Jefe del Gobierno debe presentar su dimisión a la autoridad competente<sup>901</sup>, esta deriva en realidad, de la revocación del Gobierno por el Parlamento a la cual el Gobierno no puede sustraerse. En la práctica, el recurso a la moción de censura y a la cuestión de confianza para exigir la responsabilidad política de un Gobierno, da escasos ejemplos que han desembocado en la sanción del Jefe de Gobierno y del Ministro como miembros del Consejo Europeo<sup>902</sup>. En cuanto a la dimisión de un Jefe de Estado miembro del Consejo Europeo, consecutiva a una destitución, los ejemplos son aún más anecdóticos<sup>903</sup>. El análisis de esta sanción y de sus consecuencias permite explicar esta situación.

Por una parte, la dimisión y el abandono de cargo, aparece como la consecuencia de sanciones particularmente eficaces contra miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo, debido a la efectividad casi inmediata de los efectos. Esta eficacia puede ser potenciada mediante ciertas especificidades institucionales<sup>904</sup>. Esta ventaja se puede

---

<sup>900</sup> Dimisión colectiva del Gobierno si se consideran por ejemplo, el caso francés y español, pero que afecta directamente al Jefe de Gobierno y al Ministro miembro del Consejo europeo.

<sup>901</sup> El Rey en España o el Presidente de la República en Francia.

<sup>902</sup> En Francia el único caso en que prosperó la moción de censura fue en 1962 contra el Primer ministro Pompidou, pero en aquellos tiempos el Consejo europeo no existía y ningún Ministro era miembro del Consejo europeo. En España se puede citar la moción de censura presentada el 23 de marzo, por los diputados de Coalición Popular, contra el Gobierno de Felipe González. El voto de la censura hubiera sancionado al Presidente del Gobierno pero también al nuevo Jefe de Gobierno miembro del Consejo europeo. Sin embargo, en las elecciones legislativas de 1986, el PSOE había revalidado su mayoría absoluta (184 escaños), y lógicamente la censura fue rechazada. *Vid.* G. YANKE, “Moción de censura, entre la experiencia y el riesgo”, diario ABC [en línea], 8 de enero de 2007, disponible en :

<[http://209.85.135.104/search?q=cache:Alwh0BdR3wUJ:www.abc.es/hemeroteca/historico-08-01-2007/abc/Opinion/mocion-de-censura-entre-la-experiencia-y-el-riesgo\\_153802554713.html+%22mocion+de+censura%22+felipe+gonzalez+constitucion+espanola&hl=fr&ct=cInk&cd=10](http://209.85.135.104/search?q=cache:Alwh0BdR3wUJ:www.abc.es/hemeroteca/historico-08-01-2007/abc/Opinion/mocion-de-censura-entre-la-experiencia-y-el-riesgo_153802554713.html+%22mocion+de+censura%22+felipe+gonzalez+constitucion+espanola&hl=fr&ct=cInk&cd=10)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>903</sup> Solo se puede citar la deposición del Presidente rumano en mayo de 2007, rechazada por el cuerpo electoral.

<sup>904</sup> Es el caso por ejemplo en caso de una dimisión por adopción de una moción de censura constructiva. El refuerzo del carácter inmediato de la dimisión reside en que el procedimiento de censura incluye el nombre de un candidato a Jefe de Gobierno, que en caso de ser adoptada la moción, substituiría al Jefe de Gobierno derrocado.

ilustrar perfectamente con las disposiciones del artículo 68 de la Constitución francesa relativo a la destitución que dispone “*El Alto Tribunal de Justicia (...) se pronunciará en el plazo de un mes, a votación secreta, sobre la destitución. Su decisión tendrá efecto inmediato (...)*”. De la misma manera, se puede citar por ejemplo el artículo 114.2 de la Constitución española relativo a la moción de censura que confirma el carácter inmediato de la sanción, al disponer que “*Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno*”. Cabe destacar también la utilidad de la dimisión, puesto que dicha consecuencia contribuye a diseñar un marco en negativo de la moralidad y de la acción política.

Por otra parte, si la dimisión es una consecuencia indispensable al reconocimiento de la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo, es importante señalar los notables inconvenientes que supone, sobre todo en el caso de que fuera sancionado un miembro de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. En efecto, la dimisión de un Jefe de Gobierno o de un Jefe de Estado, miembro del Consejo Europeo puede fomentar una crisis política importante a nivel nacional pero también a nivel europeo en el seno del Consejo Europeo<sup>905</sup>. Esta dimisión puede también producir reacciones en cadenas que desemboquen en una desestabilización institucional en el Estado miembro concernido. Por fin, se debe admitir que una consecuencia tan radical puede despertar dudas ciudadanas sobre la integridad y la capacidad política de sus dirigentes y provocar una crisis de la confianza democrática. Además, a nivel europeo la dimisión de un Jefe de Estado o de Gobierno miembro del Consejo Europeo puede influir sobre la percepción de los socios y ciudadanos europeos de tal o cual Estado miembro<sup>906</sup>. Todos estos inconvenientes tienden a matizar el gran interés de la dimisión y plantear dudas sobre la utilidad de la dimisión de tal o cual Jefe de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo.

En resumidas cuentas, y como lo hemos visto, la dimisión como consecuencia de una censura o de una destitución, consiste en desposeer al Jefe de Estado, al Jefe de Gobierno o al Ministro de su mandato nacional y de miembro del Consejo Europeo. Existe pues una

---

Esta variante está reconocida en la Constitución alemana o también en el artículo 113.2 de la Constitución española de 1978. Sobre este tema véase J. PEREZ ROYO, *op. cit.*, p. 455.

<sup>905</sup> En su declaración del 20 de mayo de 2007, y con motivo del referéndum sobre la destitución del Presidente rumano, el Presidente de la Comisión había instado Rumania a ampliar sus esfuerzos para luchar contra la corrupción. “*Para realizar estas reformas Rumania debe poseer un marco jurídico y político estable y actores políticos que trabajan para el desarrollo económico y social de Rumania*”.

<sup>906</sup> Así, por ejemplo, el procedimiento de destitución del Presidente rumano en 2007 aumentó el desprestigio por corrupción que existía en contra de este país.



consecuencia común a los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo claramente identificada. En este sentido, valoramos positivamente la existencia de este marco común como un factor de igualdad entre esta categoría de miembros del Consejo Europeo, a nivel europeo. Además, reconocemos que la fuerza de la sanción y sus consecuencias constituyen una respuesta adaptada y necesaria al eventual reconocimiento de la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo ante los Parlamentos nacionales. Es cierto que la temible eficacia de la dimisión limita la utilidad de esta sanción. Pero en realidad, si el abandono de cargo tiene graves consecuencias políticas, cabe subrayar que no impone una muerte política irremediable para el Jefe de Estado o de Gobierno afectado. En efecto, en general, dicho castigo puede ser objeto de apelación ante el pueblo, mediante referéndum o elecciones. Este matiz importante atenúa los fuertes efectos políticos de la dimisión y refuerza, a nuestro parecer, el interés para este tipo de sanción.

#### ***1.1.2.2.2 La amenaza de un debilitamiento político para los Jefes de Estado o de gobierno y los Ministros***

En caso de que el Parlamento nacional rechazara la censura o la destitución, los Jefes de Estado o los gobiernos concernidos no estarían a salvo de una sanción y de sus consecuencias. Concretamente se pueden considerar dos hipótesis. O bien los Jefes de Estado o los gobiernos salen políticamente reforzados del voto, gracias a un rechazo importante de la censura, de la obtención de una amplia confianza de los diputados o de un importante rechazo de la destitución. O bien al contrario, las condiciones políticas del voto, los motivos del examen de la responsabilidad política hacen que, a pesar de ser rechazada la censura o la destitución, el Gobierno o el Jefe de Estado salgan políticamente debilitado de la crisis<sup>907</sup>. En caso de que se cumpliera esta segunda hipótesis, el debilitamiento político constituiría una consecuencia posible sin que fuera votada la censura o la destitución del Jefe del Estado, del Jefe del Gobierno y de los Ministros miembros del Consejo Europeo. La particularidad de esta amenaza política necesita unas explicaciones.

---

<sup>907</sup> Así por ejemplo las mociones de censura del 2 de julio de 2003 y del 2 de marzo de 2004 en contra del Gobierno francés dirigido por Jean-Pierre Raffarin, aunque no hayan sido adoptadas, han contribuido a acelerar el debilitamiento político y el descrédito popular del Gobierno e indirectamente del Jefe del Estado. La segunda moción se acompañó unos días después por una derrota general en las elecciones regionales y a una dimisión del Primer ministro.

El debilitamiento político de un Jefe de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo, consecutivo al rechazo de una censura o de una destitución por parte de un Parlamento nacional es particularmente criticable.

El primer inconveniente de esta consecuencia es su profunda injusticia. En efecto, el comportamiento de un Jefe de Estado o de un Gobierno que desemboca en la puesta en juego de su responsabilidad política ante un Parlamento nacional, será probablemente sancionado, incluido en los casos en que no fuera reconocida dicha responsabilidad. Esto significa que el Jefe de Gobierno o el Jefe de Estado sigue en cargo pero se encuentra desacreditado políticamente. Así, a pesar de no haber sido considerado responsable políticamente, el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno y los Ministros miembros del Consejo Europeo se encuentran castigados.

El segundo problema planteado por el debilitamiento político es su carácter perverso y taimado sobre la acción del Jefe de Estado o del Gobierno que pudo superar la censura o la destitución. Esto se verifica en la práctica, cuando dichos miembros del Consejo Europeo se salvan de la censura o de la destitución de los parlamentarios nacionales pero que no consiguen borrar las dudas y las desconfianzas sobre sus responsabilidades políticas. Concretamente, esta sanción amplía la difusión de una desconfianza política que debilita aún más a los Jefes de Estado o de los gobiernos. El impacto directo es la pérdida de influencia política en el escenario nacional y europeo.

El debilitamiento político consecutivo al rechazo de una censura o de una destitución se impone pues como una de las sanciones a disposición de los Parlamentos nacionales contra los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. No negamos la realidad de las consecuencias de esta sanción infligida por los Parlamentos nacionales puesto que existen varios ejemplos que demuestran que los Jefes de Estado o los gobiernos que han superado una censura o una destitución se encuentran considerablemente debilitados en sus acciones políticas tanto a nivel nacional como a nivel europeo. En este sentido, analizamos la existencia del debilitamiento político, consecutivo al rechazo de una censura o de una destitución, como un modo de ampliar el abanico de castigos a disposición de los Parlamentos nacionales y refuerza el marco común de sanciones que pueden ser infligidas a los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo.

Sin embargo, queremos subrayar y lamentar la existencia de una eficacia proporcional a la injusticia de las consecuencias de esta sanción. Si no nos parece conveniente

prohibir el recurso a esta sanción para evitar ese tipo de consecuencias, afirmamos que el debilitamiento político constituye una consecuencia política inapropiada e infundada para castigar lo que ha sido reconocido por los Parlamentos nacionales como una ausencia de responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo.

## **1.2 LA DOBLE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO MAYORITARIO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA ANTE UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA**

Como acabamos de verlo, los miembros del Consejo Europeo tienen una responsabilidad política, de manera individual, de todos los actos cometidos exclusivamente en calidad de Jefe de Estado, de Jefe de Gobierno o de Ministro, de Presidente, de Vicepresidente de la comisión y de comisario. Esto incluye los actos cometidos como miembro del Consejo Europeo pero también y de manera indisociable, los actos cometidos en el ejercicio del cargo nacional o europeo. Esto significa que la responsabilidad política individual de los miembros del Consejo Europeo se debe a una responsabilidad política inducida del cargo nacional o europeo detenido por estos miembros del Consejo Europeo.

El principio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo está reconocido en las disposiciones convencionales pero también las reglas constitucionales en vigor en cada Estado miembro. Ahora bien, estas reglas revelan que ciertos miembros del Consejo Europeo son responsables ante una o varias instituciones<sup>908</sup>. Esto significa que existen excepciones al principio mayoritario de la competencia de las instituciones parlamentarias para exigir la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. Existe un real desinterés por parte de la doctrina a considerar esta cuestión. No obstante, la posibilidad para los miembros del Consejo Europeo de ser responsables políticamente ante varios tipos de instituciones participa a la demostración de un refuerzo de la generalización de la regla de responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. Por lo tanto, son sobre estas otras instituciones que vamos a centrar ahora nuestro estudio. Concretamente, y sin alterar la regla de la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo,

---

<sup>908</sup> Así por ejemplo, y como lo veremos más adelante, el Alto Representante parece tener una doble responsabilidad política ante el Parlamento europeo y ante el Consejo europeo. Pero parece ser más determinante su responsabilidad política ante el Consejo europeo

pondremos en evidencia la existencia de dos excepciones complementarias al principio mayoritario de responsabilidad política ante una institución parlamentaria.

Tal y como lo vamos a demostrar, la generalización de la responsabilidad política en el Consejo Europeo se encuentra reforzada por la posibilidad de exigir la responsabilidad política de un miembro del consejo europeo ante varias instituciones. La meta principal de este apartado es pues la identificación de estas instituciones que no son de tipo parlamentario. Esto supone analizar, en función de sus características, el perfil tipo de las instituciones habilitadas para poner en juego la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. Por una parte, con la creación del cargo de Alto Representante y de Presidente del Consejo Europeo, el propio Consejo Europeo ha integrado la lista de las instituciones competentes ante las cuales pueden ser puesta en juego la responsabilidad de ciertos miembros del Consejo Europeo. Por otra parte, el Cuerpo electoral también está capacitado para exigir la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo. Estudiaremos sucesivamente estas dos excepciones al principio mayoritario de responsabilidad política ante una institución parlamentaria.

### ***1.2.1 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA ANTE EL CONSEJO EUROPEO***

La primera institución ante la cual la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo puede ser exigida es el propio Consejo Europeo. La irresponsabilidad política del Consejo Europeo como colegio, que se deduce de los Tratados europeos, parecía excluir la hipótesis de que se pudiera exigir la responsabilidad política de uno de sus miembros ante él. Sin embargo, aunque pueda parecer sorprendente, el mismo Consejo Europeo tiene esta posibilidad confirmada en el Tratado de Lisboa<sup>909</sup>. Esta situación, aún inédita en la práctica, resulta de la instauración de una dependencia política de estos miembros del Consejo Europeo hacia el propio Consejo Europeo<sup>910</sup>. Gracias al Tratado de

---

<sup>909</sup> Es importante insistir en que el hecho para el Consejo europeo de poder exigir la responsabilidad de algunos de sus miembros es una novedad introducida en el texto del Tratado reformado de la Unión europea, que hasta ahora no existía en las disposiciones convencionales de los Tratados europeos.

<sup>910</sup> Las relaciones entre el Presidente del Consejo europeo y el Vicepresidente de la Comisión por una parte y, por otra parte, el propio Consejo europeo se fundan sobre los artículos 15 y 18 del TRUE. Concretamente, es la unión electoral del Consejo europeo, con el prestigio que esto supone al nivel europeo, que da al Presidente del Consejo europeo y al Alto Representante la confianza de origen. En consecuencia, es normal que, en caso de problema, sea ante el Consejo europeo que estos dos miembros respondan de sus respectivas responsabilidades políticas.

Lisboa, el Consejo Europeo se encuentra así investido de un poder de control político sobre algunos de sus miembros y de la capacidad de poner en juego su responsabilidad política.

Todavía no existe un gran interés por parte de la doctrina por el protagonismo del Consejo Europeo en la puesta en juego de la responsabilidad política de algunos de sus miembros, miembros de la delegación europea. Aunque se deba proceder con prudencia, el estudio de la responsabilidad política de los miembros de la delegación europea ante el Consejo Europeo aparece como un tema de mucho futuro, que promete apasionantes debates jurídicos, políticos y mediáticos. En efecto, la habilitación del Consejo Europeo para exigir la responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo es prometedora, puesto que amplía el abanico de actores competentes para exigir la responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo. Precisamente, deja augurar un control político reforzado e interesante, concretamente para el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para la política exterior.

El objetivo de este párrafo es determinar las condiciones y los efectos en las que el Consejo Europeo puede exigir la responsabilidad de algunos de sus miembros. Esto implica que se detallen los procedimientos así como los medios utilizados por el Consejo Europeo para poner en juego la responsabilidad política de unos de sus miembros. Es cierto que de momento quedan dudas sobre la eficacia y el buen funcionamiento de este mecanismo de control, que sólo podrán aclararse con la práctica. Sin embargo, a partir de estos análisis, y sobre la base de las disposiciones convencionales, se pretende confirmar que, a pesar de constituir una excepción al principio de responsabilidad política ante instituciones parlamentarias, la responsabilidad política ante el Consejo Europeo participa a la generalización de la responsabilidad política de todos los miembros del Consejo Europeo. La presentación de los instrumentos puestos a disposición del Consejo Europeo y el reconocimiento de su eficacia, deberá ser completada por el análisis de las consecuencias de las sanciones infligidas por el Consejo Europeo a su Presidente y al Alto Representante para la política exterior.

### **1.2.1.1 La eficacia de los instrumentos puestos a disposición del Consejo Europeo**

En conformidad con las disposiciones del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo dispone de instrumentos que le permiten exigir la responsabilidad de ciertos miembros de la delegación europea del Consejo Europeo, y en concreto del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante para la política exterior de la Unión Europea.

Si la cuestión de la existencia de estos instrumentos puestos a disposición del Consejo Europeo no plantea dificultad, el estudio de este tema es aún poco desarrollado en los análisis doctrinales. Esta situación se explica por el hecho de que se trata de un tema novedoso introducido por el Tratado de Lisboa y que carece de referencias prácticas susceptibles de apoyar los análisis. Sin embargo, aparece interesante identificar estos instrumentos para apreciar las opciones que tiene el Consejo Europeo para exigir la responsabilidad política de su Presidente y del Alto Representante. Precisamente, queremos demostrar en este párrafo, que los instrumentos puestos a disposición del Consejo Europeo son, a nuestro criterio, muy eficaces.

La identificación de estos instrumentos y las condiciones jurídicas en las que se pueden utilizar debe constituir por lo tanto el primer paso de este estudio. Luego, se analizarán la eficacia y la utilidad de estos instrumentos a partir de hipótesis prácticas. Entrando en detalles, el Tratado de Lisboa no define de manera explícita un instrumento preciso para poner en juego la responsabilidad política de los miembros de la delegación europea. Sin embargo, las disposiciones convencionales hablan escuetamente de dos instrumentos, puestos a disposición del Consejo Europeo. El primero es la posibilidad para el Consejo Europeo de reelegir a su Presidente. La eficacia de este instrumento se comprueba con la sanción de la no-reelección del Presidente del Consejo Europeo. El segundo es la retirada de apoyo al Alto Representante para la política exterior. La eficacia de este instrumento se demuestra con la revocación que puede ser infligida al Alto Representante para la política exterior.

#### **1.2.1.1.1 La sanción de la no-reelección infligida al Presidente del Consejo Europeo**

Según el Tratado de Lisboa, el Presidente del Consejo Europeo no parece tener la iniciativa personal para dimitir. La decisión de poner fin a las funciones del Presidente del Consejo Europeo, según las disposiciones del artículo 15 del TRUE viene siempre del Consejo Europeo. Así, la reelección es el primer instrumento del que dispone el Consejo Europeo para reconocer la responsabilidad política de su Presidente. Las bases textuales de la reelección del Presidente del Consejo se encuentran recogidas en las disposiciones del artículo 15 del TRUE que dispone:

*“El Consejo Europeo elige a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez (...).”*

La utilización de este instrumento, que supone como sanción la no-reelección, se entiende obviamente en caso de que el Presidente del Consejo Europeo exprese su intención de solicitar la renovación de su mandato. Queda por lo tanto excluida la hipótesis de utilización del instrumento de la reelección en caso de que el Presidente del Consejo Europeo no solicite un nuevo mandato al frente del Consejo Europeo. La utilización del instrumento de la reelección, puesto a disposición del Consejo Europeo, constituye una novedad introducida por el Tratado de Lisboa e impone unas aclaraciones.

En primer lugar, el instrumento de la reelección presenta la ventaja de permitir al Consejo Europeo apreciar y juzgar la acción política de su Presidente. Esto significa que en caso de reelegir a su Presidente para un segundo mandato de dos años y medio, el Consejo Europeo confirmaría su confianza y la ausencia de responsabilidad política de su jefe a lo largo del mandato acabado. En cambio, la sanción de una no-reelección del titular de la presidencia del Consejo Europeo significaría la pérdida de la confianza del Consejo Europeo y el reconocimiento de una responsabilidad política de su Presidente. Este instrumento presenta, en teoría, bastante utilidad, puesto que el Consejo Europeo se encuentra investido de un papel de juez de la acción política y administrativa de su Presidente. Sin embargo, de momento, hay que matizar el interés que presenta este instrumento y esperar los ejemplos concretos que ofrecerá la práctica, para confirmar la eficacia y la utilidad de la reelección.

En segundo lugar, la utilización del instrumento de la reelección tiene el inconveniente de una utilización limitada y circunscrita a momentos políticos predefinidos de la vida política del Consejo Europeo. En efecto, y como lo recuerda el artículo 15 del TRUE, la reelección sólo puede intervenir al final del mandato de dos años y medio del Presidente del

Consejo Europeo. Fuera de este periodo, su responsabilidad política no parece poder ser reconocida por el Consejo Europeo. Además, hay que subrayar que este instrumento de la reelección no es por definición un instrumento exclusivo que permita exigir la responsabilidad del Presidente del Consejo Europeo. En efecto, esto significa que la reelección del Presidente del Consejo Europeo constituye primero un instrumento para elegir entre varios candidatos que compiten para el cargo y luego un instrumento para reconocer la responsabilidad política del titular de la presidencia del Consejo Europeo. Sin restar utilidad al instrumento de la reelección se debe admitir que existe un serio inconveniente que limita su eficacia para que el Consejo Europeo pueda exigir claramente la responsabilidad política de su Presidente.

Sobre la base de estos comentarios, pensamos que la puesta a disposición de este instrumento para el Consejo Europeo es una buena iniciativa. En efecto, la sanción de la no-reelección que puede ser infligida al Presidente del Consejo Europeo demuestra la eficacia del instrumento de la reelección. Por eso consideramos que la utilización de este instrumento por parte del Consejo Europeo merece ser preservada para apreciar la responsabilidad política de su Presidente. De hecho, creemos probable que la reelección demuestre rápidamente su carácter indispensable para el Consejo Europeo para exigir la responsabilidad política de su Presidente, y eso, a pesar de los posibles inconvenientes inherentes a la naturaleza de este instrumento.

Sin embargo, es todavía demasiado pronto para valorar satisfactoriamente la eficacia del instrumento de la reelección. Si el artículo 15 ofrece al Consejo Europeo un instrumento aparentemente útil, es la práctica que permitirá apreciar su eficacia. En efecto, no se debe olvidar que al no ser un instrumento exclusivo para exigir la responsabilidad del Presidente del Consejo Europeo, la eficacia del instrumento de la reelección dependerá en gran parte de la interpretación política que hará el Presidente del Consejo Europeo de su eventual no-reelección. Además, es importante subrayar que al Presidente del Consejo Europeo siempre le quedara la posibilidad de sustituirse al juicio político de sus socios del Consejo Europeo al no solicitar la renovación de su mandato por segunda vez. En este caso, el instrumento de la reelección perdería su utilidad.



### ***1.2.1.1.2 La sanción de la revocación infligida al Alto Representante***

La retirada de apoyo constituye el segundo instrumento puesto a disposición del Consejo Europeo y sirve para poner en juego la responsabilidad política del Alto Representante para la política exterior de la Unión Europea. La posibilidad para el Alto Representante de ver su responsabilidad política exigida ante el Consejo Europeo es lógica. En efecto, la competencia del Consejo Europeo para elegir al Alto Representante para la política exterior y la presencia de éste en el Consejo Europeo hacen del Consejo Europeo un juez natural de la responsabilidad política del Alto Representante. El instrumento de la retirada de apoyo está reconocido en el artículo 18 del Tratado de Lisboa que dispone que “*El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento (...)*”. Concretamente pues, la responsabilidad política del Alto Representante se confirma si el Consejo Europeo decide retirarle su apoyo y revocarlo.

El primer interés de la retirada de apoyo es su novedad puesto que este instrumento está creado por el Tratado de Lisboa de 2007. Ahora bien, esta novedad tiene la ventaja de permitir al Consejo Europeo gozar de una cierta autonomía para poner en juego la responsabilidad política del Alto Representante para la política exterior, sin depender de una eventual decisión del Parlamento Europeo, competente como lo hemos visto para censurar los miembros de la Comisión. El segundo aspecto beneficioso de este instrumento es la sencillez de su utilización. Según, el artículo 18 del TRUE, el Consejo Europeo puede poner en juego la responsabilidad política del Alto Representante con un mero voto a la mayoría cualificada. En caso de que fuera alcanzada esta mayoría, se consideraría adoptada la retirada del apoyo del Alto Representante y miembro del Consejo Europeo, y pues, su revocación. Por fin, es importante notar que para poner en juego la responsabilidad política del Alto Representante, el artículo 18 del TRUE no impone ni establece ningún momento preciso en el que debería ser utilizado el instrumento de la retirada de apoyo. Este silencio convencional puede interpretarse como una prueba de más flexibilidad para retirar el apoyo a este miembro del Consejo Europeo. Esta flexibilidad permite al Consejo Europeo utilizar cualquier motivo para exigir la responsabilidad política del Alto Representante y retirarle su apoyo. Primero, un mero desacuerdo o incompatibilidad entre el Consejo Europeo y el Alto Representante puede constituir una razón para que el Consejo Europeo retire su confianza al Alto Representante.

Luego, y considerando su calidad de miembro de la Comisión, el Consejo Europeo puede retirar su confianza al Alto Representante si éste ha sido sometido a una moción de censura en el euro Parlamento<sup>911</sup>. Por fin, hay que considerar la hipótesis según la cual el Consejo Europeo sólo quiere cambiar de Alto Representante, sin motivo particular<sup>912</sup>.

El problema que plantea la utilización de este instrumento, es la probable rivalidad de competencia entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, para poner en juego la responsabilidad política del Alto Representante. En efecto, el recurso a la retirada de apoyo por parte del Consejo Europeo podría ser atenuado según la postura del Parlamento Europeo. Se imagina la crisis política si el Consejo Europeo retirase el apoyo al Alto Representante mientras que el Parlamento no hubiese estimado necesario censurar la Comisión. *A contrario*, el Parlamento Europeo puede decidir censurar la Comisión por una actuación política inaceptable del Alto Representante sin que esté haya perdido el apoyo del Consejo Europeo. Las disposiciones convencionales relativas al Alto Representante tienen pues el serio inconveniente de establecer un sistema susceptible de afectar la eficacia del instrumento a disposición del Consejo Europeo para exigir la responsabilidad política del Consejo Europeo. Si se repitieran confrontaciones institucionales entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo sobre la responsabilidad política del Alto Representante se correría el riesgo de ver el instrumento de la retirada de apoyo caer en desuso y al final perder su utilidad.

Por lo que se refiere a la valoración del instrumento de la retirada del apoyo, expresamos una satisfacción matizada puesto que el artículo 18 no ha entrado en vigor todavía. Por una parte, el instrumento de la retirada de apoyo permite sancionar la responsabilidad política del Alto Representante por una revocación. Admitimos pues, sin ninguna dificultad, la eficacia de este instrumento. Sin embargo, y por otra parte, tememos que la eficacia de este instrumento sea atenuada por las reglas convencionales previstas en el Tratado de Lisboa. A nuestro criterio, hubiera sido necesario introducir unas disposiciones para organizar las competencias concurrentes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo.

El abandono de la prerrogativa de exigir la responsabilidad política del Alto Representante para el Parlamento Europeo o para el Consejo Europeo no parece ser una

---

<sup>911</sup> El Tratado de Lisboa impone la dimisión del Alto Representante en caso de adopción de la moción de censura contra la Comisión. Pero en realidad la confianza se la otorga el Consejo europeo que, a pesar de la moción de censura del Parlamento europeo, puede decidir mantener su confianza al Alto Representante.

<sup>912</sup> Este supuesto, aunque peligroso para la estabilidad de las instituciones europeas, cabe perfectamente en el silencio del artículo 18 del TRUE. Pero de la misma manera que para el Presidente del Consejo europeo, es la práctica constitucional que determinara las circunstancias en que el Consejo europeo retira su confianza al Alto Representante.

opción satisfactoria. En efecto, sería más conveniente conservar la doble responsabilidad política ante el Parlamento y ante el Consejo Europeo. Sin embargo, pensamos que debería ser reconocida una regla o un acuerdo institucional que permitiera al Parlamento Europeo o al Consejo Europeo tener la garantía de utilizar sus instrumentos respectivos para poner en juego la responsabilidad política del Alto Representante, Vicepresidente de la Comisión y miembro del Consejo Europeo. Sin este acuerdo, consideramos que se corre el riesgo de imponer una responsabilidad política formal que nunca podrá ser efectiva. A nuestro parecer, no sería oportuno llegar a esos extremos. Por eso, la libre utilización de la retirada del apoyo por parte del Consejo Europeo debe ser fomentada para poder revocar al Alto Representante cuando sea necesario, de igual manera que el Parlamento Europeo pueda recurrir a la moción de censura para sancionar al Alto Representante.

#### **1.2.1.2 La severidad de las consecuencias de las sanciones del Consejo Europeo**

El Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para la política exterior no son reconocidos responsables políticamente mientras conservan el apoyo y la confianza del Consejo Europeo en su acción política. En caso de perder este apoyo, o de no ser reelegido, ambos miembros pueden verse declarados responsables políticamente y asumir las consecuencias jurídicas y políticas de sus respectivas sanciones.

Las consecuencias de las sanciones infligidas por el Consejo Europeo constituyen un tema novedoso que aún está por descubrir. Esto explica los pocos estudios existentes sobre esta cuestión. Así, sobre la base de las disposiciones del Tratado de Lisboa, será interesante proceder a un estudio de las características así como de los efectos de las consecuencias del reconocimiento de la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante. Esto nos permitirá evidenciar la severidad que caracteriza las consecuencias de las sanciones infligidas por el Consejo Europeo al Presidente del Consejo Europeo y al Alto Representante.

El reconocimiento de la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante tiene dos consecuencias posibles. Por una parte, al no ser reelegido, el Presidente del Consejo Europeo tiene la certidumbre de perder su mandato,

mientras que, por otra parte, al ser revocado, el Alto Representante se encuentra obligado a dimitir y a abandonar su cargo.

#### ***1.2.1.2.1 La certidumbre de perder el mandato para el Presidente del Consejo Europeo***

Si fuera reconocida la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo, la sanción infligida sería la no-reelección, y su consecuencia directa sería, para Presidente del Consejo Europeo, la pérdida de su mandato. De momento, no existen precedentes que permitan ilustrar este tipo de sanción y sus consecuencias. Sin embargo, es probable que, a medio plazo, y con la entrada en vigor del artículo 15 del TRUE, la práctica institucional ofrezca ejemplos concretos de esta situación. Esta sanción y las consecuencias que supone, imponen unos comentarios.

Es importante considerar, en primer lugar, que la inmediatez de esta sanción y de sus consecuencias constituye una gran ventaja. Los Presidentes del Consejo Europeo que no conseguirán la reelección no tendrán otra opción que admitir la pérdida de su mandato. Además, es bastante probable que cualquier reclamación que venga a contestar la sanción sea entendida por los miembros del Consejo Europeo pero también por los euro-ciudadanos, como un motivo suplementario para negar la reelección y pues para castigar a este Presidente del Consejo Europeo. Sin embargo, será indispensable que, a la hora de infligir la sanción a su Presidente, el Consejo Europeo demuestre todas las pruebas de una decisión imparcial y madura para que las consecuencias de la sanción no parezcan injustas y acaben desgastando la integridad del Consejo Europeo.

En segundo lugar, la pérdida de mandato del Presidente del Consejo Europeo consecutiva de su no-reelección presenta dos inconvenientes. Por una parte, es importante notar la aparente ausencia de obligación de justificar la sanción infligida al Presidente del Consejo Europeo por parte del Consejo Europeo. Esto significa que la no-reelección del Presidente del Consejo Europeo tiene carácter discrecional sin obligación de presentar motivos. Se entiende los eventuales problemas que esto puede suponer, en particular los riesgos de que los miembros del Consejo Europeo se dejen llevar por circunstancias oportunistas y políticastras. Por otra parte, cabe subraya el carácter radical de las consecuencias de esta sanción. En efecto, al ser reconocida su responsabilidad política y al no ser reelegido, el Presidente del Consejo Europeo perdería de manera simultánea su cargo de

Presidente del Consejo Europeo y su cargo de miembro del Consejo Europeo. Teóricamente, y aunque la práctica pueda introducir ciertos matices, la decisión soberana del Consejo Europeo no sería apelable. La sanción se aplicaría con todo su peso sobre el Presidente del Consejo Europeo sin que pudiera defenderse o solicitar otra oportunidad. De hecho, si le fuera reconocida otra oportunidad sería reelegido, no sería reconocida su responsabilidad política y pues no perdería su mandato.

La pérdida del mandato es la consecuencia de la no-reelección del Presidente del Consejo Europeo, es decir, fruto del resultado de una elección, cuyo mensaje es incuestionable. La existencia de esta sanción contra el Presidente del Consejo Europeo y su consecuencia posterior nos parece altamente simbólica. Sitúa al jefe del Consejo Europeo al mismo rango que sus demás socios del Consejo Europeo por lo que se refiere al reconocimiento y sobre todo a la sanción de su responsabilidad política. Sin embargo, consideramos que la certidumbre para el Presidente del Consejo Europeo de perder su mandato demuestra claramente la severidad de la consecuencia de la sanción que el Consejo Europeo puede infligir a uno de sus miembros, y en concreto, a su Presidente.

No obstante, a pesar de su severidad, pensamos que la pérdida de mandato es una consecuencia clásica y en perfecta simbiosis con la sanción de la no-reelección. En efecto, en caso de que fuera reconocida la responsabilidad política del Presidente del Consejo Europeo, se imponen consecuencias a la altura de la gravedad de los incumplimientos y de las faltas políticas que puede cometer un Presidente del Consejo Europeo. Por eso, aprobamos las consecuencias vinculadas con la no-reelección del Presidente del Consejo Europeo tal y como están previstas en el artículo 15 del TRUE.

#### ***1.2.1.2.2 La obligación de dimitir para el Alto Representante***

La revocación infligida al Alto Representante para la política exterior, en caso de retirada del apoyo, tiene como consecuencia la obligación para él de dimitir y de abandonar su cargo. La ausencia de precedentes complica obviamente el estudio detallado de esta sanción y de sus consecuencias. Unos comentarios son necesarios para apreciar plenamente las consecuencias de la revocación del Alto Representante para la política exterior.

La obligación de dimitir aparece como una consecuencia clásica en los sistemas democráticos de la sanción de revocación. *A priori* pues, en el caso del Alto Representante, la revocación tiene los rasgos de una sanción eficaz. Sin embargo, de momento no se puede demostrar con certeza la eficacia de la sanción del Alto Representante. En efecto, habrá que esperar la entrada en vigor del artículo 18 del TRUE para comprobar la utilidad y la eficacia real de la revocación. En cambio, si se puede pronosticar el impacto perjudicial que supone esta sanción para el Consejo Europeo y las demás instituciones europeas. Al ser revocado, el Alto Representante, Vicepresidente de la Comisión Europea y miembro del Consejo Europeo deberá dimitir. Esta consecuencia desatará seguramente una seria crisis institucional al ser afectados cargos relevantes de varias instituciones de la Unión Europea<sup>913</sup>. Se perciben además las repercusiones a nivel nacional para los Jefes de Estado o de Gobierno que habrán retirado el apoyo y los que habrán conservado la confianza al Alto Representante. Por fin, se debe señalar el riesgo de que el recurso repetido a esta sanción, con las consecuencias que supone, produzca una inestabilidad institucional. En efecto, las dimisiones debidas a las revocaciones del Alto Representante podrían fomentar una desconfianza democrática de los euro-ciudadanos hacia esta nueva figura de la Unión Europea, y por repercusión, hacia el propio Consejo Europeo.

El análisis de la revocación y de la dimisión que implica para el Alto Representante se funda de momento esencialmente sobre hipótesis teóricas que se deducen de prácticas similares y de las disposiciones convencionales. Resulta pues difícil proponer una valoración objetiva de esta sanción y de sus consecuencias. Sin embargo, reconocemos sin dificultad, pero con cierta preocupación, que esta obligación de dimitir consecutiva a la revocación del Alto Representante es severa y puede tener serias repercusiones perjudiciales para las instituciones europeas. Además, pensamos que un abuso por parte del Consejo Europeo en el reconocimiento de la responsabilidad política de este miembro del Consejo Europeo, podría debilitar la eficacia de la dimisión y perjudicar la presunta imparcialidad de la sanción del Consejo Europeo. No obstante, consideramos que la severidad de las consecuencias de la revocación, que debe asumir el Alto Representante, no debe desanimar el Consejo Europeo a sancionar este miembro del Consejo Europeo, cuando sea oportuno. Si no, el Consejo Europeo pudiese perder la posibilidad de sancionar la responsabilidad política de uno de sus miembros, y crear una especie de impunidad política del Alto Representante. Por

---

<sup>913</sup> El Consejo europeo, la vicepresidencia de la Comisión europea y la presidencia del Consejo de asuntos exteriores.

lo tanto, y sin menospreciar el carácter severo de la dimisión y sus posibles repercusiones políticas y jurídicas, estimamos que la dimisión del Alto Representante constituye una consecuencia apropiada y necesaria al eventual reconocimiento de la responsabilidad política de este miembro del Consejo Europeo.

### ***1.2.2 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA ANTE EL CUERPO ELECTORAL***

La responsabilidad política de ciertos miembros del Consejo Europeo con cargo nacional también puede ser puesta en juego ante el Cuerpo electoral. Esta responsabilidad política ante el Cuerpo electoral concierne esencialmente a los Jefes de Estado o de Gobierno. El estudio de esta cuestión supone reconocer la existencia de una responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, ante el Cuerpo electoral. Ahora bien, existen debates doctrinales sobre el hecho de saber si el Cuerpo electoral puede y está habilitado para exigir la responsabilidad política de Jefes de Estado o de Gobierno. Sin embargo, y como lo veremos más adelante, esta responsabilidad política peculiar ante el Cuerpo electoral se asienta sobre una forma de dependencia práctica directa del poder político de los miembros del Consejo Europeo con cargo nacional hacia los ciudadanos. Por eso parece conveniente considerar la existencia de esta responsabilidad política de los miembros del Consejo Europeo ante el Cuerpo electoral.

Los estudios doctrinales sobre el Consejo Europeo no contemplan la posibilidad de que el Cuerpo electoral pueda exigir la responsabilidad de ciertos miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. En realidad, existen debates doctrinales sobre la responsabilidad política de determinados Jefes de Estado o de Gobierno ante el Cuerpo electoral pero desde un enfoque nacional e individual. Basándose sobre estas consideraciones nacionales e individuales, puede ser interesante proponer un enfoque global europeo, y conscientemente general, de la cuestión de la responsabilidad política ante el Cuerpo electoral de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo. Concretamente, y sin negar la excepción que constituye esta responsabilidad política de ciertos miembros ante el Cuerpo electoral respecto al principio general, queremos demostrar que esta responsabilidad política ante el Cuerpo electoral también participa a la generalización de la responsabilidad política de todos los miembros del Consejo Europeo.

El objetivo de este apartado será determinar las condiciones para activar la puesta en juego de la responsabilidad de esta categoría de miembros del Consejo Europeo. Por eso será necesario detallar los mecanismos y los instrumentos existentes que permiten al Cuerpo electoral exigir la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. También parece indispensable considerar las eventuales consecuencias y sanciones para los miembros del Consejo Europeo con cargo nacional, en caso de que los ciudadanos decidan no otorgar su confianza y reconocer la responsabilidad política. La congruencia de los instrumentos y la moderación de las consecuencias de las sanciones constituirán pues los dos ejes de estudio de la responsabilidad política de los jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo ante el cuerpo electoral.

### **1.2.2.1 La congruencia de los instrumentos puestos a disposición del Cuerpo electoral**

Más allá del procedimiento electoral para designar a una persona para un cargo determinado, las elecciones al sufragio universal directo se han afirmado en los regímenes democráticos, como un auténtico instrumento a disposición del cuerpo electoral para poner en juego la responsabilidad política de ciertos dirigentes políticos. Por ejemplo, la derrota del Presidente francés Giscard d'Estaing en las elecciones presidenciales de 1981, ilustra la realidad de la responsabilidad política del Jefe del Estado francés ante el cuerpo electoral y la sanción decidida por los ciudadanos de no renovar el mandato de su Jefe de Estado. También se puede citar el ejemplo, en 1996, de la derrota del partido socialista del Presidente del Gobierno español. La victoria electoral del partido popular se puede interpretar claramente como una sanción decidida por el cuerpo electoral, debido al reconocimiento de la responsabilidad política del Gobierno de Felipe González<sup>914</sup>. Como lo demuestran estos ejemplos, el cuerpo electoral dispone de instrumentos que permite sancionar la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>914</sup> De alguna manera, se puede interpretar la derrota del partido popular en las elecciones generales de 2004 como una pérdida de confianza del pueblo y eso a pesar de que el Presidente Aznar no se había presentado en persona. En efecto, si fueron, el partido popular y el sucesor de Aznar, las primeras víctimas de la sanción del pueblo en estas elecciones generales, varios analistas políticos han coincidido en ver en la victoria del PSOE un claro castigo para el Presidente del Gobierno saliente. En realidad, más que votar para dar la victoria al PSOE, el pueblo voto para apartar del Gobierno el partido popular.



La cuestión de los instrumentos a disposición del cuerpo electoral para castigar la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo es bastante polémica. En efecto, la ausencia de disposiciones convencionales concretas en este sentido posibilita cualquiera interpretación. Así, y de manera general, parte de la doctrina considera que el cuerpo electoral no dispone de los instrumentos necesarios para exigir la responsabilidad de sus dirigentes políticos, mientras que otros autores reconocen la existencia de dichos instrumentos. En este párrafo, queremos demostrar que el cuerpo electoral europeo dispone de manera efectiva de instrumentos congruentes en contra de los jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo.

El carácter congruente de los instrumentos a disposición del Cuerpo electoral se confirma mediante dos enfoques complementarios. Primero, estos instrumentos están adaptados a la naturaleza de la entidad que va a utilizarlos, es decir, el conjunto de los electores europeos. Luego, estos instrumentos convienen perfectamente para reconocer la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo. En efecto, y por una parte, con el instrumento de la reelección, el Cuerpo electoral puede castigar la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, infligiéndoles como sanción una no-reelección. Por otra parte, y en el caso del instrumento de la elección, el castigo de la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno consiste en infligir un revés electoral a estos miembros del Consejo Europeo.

#### ***1.2.2.1.1 La sanción de la no-reelección infligida a los Jefes de Estado o de gobierno***

La reelección es el primer instrumento a disposición del cuerpo electoral para reconocer la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo. El cuerpo electoral puede recurrir a este instrumento cuando se organizan elecciones desembocan en la elección de un Jefe del Estado<sup>915</sup> o de un Jefe del Gobierno<sup>916</sup> miembro del Consejo Europeo. La primera circunstancia de utilización de este instrumento sería cuando el Jefe de Estado o de Gobierno decide, al final del mandato, prolongarlo y presentar de nuevo su candidatura a su propia sucesión. La segunda circunstancia posible

---

<sup>915</sup> Como por ejemplo la elección presidencial para elegir al Jefe del Estado francés.

<sup>916</sup> Como por ejemplo las elecciones generales en España para elegir a los diputados y al Presidente del Gobierno.

intervendría cuando un Jefe de Estado o de Gobierno decide interrumpir de manera anticipada su mandato para volver a presentarse ante el pueblo, para que este le renueve su confianza. La utilización del instrumento de la reelección, mediante procedimientos propios a cada Estado miembro de la Unión Europea, supone como sanción la no-reelección del Jefe de Estado o de gobierno, cuya responsabilidad política habrá sido reconocida.

El mayor interés de la reelección es que da al cuerpo electoral un instrumento útil para “liquidar” las cuentas de la acción política de su Jefe de Estado o de Gobierno. En caso de ser reelegido, la victoria electoral se interpretaría como una confirmación de la confianza que otorga el pueblo a su dirigente<sup>917</sup> y así pues, sería como una ausencia de responsabilidad política para las acciones llevadas a cabo durante el mandato. Al contrario, la derrota electoral y la sanción de la no-reelección significaría la pérdida de esta confianza y el reconocimiento de una responsabilidad política del Jefe del Estado o del Jefe de Gobierno por los ciudadanos. Se percibe aquí el alto interés que presenta el instrumento de la reelección. Los electores son jueces de la acción política y mediante elecciones, deciden otorgar, retirar o renovar la legitimidad del sufragio universal a tal Jefe de Estado o a tal Jefe de Gobierno, es decir, reconocer o no su responsabilidad política. Es importante subrayar también que, la práctica ha demostrado una real madurez del cuerpo electoral en el manejo de este instrumento y en su decisión de sancionar a tal o cual Jefe de Estado o de Gobierno. Así, por ejemplo, en 1981, en Francia, el cuerpo electoral fundó su sanción sobre la gestión política de su Presidente de las crisis económicas y sociales<sup>918</sup>. En 1996, la responsabilidad política del Presidente González y la consecutiva sanción popular se fundó esencialmente sobre escándalos de corrupción<sup>919</sup>, el escándalo político del GAL<sup>920</sup> y la crisis económica<sup>921</sup>. En cuanto a los motivos que han conducido a considerar la responsabilidad política y a sancionar el Gobierno Aznar en 2004,

---

<sup>917</sup>La reelección del Presidente francés Mitterrand en 1988 o la reelección del Presidente del Gobierno español Aznar en 2000, ilustran esta configuración. En cambio, la reelección del Presidente Chirac en 2002 corresponde a otra realidad política que no permite interpretar su victoria como una prueba de confianza del pueblo francés.

<sup>918</sup> El problema de la inflación incontrolada, de la crisis del petróleo, del aumento del paro (de 420000 parados en 1974 a un millón y medio en 1981) y la insatisfacción social son elementos que han contribuido a reforzar la responsabilidad política del Presidente. A esta situación social muy deteriorada se añadieron escándalos políticos (divisiones y tensiones en el partido mayoritario, fallecimiento inexplicado del Ministro del trabajo Robert Boulin, asesinato del príncipe de Broglie) que culminaron con los diamantes regalados al Presidente francés por el Dictador de Centráfrica Bokassa.

<sup>919</sup> Financiación ilegal del PSOE, desvío de partidas destinadas a la lucha antiterrorista, empresas tapaderas que servían para financiar ilegalmente al PSOE, Comisiones ilegales en el AVE.

<sup>920</sup> El asunto del “terrorismo de Estado” y del GAL en el que se vieron involucrados miembros del Gobierno.

<sup>921</sup> La crisis económica en la que se encontraba España en los años 90 con 3,5 millones de parados, 5,5% de déficit público y una duda de 360 000 millones de euros.

son directamente vinculados con la gestión política de varias crisis<sup>922</sup> y eso a pesar de una situación económica poco criticable.

Sin embargo, el recurso al instrumento de la reelección presenta el inconveniente de no poder ser utilizado en un “juicio político” concreto de un Jefe de Estado o de Gobierno. En efecto, el instrumento de la reelección sólo puede ser utilizado en el marco de un procedimiento electoral, en momentos concretos y determinados de la vida democrática. Esto significa que el cuerpo electoral puede juzgar a un hombre a través de su balance político, pero sobre todo que estas elecciones sirven ante todo para elegir entre varios candidatos. Por naturaleza pues, la reelección no es un instrumento de uso exclusivo para exigir la responsabilidad de un Jefe de Estado o de Gobierno; es lo que al final complica la utilidad de este instrumento.

El instrumento de la reelección para exigir la responsabilidad de un Jefe de Estado o de Gobierno, y, en el caso que nos interesa, a esta categoría de miembros del Consejo Europeo, resulta ser bastante complejo e impone mucha prudencia a la hora de valorarlo.

En efecto, y por una parte, reconocemos que esta herramienta ha demostrado en la práctica su utilidad para poner en juego la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de un Jefe de Gobierno. Sin embargo, y por otra parte, esta interpretación práctica, se opone a la interpretación teórica que desprestigia el uso de este instrumento para sancionar la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de Gobierno. En efecto, la reelección como instrumento pierde su utilidad si se considera que la posible responsabilidad política no depende de la decisión del cuerpo electoral sino de la propia interpretación del Jefe de Estado o de Gobierno. Además, es necesario precisar que este instrumento pierde todavía más su utilidad si el Jefe de Estado o de Gobierno decide no volver a presentarse en las siguientes elecciones. El cuerpo electoral se encuentra en este caso ante la imposibilidad de juzgar la acción política de su dirigente.

---

<sup>922</sup> En primer lugar se puede citar la crisis y la mala gestión de la marea negra causada por el Prestige en noviembre de 2002. Muy representativas son las severas críticas del Presidente Fraga en contra del Presidente del Gobierno Aznar sobre la gestión de la crisis. El Presidente de la Xunta de Galicia admitió que “*no siempre estuvo suficientemente apoyado por el Gobierno nacional*” durante la crisis del prestige, y reprocho al Presidente Aznar que no visitara las playas afectadas por el chapapote del prestige. En segundo lugar, se puede citar la participación militar de España a la guerra en Irak en 2003-2004. En su edición del 15 de marzo de 2004 el diario *El Mundo* destacaba que “*El voto de castigo dio la victoria al PSOE*” subrayando que “*Los españoles han castigado con dureza al PP por la gestión de la crisis y le han pasado la factura aplazada de la guerra de Irak, presente en el atentado de Madrid. La factura la firmó Aznar en las Azores y la paga Rajoy ahora*”. Vid. ANÓNIMO, “El voto de castigo dio la victoria al PSOE”, diario *El Mundo* [en línea], 15 de marzo de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/15/enespecial/1079334666.html>>, (consultado en julio de 2008). Por fin se puede dar el caso del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid, que ha tenido razón del Gobierno del partido popular y de su Presidente.

En definitivas cuentas, consideramos que la reelección constituye un instrumento interesante e indispensable en mano del cuerpo electoral, pero imperfecto para exigir la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de Gobierno, y en concreto de esta categoría de miembros del Consejo Europeo. No obstante, y a pesar de los inconvenientes existentes, pensamos que existe un real interés en seguir utilizando la reelección como un instrumento de base para sancionar la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo.

#### ***1.2.2.1.2 La sanción del revés electoral infligida a los Jefes de Estado o de gobierno***

Cualquiera elección que no sirva a elegir un jefe de Estado o de gobierno constituye un instrumento puesto a disposición del cuerpo electoral para exigir la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo. Concretamente, estas elecciones, son las que tienen un ámbito local, como las elecciones municipales, las que tienen un ámbito regional, nacional, como las elecciones de los diputados, o europeo. Cabe igualmente mencionar la posibilidad para el pueblo de exigir la responsabilidad política del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno mediante un referéndum.

La utilización de este instrumento por el cuerpo electoral, para exigir la responsabilidad de un Jefe de Estado o de Gobierno miembro del Consejo Europeo y su posible sanción que toma la forma de un revés electoral, no es evidente y necesita unas aclaraciones.

Por una parte, las elecciones ofrecen al cuerpo electoral un instrumento cómodo para mandar un aviso favorable o desfavorable al Jefe del Estado o al Jefe del Gobierno sobre su acción política. Así, la victoria en esas elecciones<sup>923</sup> o la respuesta al referéndum conforme a la del Jefe del Estado o el Jefe del Gobierno, constituiría para el cuerpo electoral una aprobación de la gestión política y una confirmación de su confianza hacia su dirigente<sup>924</sup>. En

---

<sup>923</sup> Como por ejemplo en España en las elecciones europeas de 1987 y 1989 que dieron una clara victoria al partido socialista, siendo Felipe González Presidente del Gobierno. En esta línea se puede citar también los comicios europeos de 2004, en los cuales el partido socialista del Presidente del Gobierno consiguió una ajustada victoria, y las elecciones europeas de 1999, cuando gana el partido popular del Presidente Aznar. *Vid.* ANÓNIMO, “Ajustada victoria del PSOE en unas elecciones europeas marcadas por la elevadísima abstención”, diario *El Mundo* [en línea], 14 de junio de 2004, disponible en : <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/14/espana/1087165439.html>, (consultado en julio de 2008).

<sup>924</sup> En España, el referéndum fue considerado como un test político para el nuevo Jefe del Gobierno, y la adopción de la Constitución europea fue interpretada como la confirmación de la confianza que el pueblo

cambio, la derrota electoral del partido político del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno en estas elecciones<sup>925</sup>, o el rechazo de un referéndum<sup>926</sup>, se analizaría como la pérdida de la confianza del pueblo hacia el jefe del ejecutivo. La ventaja de las elecciones es que permite al cuerpo electoral enviar un mensaje al Jefe de Estado o de Gobierno para avisarle de la pérdida de confianza y eventualmente, sancionar su responsabilidad política, infligiéndole un revés electoral.

Por otra parte, cabe admitir que el instrumento de las elecciones, aunque permita infligir un revés electoral, no permite poner en juego de manera real y directa la responsabilidad del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno. En efecto, en la medida en que ni la función ni la persona del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno están afectadas directamente, la eventual responsabilidad política se limita a una esfera virtual. Concretamente, el inconveniente de este instrumento es que su utilidad depende de la apreciación de la responsabilidad que hará un Jefe de Estado o de Gobierno del resultado de las elecciones. Ahora bien, si, como lo ha demostrado la práctica, los Jefes de Estado o de Gobierno rehúsan asumir el fracaso electoral o referendario, el instrumento de las elecciones pierde su utilidad para exigir la responsabilidad política.

Este instrumento de las elecciones y la amenaza de un revés electoral, como posible sanción de la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de Gobierno, merece una valoración matizada ya que resulta difícil atribuir un significado seguro al uso de este instrumento. Por una parte, consideramos que este instrumento no es lo suficientemente eficaz para exigir la responsabilidad política de esta categoría de miembros del Consejo Europeo,

---

español había otorgado pocos meses antes al señor Zapatero. A pesar de la victoria del “Si”, el partido popular, considero que el referéndum, por la escasa participación, constituía “*Un fracaso del Presidente del Gobierno Zapatero*”.

<sup>925</sup> Así por ejemplo, en las elecciones europeas de junio de 2004, la victoria del partido socialista francés contra la UMP del Presidente Chirac y de su Primer ministro fue interpretada como una sanción de la acción política del Gobierno y del Presidente en el ámbito nacional. Al nivel europeo, el hecho de designar diputados del partido opuesto al del Presidente de la República suena como una clara desaprobación popular en contra del jefe del ejecutivo. En Francia, esta tendencia se verifica en todos los comicios desde 1979. En 1979, el partido del Presidente Giscard d’Estaing de centro derecha perdió las elecciones a favor de los partidos de izquierda y de su rival político Jacques Chirac. En las elecciones de 1984 y 1989, fueron los partidos de derecha que ganaron las elecciones contra el partido socialista del entonces Presidente Mitterrand. En 1994 y en 1999, las elecciones se desarrollaron en periodo de cohabitación. Los resultados revelaron un cierto empate entre los partidos de izquierda y los partidos de derecha.

<sup>926</sup> En Francia, la organización del referéndum fue considerada como un test para el Presidente Chirac y su Gobierno. La insatisfacción popular hacia el Presidente primó sobre el objetivo primero del referéndum, y el importante rechazo del texto constitucional demostró antes de todo la pérdida de la confianza popular para el Presidente de la República. Como lo demuestran varios sondeos de opinión realizados el día del referéndum el día 29 de mayo de 2005, 62% de los encuestados querían dar un mensaje directo al Gobierno y deseaban un cambio de Gobierno.

puesto que la apreciación de responsabilidad política está dejada a la discreción de un Jefe de Estado o de Gobierno.

Sin embargo, y por otra parte, apreciamos particularmente el hecho de que este instrumento pueda interpretarse como un medio más en manos del cuerpo electoral, no para poner en juego directamente la responsabilidad política de sus altos dirigentes, sino para apremiar a los Jefes de Estado o de Gobierno a asumir la responsabilidad de sus acciones políticas, aunque sea de manera indirecta. Así, nos parece oportuno que las elecciones, puedan ser utilizadas como un instrumento de aviso inequívoco del Jefe del Estado o del Jefe del Gobierno de su responsabilidad política ante los ciudadanos.

### **1.2.2.2 La moderación de las consecuencias de las sanciones del Cuerpo electoral**

La puesta en juego de la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo mediante elecciones, puede desembocar sobre la renovación de la confianza al Jefe del Estado o de Gobierno, mediante su reelección o mediante un éxito electoral. Pero puede también dar la oportunidad al pueblo de sancionar dicho Jefe de Estado o de Gobierno, infligiéndole un revés electoral o negándole la reelección. Son estas sanciones y sus consecutivas consecuencias que consideramos en este apartado.

El tema de las sanciones y de las consecuencias de la puesta en juego de la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de Gobierno ante el cuerpo electoral no supone mucha novedad. Sin embargo, y a pesar del particularismo de cada elección la identificación de sanciones y de consecuencias particulares y comunes entre todos los Jefes de Estado o de gobierno podría presentar un cierto interés en el marco de este párrafo. Así, mediante un enfoque europeo global, se pretende determinar el marco común de estas sanciones que pueden ser infligidas a los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. También se estudiarán las diversas manifestaciones así como los efectos concretos de estas sanciones según que los Jefes de Estado o de Gobierno pierdan o ganen los comicios. De este modo, pensamos evidenciar el carácter moderado y proporcionado de las consecuencias de las sanciones que el Cuerpo electoral puede infligir a los Jefes de Estado o de gobierno.

La instauración de la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de Gobierno ante el pueblo se sanciona, según los casos, por una no-reelección o una derrota electoral. Así, la pérdida de la confianza del pueblo por su dirigente confronta al Jefe de Estado o al Jefe de Gobierno, miembro del Consejo Europeo, a dos consecuencias. Por una parte, los Jefes de Estado o de gobierno tienen la certidumbre de perder sus mandatos. Pero por otra parte, los Jefes de Estado o de gobierno “sólo” corren el riesgo de sufrir un debilitamiento político. Estas dos hipótesis, que vamos a analizar sucesivamente, demuestran el carácter moderado de las consecuencias de las sanciones del Cuerpo electoral.

#### ***1.2.2.2.1 La certidumbre de perder el mandato para los Jefes de Estado o de gobierno***

La pérdida del mandato constituye la principal consecuencia de la no-reelección de un Jefe de Estado o de Gobierno. La vida política europea da múltiples ejemplos de esta consecuencia. Así, en 1996, el Presidente del Gobierno, Felipe González, convocó elecciones anticipadas<sup>927</sup>, volvió a presentarse y perdió las elecciones. Perdió su cargo de Presidente de Gobierno y sus funciones de miembro español Jefe de Gobierno del Consejo Europeo, pocos meses después de haber asumido su presidencia. En Francia, con motivo de la elección presidencial de 1981, el entonces Presidente de la República, Valéry Giscard d'Estaing, volvió a presentarse y perdió las elecciones. Las consecuencias simultáneas fueron la pérdida de su mandato y de sus funciones de Presidente de la República, miembro francés Jefe de Estado del Consejo Europeo. En estos casos de no-reelección, los Jefes de Estado o de gobierno concernidos han perdido sus mandatos.

Esta consecuencia conduce a formular dos breves comentarios. Por una parte, la pérdida del mandato de un Jefe de Estado o de Gobierno, consecutiva a la decisión del cuerpo electoral de no-reelegir a su dirigente, plantea el problema de la radicalidad de esta consecuencia. En efecto, la pérdida del mandato no otorga al Jefe de Estado o de Gobierno castigado una segunda oportunidad, ni tampoco posibilidades de defenderse. A esta consecuencia radical se añade el inconveniente del carácter versátil del cuerpo electoral que

---

<sup>927</sup> Vid. ANÓNIMO, “Elections anticipées: les scandales rattrapent Gonzalez”, diario *L'Humanité* [en línea], 28 de julio de 1995, disponible en : <[http://www.humanite.fr/1995-07-28\\_Articles\\_-Elections-anticipees-les-scandales-rattrapent-Gonzalez](http://www.humanite.fr/1995-07-28_Articles_-Elections-anticipees-les-scandales-rattrapent-Gonzalez)>, (consultado en julio de 2008).

hace más criticable aún el carácter radical de la pérdida de mandato<sup>928</sup>. Por otra parte, cabe admitir que, en caso de que fuera real la responsabilidad política de un jefe de Estado o de gobierno, la ventaja de la pérdida del mandato es que tiene una eficacia inmediata. En efecto, los Jefes de Estado o de Gobierno que no consiguen la renovación de su mandato, por ser reconocida su responsabilidad política, tienen la certidumbre de perder su mandato de manera casi instantánea. De hecho, cualquiera tentativa de no someterse a la decisión del sufragio universal constituiría una denegación de democracia que acentuaría la responsabilidad política del Jefe de Estado o de Gobierno sancionado.

Identificamos la pérdida del mandato como la consecuencia común a los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo en caso de que el cuerpo electoral les haya sancionado. La existencia de esta consecuencia común a la sanción por el cuerpo electoral de los miembros del Consejo Europeo de esta categoría, crea una forma de igualdad ante el eventual reconocimiento de una responsabilidad política. A nuestro parecer, esta pérdida del mandato impuesta por los ciudadanos debe ser preservada, al constituir una consecuencia efectiva interesante y un mensaje claro e inequívoco destinado a los jefes de Estado o de gobierno.

Admitimos que la certidumbre para los jefes de Estado o de gobierno de perder sus mandatos otorga a esta consecuencia un carácter excesivo. Sin embargo, pensamos que compensa de manera satisfactoria la debilidad del instrumento que está a la disposición del cuerpo electoral para exigir la responsabilidad política de un Jefe de Estado o de Gobierno. Por eso, y a pesar de estos efectos radicales, la pérdida del mandato debe ser considerada como una consecuencia adecuada al reconocimiento de la responsabilidad política de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>928</sup> Por ejemplo en las elecciones generales españolas de 2004, unas horas antes del inicio del escrutinio, el partido popular tenía asegurada la victoria frente al partido socialista. Pero debido a los atentados del 11-M, la tendencia se invierte y al final dio la victoria al partido socialista. El diario francés *Libération* subrayó que "*La derecha española paga sus manipulaciones después de los atentados del 11 de marzo y su compromiso pro-estadounidense*". En cuanto al diario *El País* señaló como uno de los factores claves que llevaron a los españoles a sancionar al Gobierno de Aznar, la "*pésima gestión de la información de la catástrofe del 11-M*". Vid. ANÓNIMO, "Espagne, le prix du mensonge", diario *Libération* [en línea], 15 de marzo de 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008), P. SABATIER, "Editorial: Mensonge", diario *Libération* [en línea], 15 de marzo de 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008), ANÓNIMO, "Editorial: Vuelco electoral", diario *El País* [en línea], 15 de marzo de 2004, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelco/electoral/elpepiopi/20040315elpepiopi\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelco/electoral/elpepiopi/20040315elpepiopi_1/Tes)>, (consultado en julio de 2008).





#### **1.2.2.2.2 El riesgo de un debilitamiento político para los Jefes de Estado o de gobierno**

El debilitamiento político es la segunda consecuencia posible consecutiva a un revés electoral de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. Concretamente, el alcance de su aura política se encuentra bastante reducido, lo que implica una pérdida de influencia a nivel nacional y un debilitamiento político que se repercute a nivel europeo. Así, por ejemplo, las elecciones locales y regionales<sup>929</sup> constituyen en general una prueba importante para los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. Las elecciones europeas también son consideradas como una ocasión para sancionar a los Jefes de Estado o de Gobierno europeos por sus acciones y gestiones nacionales. También puede existir, en ciertos casos y sólo para los Jefes de Estado miembros del Consejo Europeo, la posibilidad de permitir una sanción mediante las elecciones legislativas<sup>930</sup>. Por fin cabe recordar que el pretexto de un referéndum puede ofrecer al cuerpo electoral un buen motivo de sanción del Jefe de Estado o de Gobierno<sup>931</sup>. Todos estos casos hacen correr un riesgo de debilitamiento político a los Jefes de Estado o de gobierno. Por lo visto, el debilitamiento político consecutivo a un revés electoral parece tener un potencial notable que conviene analizar.

Por una parte, el debilitamiento político de un Jefe de Estado o de Gobierno, presenta dos inconvenientes principales. Primero, esta consecuencia aparece como poco rigurosa y apremiante. En realidad, el debilitamiento político podría ser considerado como un aviso del cuerpo electoral ya que ofrece, al Jefe de Estado o de Gobierno castigado, una segunda oportunidad y posibilidades de defenderse. Luego, este debilitamiento político constituye una consecuencia a un revés electoral, con efectos disimulados y lentos. Esto plantea un problema puesto que el Jefe de Estado o de Gobierno puede no entender o no valorar la importancia de la sanción impuesta por el cuerpo electoral. En efecto, los efectos

---

<sup>929</sup> Por ejemplo, en Francia, en las elecciones regionales de 2004, la victoria del partido socialista, fue interpretada como una sanción del Gobierno y del Presidente francés. En efecto, sobre las 22 regiones francesas 20 fueron ganadas por el Partido socialista mientras que solo Alsacia y Córcega fueron conservadas por el UMP partido del Presidente Chirac.

<sup>930</sup> En efecto, al elegir una mayoría parlamentaria diferente de la mayoría presidencial, el pueblo puede significar al Jefe del Estado sus críticas poniendo así en juego su responsabilidad política. Estas situaciones, llamadas cohabitación, se pueden ilustrar en Francia con tres ejemplos : la cohabitación de 1986 a 1988, la de 1993 a 1995 y por fin la de 1997 a 2002. Estas cohabitaciones se manifiestan por una reducción de la supremacía presidencial en el escenario político nacional. Así, si el Presidente conserva sus prerrogativas constitucionales el Primer ministro detiene el poder real. Al nivel europeo, el debilitamiento político del Jefe del Estado se manifiesta por la presencia del Primer ministro en las reuniones del Consejo europeo. Sobre el tema de la cohabitación, véase M. LASCOMBE, *Le Droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Paris : Harmattan, 2002, p. 229 a 232.

<sup>931</sup> Para ilustrar esta situación se puede referir a los referéndos organizados en España y en Francia en 2005, para adoptar el texto de la Constitución europea.

disimulados de un revés electoral presentan pues un serio inconveniente para el Jefe de Estado o de Gobierno sancionado ya que puede mal interpretar el castigo político infligido por el cuerpo electoral. El vínculo entre la derrota en elecciones y el debilitamiento político consecutivo puede parecer infundado para un Jefe de Estado o de Gobierno en ejercicio. Así por ejemplo, la derrota del PSOE en las elecciones municipales y autonómicas de 1995 desembocó en el debilitamiento y la pérdida de influencia del Gobierno y de su Presidente. Pero la sanción infligida por el cuerpo electoral no fue suficientemente tomada en cuenta por el Presidente del Gobierno y la disolución de las cámaras pocos meses después se soldó por la derrota del Presidente del Gobierno en las elecciones generales de 1996<sup>932</sup>.

Por otra parte, y a pesar de los inconvenientes reales que presenta el debilitamiento político, se debe reconocer su excepcional eficacia. La práctica ha demostrado casi sistemáticamente que los Jefes de Estado o de Gobierno que han sufrido una derrota en elecciones han conocido un debilitamiento político más o menos importante. Aunque se quiera ignorar la realidad de la sanción del cuerpo electoral, no se puede negar que, en esos casos, el debilitamiento político ha sido inequívoco y efectivo. Así, por ejemplo, para el Presidente González, el debilitamiento político consecutivo a la derrota en las elecciones europeas de 1994 y locales de 1995<sup>933</sup> se manifestó a nivel nacional, en octubre de 1995, con la pérdida de los apoyos parlamentarios<sup>934</sup>. A nivel europeo, las consecuencias fueron atenuadas por la presidencia de turno de España durante el segundo semestre de 1995. Para el Presidente Chirac, el fracaso de las elecciones regionales de 2004 y el resultado negativo en el referéndum sobre la Constitución europea en 2005 provocó un notable desprestigio político<sup>935</sup>. A nivel nacional, el Primer ministro tuvo que dimitir en 2004<sup>936</sup> y en 2005. A nivel

---

<sup>932</sup> La derrota del PSOE en las elecciones municipales y autonómicas de 1995 ilustra la sanción indirecta del Gobierno socialista de Felipe González por el pueblo, sanción que se confirmó directamente, al año siguiente, con la victoria del partido popular en las elecciones generales.

<sup>933</sup> Derrota que los observadores políticos han atribuido a todos los casos de corrupción y a la mala situación económica del país. Con su derrota en estas elecciones, el PSOE perdió su hegemonía en la mayoría de los municipios y de las comunidades que gobernaba mientras que el PP dio un salto electoral convirtiéndose en la fuerza política más votada. El PSOE conservó el poder únicamente en Extremadura y Castilla-La Mancha, mientras que el PP ganaba en 10 comunidades autónomas: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana, con mayoría absoluta en cinco de ellas (la balear, castellano-leonesa, murciana, riojana y madrileña).

<sup>934</sup> El grupo parlamentario de CiU, que hasta entonces había apoyado al Gobierno, votó en contra en los presupuestos generales del Estado para 1996.

<sup>935</sup> Según el diario de Berlín *Tagesspiegel*, "Este voto es una importante derrota para el Presidente Jacques Chirac y el Gobierno conservador del Primer ministro Jean-Pierre Raffarin". El diario alemán *Süddeutsche Zeitung*, confirma esta idea al estimar que "El padre de la derrota, el gran perdedor es Jacques Chirac". Véase las referencias a la prensa europea en M. SEMO, "Chirac, serial-loser vu de l'étranger", diario *Liberation* [en línea], 16 de junio de 2005, disponible en:

<<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>936</sup> El Presidente Chirac volvió a nombrar Jean-Pierre Raffarin Primer ministro.

europeo, los reveses electorales no han afectado directamente al Presidente de la República como miembro del Consejo Europeo. Pero incontestablemente esta derrota electoral ha contribuido a iniciar el progresivo desprestigio del Presidente Chirac ante sus colegas del Consejo Europeo<sup>937</sup>. Estos ejemplos demuestran que los Jefes de Estado o de Gobierno que han sido sancionados y sometidos a un debilitamiento político no han podido detenerlo y han tenido que seguir su acción política con esa dificultad.

Sobre la base de los análisis anteriores, consideramos que existen dificultades para apreciar la efectividad del debilitamiento político como consecuencia de un revés electoral infligido por el cuerpo electoral. Sin embargo, estas dificultades están ampliamente compensadas en la práctica puesto que, desde 1974, varios miembros del Consejo Europeo han tenido que aguantar con bastante dificultad el debilitamiento político consecutivo a un revés electoral. Por lo tanto, deducimos que el debilitamiento político constituye una consecuencia sutil a un revés electoral, aunque no es tan extremo como la obligación de abandono de mandato existente en caso de no-reelección. Por eso, interpretamos el debilitamiento político consecutivo al fracaso en comicios como un riesgo efectivo pero moderado para los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>937</sup> La portada del diario *Financial Times Deutschland* titulaba “*Buenos días tristeza : Chirac se ha convertido en un peso para la Unión europea*” mientras que el editorial del diario italiano *La República* subrayaba que “*El fracaso de Chirac en el referéndum ha provocado una doble crisis en Francia y en Europa*”. En cuanto al Presidente del Parlamento polaco y ex Ministro de asuntos exteriores, Włodzimierz Cimoszewicz, declaró que “*Francia se encuentra al borde de un debilitamiento excepcional de su posición en Europa*”. Este debilitamiento del Presidente francés al nivel europeo iba a confirmarse en el Consejo europeo de junio de 2005 en particular sobre las negociaciones sobre el presupuesto europeo y al política agrícola común. Véase las referencias a la prensa europea en M. SEMO, “Chirac, serial-loser vu de l'étranger”, diario *Liberation* [en línea], 16 de junio de 2005, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).

## **CAPÍTULO 2 :**

### **LA PROGRESIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES PENALES EN EL CONSEJO EUROPEO**

---

El Consejo Europeo, como órgano colegial es penalmente irresponsable. De hecho, las disposiciones de los Tratados europeos no contemplan la posibilidad de exigir la responsabilidad penal del Consejo Europeo en su conjunto. En realidad, el Consejo Europeo como colegio no goza de un régimen de responsabilidad propio porque no existe ningún Tribunal habilitado para juzgar penalmente el colegio supremo de la Unión Europea. Esta situación puede justificarse por la creación tardía del Consejo Europeo en 1974, y el reconocimiento aún más posterior de su *estatus* de institución de la Unión Europea. Sin embargo, si dicho contexto institucional ha impedido la emergencia de mecanismos de control de la responsabilidad penal del Consejo Europeo, no se entiende que la reforma impulsada en el Tratado de Lisboa no la haya permitido. En realidad, la dimensión colegial del Consejo Europeo así como su composición *sui generis*, complica y al final impide que se reconozca cualquiera responsabilidad penal del Consejo Europeo.

La ausencia de responsabilidad penal colegial del Consejo Europeo ha apartado el interés de la doctrina por este tema. Sin embargo, la irresponsabilidad penal del Consejo Europeo no impide que sus miembros, puedan ser responsables penalmente. Así se debe reconocer que la irresponsabilidad penal colegial del Consejo Europeo no implica que no exista a una responsabilidad penal individual derivada para los miembros del Consejo Europeo. En efecto, esta responsabilidad penal individual de los miembros del Consejo Europeo surge de la responsabilidad penal inducida que está vinculada con el cargo nacional o europeo. De esta manera, los miembros del Consejo Europeo con cargo nacional o con cargo europeo son individualmente responsables porque lo son por ser Jefe de Estado o de Gobierno, Ministro, Presidente del Consejo Europeo, Presidente o Vicepresidente de la Comisión o Comisario europeo. Aunque pueda parecer simplista, esta perspectiva es particularmente interesante puesto que revela la existencia de responsabilidades penales

derivadas en el Consejo Europeo. Además, permite proponer un estudio global del régimen de responsabilidad penal de todos los miembros del Consejo Europeo, del cual se podrá deducir el *estatus* penal de dichos miembros del Consejo Europeo. De allí, y será la idea demostrada en este capítulo, podremos evidenciar las progresiones de las responsabilidades penales de los miembros del Consejo Europeo, que confirman el acercamiento de los regímenes de responsabilidades en el seno del Consejo Europeo.

Estas responsabilidades penales individuales derivadas tienen que ser matizadas, y en ciertos casos, minoradas. En efecto, la práctica y las disposiciones legales, convencionales y constitucionales tienden a demostrar que los miembros del Consejo Europeo no son justiciables ordinarios. Obviamente, los privilegios y las inmunidades penales otorgados a los miembros del Consejo Europeo no pueden ser absolutos, y son generalmente proporcionales a las exigencias de las funciones acumuladas, ocupadas a nivel nacional o europeo. Esto provoca en el seno del Consejo Europeo situaciones e inmunidades penales muy diferentes según los miembros concernidos. Esta heterogeneidad se encuentra además reforzada por las diferencias de disposiciones legales existentes en los diferentes países miembros de la Unión y aplicables, según los casos, a un Ministro, a un Jefe de Estado o a un Jefe de Gobierno.

Aparece claro que, el objetivo principal del estudio de las responsabilidades penales individuales de los miembros del Consejo Europeo es determinar las diferentes reglas y procedimientos aplicables para poner en juego estas responsabilidades penales. De este modo, se podrá confrontar las similitudes y las diferencias entre los distintos regímenes penales, para deducir las progresiones y la eventual existencia de un marco común de las responsabilidades penales de los miembros del Consejo Europeo. Concretamente, la progresión de las responsabilidades penales en el seno del Consejo Europeo se comprueba, en nuestra opinión, por la emergencia de un principio común de privilegios jurisdiccionales, pero también por la aparición de un principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal.

## **2.1 EL PRINCIPIO COMÚN DE PRIVILEGIOS JURISDICCIONALES**

La progresión de las responsabilidades penales se aprecia primero con el estudio de los privilegios jurisdiccionales.

Curiosamente, la cuestión de la existencia de privilegios jurisdiccionales para los miembros del Consejo Europeo, parece ser una evidencia hasta tal punto que la doctrina no suele considerar oportuno analizar la cuestión. En realidad, es un tema complicado de enfocar. En efecto, cada miembro del Consejo Europeo goza de manera casi exclusiva de un régimen de privilegio jurisdiccional propio. Este panorama tan diversificado se explica por el hecho de que se aplican a los miembros del Consejo Europeo, las reglas procesales nacionales o las previstas en los Tratados europeos. Ahora bien, esta aparente heterogeneidad esconde algunas especificidades que tienen similitudes. Por lo tanto, el fin de este párrafo es comprobar la existencia de privilegios jurisdiccionales para los miembros del Consejo Europeo y deducir la existencia de un principio común a todos los miembros.

Para conseguir este objetivo se propone primero detallar los tipos y la naturaleza de los privilegios jurisdiccionales de los miembros del Consejo Europeo. Esto supone identificar las jurisdicciones competentes y analizar sus características<sup>938</sup>. Luego, será interesante determinar los jueces competentes para exigir la responsabilidad penal de los miembros del Consejo Europeo. Gracias a estos datos, y analizando sucesivamente las especificidades de los sistemas jurisdiccionales ordinarios y especiales se podrá conocer el contenido de los privilegios jurisdiccionales aplicables a los miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>938</sup> En el ámbito de la responsabilidad penal de las autoridades políticas, Gonzalo Rodríguez Mourullo admite la existencia de tres tipos de jurisdicciones capacitadas para procesar estos casos. La primera categoría de jurisdicción sería la "jurisdicción parlamentaria" en la cual están la o las asambleas parlamentarias que se constituyen en Tribunal. La segunda categoría abarca a todas las jurisdicciones especiales, totalmente desvinculadas de las jurisdicciones ordinarias y constituidas especialmente para juzgar a una autoridad política en concreto. Queda por fin la opción de la jurisdicción ordinaria capacitada, por vía constitucional, para exigir la responsabilidad penal de un alto responsable político. Véase la distinción entre los tres tipos de jurisdicción operada por Gonzalo Rodríguez Mourullo, en G. RODRIGUEZ MOURULLO, "Criterios para la exigencia de responsabilidad criminal al presidente y demás miembros del Gobierno", in ALZAGA VILLAAMIL Oscar (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, p. 374.

### **2.1.1 LAS ESPECIFICIDADES DE LOS SISTEMAS JURISDICCIONALES ORDINARIOS**

El principio común de privilegios jurisdiccionales se puede comprobar con la competencia de jurisdicciones ordinarias y de jueces profesionales. En primer lugar, existen tres jurisdicciones “ordinarias” propias a la Unión Europea, reconocidas en los Tratados europeos susceptibles de exigir la responsabilidad penal de los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo. Se trata del Tribunal de justicia, del Tribunal de primera instancia y del Tribunal de la función pública. En segundo lugar, a nivel nacional, no existe una jurisdicción ordinaria única a todos los Estados miembros que pueda juzgar a los Ministros, o a los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, sino que existen veintisiete jurisdicciones ordinarias competentes, para estos casos. Esto significa que la mayoría de los veintisiete Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros, podrán ser juzgados respectivamente por la jurisdicción ordinaria nacional competente, determinada por la ley del Estado de origen de estos miembros.

En el marco de este estudio, pretendemos proponer un análisis ligeramente distinto de lo que suele hacer habitualmente la doctrina. Concretamente, se privilegiará un enfoque europeo global del régimen de privilegios jurisdiccionales en vez de un enfoque europeo o nacional individual. De este modo, y será el interés de este apartado, evidenciaremos los privilegios jurisdiccionales existentes cuando se exige la responsabilidad penal de los miembros del Consejo Europeo, ante jurisdicciones ordinarias. Se presume que mediante esta perspectiva, será posible tener los elementos necesarios para destacar los particularismos y el marco común de los regímenes privilegios jurisdiccionales acordados a los miembros del Consejo Europeo.

Ahora bien, y como lo vamos a comprobar, la existencia de privilegios jurisdiccionales ante tribunales ordinarios y magistrados profesionales esconde en realidad privilegios jurisdiccionales módicos y sobrios concedidos tanto a los miembros de la Comisión Europea como a ciertos Jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo.



**2.1.1.1 LA INSIGNIFICANCIA DEL PRIVILEGIO JURISDICCIONAL CONCEDIDO A LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN**

Según los Tratados europeos, el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión así como el comisario acompañante pueden beneficiar de un privilegio jurisdiccional.

El tema del privilegio jurisdiccional de estos miembros del Consejo Europeo está bastante marginado en los manuales de instituciones europeas. Sin embargo, es uno de los elementos necesarios para estudiar las especificidades de los sistemas jurisdiccionales ordinarios aplicables a ciertos miembros del Consejo Europeo. Ahora bien, si se hace, al respecto, una consulta al secretariado general de la Comisión Europea, la respuesta es que *“los miembros de la Comisión están sometidos al status penal “normal” como cualquier otro ciudadano” con las particularidades aplicables previstas en el protocolo “privilegios e inmunidades”*. Con esta presunta normalidad del régimen de responsabilidad penal de los miembros de la Comisión, existe pues un real interés en precisar el marco de estos regímenes de responsabilidad penal y en determinar el sistema jurisdiccional aplicable a los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo. Para especificar las bases del privilegio de jurisdicción será necesario proceder a la identificación de las jurisdicciones y de los jueces competentes. Esto supone recordar datos y elementos procesales que aclaren la competencia de tal o cual Tribunal así como la categoría de juez competente para juzgar a estos miembros del Consejo Europeo. Ahora bien, y en el caso concreto de los miembros de la comisión, miembros del Consejo Europeo, el privilegio jurisdiccional que les ha sido atribuido nos parece módico en relación con la importancia política de estos miembros.

Para demostrar esta idea, este apartado tendrá como objetivo prioritario analizar las diversas formas y características que tiene el privilegio jurisdiccional atribuido al Presidente, al Vicepresidente de la Comisión así como al comisario acompañante, para poder luego apreciar posibles evoluciones de este privilegio de jurisdicción. Concretamente, el carácter módico del privilegio jurisdiccional del Presidente, del Vicepresidente de la Comisión así como del comisario acompañante se justifica por la mera competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>939</sup> y de los Tribunales nacionales, y la mera competencia de jueces profesionales. Sin embargo, este carácter módico del privilegio

---

<sup>939</sup> En adelante TJUE.

jurisdiccional de estos miembros del Consejo Europeo se encuentra compensado por la impresión de ausencia de privilegio de jurisdicción y la garantía de imparcialidad política que fomenta.

#### ***2.1.1.1.1 Una impresión de ausencia de privilegio de jurisdicción debida a la competencia del TJUE y de los Tribunales nacionales***

Los Tratados europeos dan pocas informaciones directas sobre las jurisdicciones competentes para juzgar a los tres miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo. Así, el artículo 216 del TCE dispone que:

*“Todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión”*.<sup>940</sup>.

En realidad, para tener más detalles sobre la jurisdicción competente para juzgar a los miembros de la Comisión hay que referirse al protocolo “Privilegio e inmunidades”<sup>941</sup>, y en concreto a su artículo 12 que dispone que:

*“En el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, los funcionarios y otros agentes de las Comunidades : Gozarán de inmunidad de jurisdicción (...) sin perjuicio de las disposiciones de los Tratados relativas, (...), a la competencia del Tribunal para conocer de los litigios entre las Comunidades y sus funcionarios y otros agentes”*<sup>942</sup>.

Para ser completo sobre esta cuestión, es indispensable citar también el artículo 18 del protocolo sobre “Privilegio e inmunidades” que tiene previsto que : *“(...) Cada institución de las Comunidades estará obligada a suspender la inmunidad concedida a un funcionario u*

---

<sup>940</sup> Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325 de 24 diciembre 2002.

<sup>941</sup> El protocolo “privilegios e inmunidades” se aplica al Presidente de la Comisión a todos los comisarios y al Alto Representante para la política exterior en virtud de su artículo 20 que dispone que *“Los artículos 12 a 15, ambos inclusive, y 18 [del protocolo], serán aplicables a los miembros de la Comisión”*. Vid. "Protocolo (n° 36) sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas", *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° C 321E, 29 de diciembre de 2006.

<sup>942</sup> *Ibid.*.

otro agente en los casos en que estime que esta suspensión no es contraria a los intereses de las Comunidades”<sup>943</sup>. En cuanto al artículo 20 del protocolo “privilegios e inmunidades” precisa que “Los artículos 12 a 15, ambos inclusive, y 18 [del protocolo]<sup>944</sup>, serán aplicables a los miembros de la Comisión”<sup>945</sup>.

Este complejo mecanismo de competencia jurisdiccional aplicable a los miembros de la Comisión Europea se ilustra perfectamente con el caso excepcional y único de la ex comisaria europea Edith Cresson<sup>946</sup>. En enero de 1999, la eurodiputada belga Nelly Maes había presentado una denuncia contra Edith Cresson, que fue aceptada por los Tribunales belgas por considerar que los presuntos delitos habían sido cometidos en territorio belga. Un año después, en febrero del 2000, en relación con la denuncia de la eurodiputada belga, la Comisión Europea levantó la inmunidad de la señora Cresson<sup>947</sup>, en conformidad, con el artículo 18 del protocolo sobre “inmunidades y privilegios”. En julio de 2004, después de la audición de Edith Cresson<sup>948</sup>, la Comisión Europea decidió enviar el expediente disciplinario contra la ex comisaria francesa al Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>949</sup>, en Luxemburgo.

El primer comentario que se puede formular respecto a estas disposiciones convencionales y protocolarias es que el Tribunal de Justicia así como cualquier Tribunal a nivel nacional<sup>950</sup> son las jurisdicciones competentes identificadas para juzgar a los miembros de la Comisión miembros del Consejo Europeo. El segundo comentario que se puede hacer es sobre la naturaleza de las jurisdicciones citadas. Tanto el Tribunal de justicia como los Tribunales nacionales son jurisdicciones de derecho común. Por fin, cabe subrayar que la competencia de estas jurisdicciones revela que los tres miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo, benefician de un privilegio de jurisdicción ante el Tribunal de Justicia. Sin embargo, en caso de que les fuera retirada su inmunidad, los miembros de la Comisión y

---

943 *Ibid.*

944 Es decir los artículos que establecen la inmunidad de jurisdicción.

945 Protocolo sobre privilegios e inmunidades *op. cit.*

946 Se puede recordar que ese escándalo del caso Cresson obligó al Ejecutivo de Jacques Santer, a dimitir en bloque en marzo de 1999.

947 A petición del juez de instrucción belga, Jean Claude Van Espen, que quería oírla como testigo.

948 Ante el Ejecutivo comunitario, la Señora Cresson expuso sus argumentos y pidió el cierre de las diligencias abiertas contra ella.

949 La Comisión europea decidió que sea el Tribunal de Justicia quien determine la existencia o no de estas posibles infracciones, tras analizar "en profundidad" todos los datos de que dispone y escuchar en audiencia, el 30 de junio y a puerta cerrada, a la propia Edith Cresson. *Vid.* D. L., “La comisión europea remite el caso Edith Cresson al Tribunal de Justicia comunitario”, diario *Libertad Digital* [en línea], 19 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.libertaddigital.com/index.php?action=desanoti&cpn=1276228183>>, (consultado en julio de 2008).

950 En caso de que se suspendiera la inmunidad prevista en el artículo 18 del protocolo sobre “Privilegio e inmunidades”.

en particular los tres que pertenecen al Consejo Europeo, podrían ser juzgados por cualquier Tribunal a nivel nacional, según las reglas procesales en vigor en cada país. Hay que precisar que la suspensión de la inmunidad de jurisdicción ante el Tribunal de justicia no tiene como consecuencia la pérdida de la competencia del Tribunal europeo a favor de los Tribunales nacionales. Esa suspensión de inmunidad interviene como una extensión de competencia del Tribunal europeo a todos los Tribunales nacionales, siendo competentes en esta situación tanto el Tribunal europeo como los Tribunales nacionales.

La competencia del Tribunal de justicia así como en ciertos casos de los Tribunales nacionales, tiene la ventaja de proteger a los miembros de la Comisión de eventuales tentativas políticas parlamentarias de desestabilización de la Comisión Europea y pues indirectamente, del Consejo Europeo. Además, la suspensión del privilegio de jurisdicción permite que cualquier víctima pueda recurrir contra un miembro de la Comisión ante una jurisdicción nacional, sin temer que el proceso esté bajo control del Parlamento Europeo o de otra institución europea.

Hay que notar sin embargo, que en caso de que esté mantenido el privilegio de jurisdicción ante el Tribunal de justicia, el recurso presentaría el inconveniente de pertenecer solamente al Consejo de Ministros o a la Comisión pero no a los euro-ciudadanos. También cabe señalar que con este privilegio de jurisdicción ante el Tribunal de justicia, los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo, no pueden beneficiar de un procedimiento de apelación ante una jurisdicción superior, siendo el Tribunal de justicia la máxima jurisdicción.

Para juzgar a los miembros de la Comisión Europea, miembros del Consejo Europeo, los Tratados europeos, así como el Protocolo sobre privilegios e inmunidades, abogan claramente a favor de jurisdicciones ordinarias. Sin negar que otras configuraciones de jurisdicciones hubieran podido ser imaginadas para juzgar a los miembros de la Comisión Europea, reconocemos que esta opción parece apropiada y merece ser preservada por varios motivos.

Primero, apreciamos particularmente este privilegio de jurisdicción por su carácter flexible y extensible que ofrece un abanico de recursos judiciales que puede ser ampliado según las circunstancias. Luego, consideramos que este sistema ofrece a la Comisión Europea y al Consejo Europeo una protección institucional que evita que los miembros de la Comisión estén sometidos a presiones políticas desestabilizantes que serían

negativas para el ejecutivo europeo<sup>951</sup>. Por fin, este privilegio de jurisdicción, cuya necesidad para estos miembros del Consejo Europeo nos parece innegable, no es ostentoso. Esto da la impresión benéfica de una ausencia de privilegio de jurisdicción cerca de los eurociudadanos y confirma, de manera global, el carácter módico del privilegio jurisdiccional concedido a los miembros de la comisión miembros del Consejo Europeo.

### ***2.1.1.1.2 Una garantía de imparcialidad política gracias a la competencia de jueces profesionales***

Desde enero de 2007, el Tribunal de Justicia se compone de veintisiete Jueces y ocho Abogados Generales<sup>952</sup>. La competencia del Tribunal de Justicia para juzgar, al Presidente y Vicepresidente de la Comisión y a un comisario, hace necesaria la presentación de su composición en el caso concreto que nos interesa. Según el artículo 16 del protocolo sobre el estatuto del Tribunal de justicia, “*El Tribunal de Justicia actuará en Pleno cuando se le someta un asunto en aplicación del (...) artículo 216 (...) del Tratado CE (...)*”. Así, en caso de ser juzgado un miembro de la Comisión miembro del Consejo Europeo, el Tribunal de justicia se reúne en pleno<sup>953</sup>. Las sesiones en pleno reúnen quince jueces, y son reservadas, según el Tratado europeo, a casos muy excepcionales<sup>954</sup>.

---

<sup>951</sup> De hecho, cuando ocurrió el caso de la comisaria Cresson, la desestabilización política e institucional fue real e inevitable, pero se debe reconocer que el impacto fue “limitado” en el tiempo si se considera que el procedimiento judicial duro de 1999 a 2006.

<sup>952</sup> Si el Tribunal de Justicia lo solicita, el Consejo, por unanimidad, puede aumentar el número de Abogados Generales. Los Jueces y los Abogados Generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años renovable. En cuanto al Presidente del Tribunal de justicia, son los Jueces que lo eligen entre ellos, por un período de tres años renovable.

<sup>953</sup> En otros casos el Tribunal puede reunirse en gran sala de 13 jueces, cuando lo solicita un Estado miembro o una institución que sea parte en el procedimiento, así como para los asuntos particularmente complejos o importantes. Los otros casos son examinados en salas de tres o cinco jueces.

<sup>954</sup> Como por ejemplo asuntos de excepcional relevancia. El artículo 16 protocolo sobre el estatuto del Tribunal de justicia dispone : “*El Tribunal de Justicia constituirá Salas compuestas por tres y cinco Jueces. Los Jueces elegirán de entre ellos a los Presidentes de Sala. Los Presidentes de las Salas de cinco Jueces serán elegidos por tres años. Su mandato podrá renovarse una vez. La Gran Sala estará compuesta por trece Jueces. Estará presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia. También formarán parte de la Gran Sala los Presidentes de las Salas de cinco Jueces y otros Jueces designados en las condiciones que determine el Reglamento de Procedimiento. El Tribunal de Justicia actuará en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de la Unión que sea parte en el proceso. El Tribunal de Justicia actuará en Pleno cuando se le someta un asunto en aplicación del apartado 2 del artículo III-335, del segundo párrafo del artículo III-347, del artículo III-349 o del apartado 6 del artículo 385 de la Constitución. Asimismo, cuando considere que un asunto del que conoce reviste una importancia excepcional, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, su atribución al Pleno*”. Vid. "Protocolo sobre el estatuto del Tribunal de justicia", *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 310/210, 16 de diciembre de 2004.

La composición del Tribunal competente para juzgar a los miembros de la Comisión da un interesante ejemplo de un Tribunal compuesto por magistrados profesionales y pues de la ausencia de privilegios en cuanto a la naturaleza de los jueces competentes para juzgar a los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo.

Por una parte, la competencia exclusiva de magistrados para juzgar estos miembros del Consejo Europeo puede suponer algunas dificultades de percepción. En efecto, en este tipo de caso, se debe tener un buen conocimiento de la acción política llevada en la Unión Europea por los miembros de la Comisión. Sobre este punto concreto se debe reconocer que los magistrados no pueden tener siempre una perfecta valoración de los motivos e intereses políticos que conduce tal o cual miembro de la Comisión a cometer actos reprobables.

Por otra parte, es incontestable que la composición por magistrados profesionales del Tribunal de justicia para juzgar a los miembros de la Comisión, limita los riesgos de politización del proceso judicial. Esta ventaja se explica por el hecho de mantener apartados a los jueces exclusivamente políticos susceptibles de influir sobre una decisión de justicia en un sentido de corporativismo político. Es interesante notar también que los jueces del Tribunal de justicia son elegidos entre los juristas de los Estados miembros que ofrecen absolutas garantías de independencia y de competencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus países respectivos de las más altas funciones judiciales<sup>955</sup>. Estos criterios convencionales son ventajas añadidas a la composición del Tribunal de justicia competente para juzgar a los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo.

En nuestra opinión, la competencia de jueces profesionales no permitirá evitar que se produzcan presiones políticas susceptibles de matizar las sentencias del Tribunal de

---

<sup>955</sup> El artículo 253 del TFUE dispone : *“Los jueces y los abogados generales del Tribunal de Justicia, elegidos entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia, serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años, tras consultar al comité a que se refiere el artículo 255. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial de los jueces y abogados generales, en las condiciones establecidas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los jueces elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia por un período de tres años. Su mandato será renovable. Los jueces y los abogados generales salientes podrán ser nuevamente designados. El Tribunal de Justicia nombrará a su secretario y establecerá el estatuto de éste. El Tribunal de Justicia establecerá su Reglamento de Procedimiento. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo”*. Vid. "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, nº C 115 de 9 de mayo de 2008.

justicia, en particular cuando esté implicado un miembro de las instituciones europeas<sup>956</sup>. Además, a pesar de las medidas previstas en la selección de los jueces, queremos subrayar la dificultad para estos jueces dictar una sentencia, sobre su sola conciencia profesional, sin dejarse influir por la dimensión política del caso.

A pesar de las posibles dificultades evocadas, la competencia de los magistrados profesionales para juzgar a los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo ha demostrado, en el único caso que tuvo que tratar, que era posible asegurar una justicia imparcial e independiente del poder político europeo y nacional. Además, el caso Cresson ha reforzado la credibilidad y el interés por la competencia de jueces profesionales. En definitiva, valoramos positivamente la opción de que el Tribunal de justicia esté compuesto de manera exclusiva por magistrados profesionales para juzgar a los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo.

#### **2.1.1.2 La sobriedad del privilegio jurisdiccional concedido a ciertos Jefes de Estado o de gobierno**

La responsabilidad penal de algunos Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros miembros del Consejo Europeo, está sometida a un régimen jurisdiccional ordinario, definido en las disposiciones constitucionales nacionales.

Existe mucha literatura y muchos análisis doctrinales sobre los privilegios jurisdiccionales de los miembros de gobiernos nacionales y de los Jefes de Estado. No obstante, no se ha realizado un estudio global de estos privilegios jurisdiccionales de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. Es precisamente sobre esta cuestión que se centrará este párrafo, proponiendo un enfoque europeo global de los privilegios jurisdiccionales de estos miembros del Consejo Europeo con cargo nacional. Precisamente, y apoyándose en el ejemplo español, queremos demostrar el carácter sobrio del privilegio jurisdiccional concedido a ciertos miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo que benefician de un régimen jurisdiccional ordinario.

---

<sup>956</sup> La ex-comisaria Edith Cresson había al Presidente de la República francesa para pedirle la “*protección de la República*”. Varios comisarios como Pascal Lamy y Michel Barnier, habían subrayado que este procedimiento no altere el resultado de la investigación judicial.

Para poder evidenciar la sobriedad del privilegio jurisdiccional de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros acompañantes será necesario analizar el contenido de estos privilegios jurisdiccionales. Así, se podrá apreciar los matices existentes y destacar eventuales rasgos comunes de estos privilegios jurisdiccionales. En primer lugar, identificaremos la naturaleza de las jurisdicciones competentes, tomando en cuenta los particularismos constitucionales y legales existentes a nivel nacional. En segundo lugar, se determinaran las categorías y las especificidades de los jueces competentes a nivel nacional<sup>957</sup>. Ahora bien, y a pesar del carácter sobrio de los privilegios jurisdiccionales, la competencia de Tribunales ordinarios aporta un interesante límite a la ostentación del privilegio de jurisdicción, mientras que la preferencia por magistrados profesionales “ordinarios” otorga una protección contra la parcialidad partidista de los jueces políticos.

#### ***2.1.1.2.1 Un límite a la ostentación del privilegio de jurisdicción debida a la competencia de Tribunales ordinarios : el ejemplo español***

En España, existen numerosos antecedentes de jurisdicciones competentes para juzgar a los Ministros<sup>958</sup> y al jefe del ejecutivo<sup>959</sup>. La Constitución de 1978, al reconocer el principio de unidad jurisdiccional, abandona completamente la idea de una “jurisdicción parlamentaria” para privilegiar la vía de una “jurisdicción ordinaria”. Dispone el artículo 102 que “*la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será*

---

<sup>957</sup> Para tener otros ejemplos, véase ANÓNIMO, "La responsabilité pénale des chefs d'état et de gouvernement", *Le Sénat* [en línea], septiembre de 2001, disponible en : <[http://www.senat.fr/lc/lc92/lc92\\_mono.html#toc3](http://www.senat.fr/lc/lc92/lc92_mono.html#toc3)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>958</sup> Entre todas se destaca la solución adoptada en el artículo 40 de la Constitución de 1837, que atribuía a las Cortes la facultad de “*Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado*”. Vid; "Constitución española de 1837", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008). Esta solución fue reconducida en el artículo 89 de la Constitución de 1869, y el artículo 45 de la Constitución de 1876. Vid. "Constitución española de 1869", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008), y "Constitución española de 1876", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>959</sup> La Constitución de 1931 por ejemplo, había apostado a favor de un Tribunal especial compuesto por miembros políticos y judiciales, parecido al sistema actual francés. Disponía el artículo 92 que : “*El Presidente del Consejo y los Ministros son, también, individualmente responsables en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes. En caso de delito, el Congreso ejercerá la acusación ante el Tribunal de garantías constitucionales en la forma que la ley determine*”. Vid. "Constitución española de 1931", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).



*exigible, en su caso, ante la sala de lo penal*"<sup>960</sup>. Así, según el artículo 102 de la Constitución española, es la Sala de lo penal del Tribunal Supremo, la que es competente para juzgar al Presidente del Gobierno y a los Ministros<sup>961</sup>.

El primer comentario que se puede formular respecto a estas disposiciones constitucionales es que la Sala de lo penal del Tribunal Supremo español, es una de las veintisiete jurisdicciones posibles habilitadas para juzgar a los Jefes de Estado o de Gobierno y a los Ministros miembros del Consejo Europeo. En segundo lugar, este ejemplo revela que, a pesar de ser competente una jurisdicción de derecho común<sup>962</sup>, puede existir para ciertos Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros miembros del Consejo Europeo, y en concreto para el Jefe del gobierno español, un privilegio de jurisdicción.

Este privilegio ante una jurisdicción ordinaria para algunos Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros presenta el inconveniente de impedir un procedimiento de apelación ante una jurisdicción superior. En cambio, y como lo ilustra el ejemplo español, la competencia que puede tener la sala dos del Tribunal Supremo, ampara a los Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros acusados, de las maniobras políticas de los parlamentarios. Así, pues, la gran ventaja de la competencia de una jurisdicción ordinaria, ilustrada con el ejemplo español, es la posibilidad de recurrir a una jurisdicción "judicial" que no sea de tipo parlamentario, es decir, que no esté vinculada con la dinámica partidista de un Parlamento nacional. De este modo, los miembros de la delegación española, tienen la garantía de que su eventual juicio no está dictado por estratagemas políticas parlamentarias.

La sala dos del Tribunal Supremo español, propone un interesante ejemplo de Tribunal ordinario competente a nivel nacional para juzgar la responsabilidad penal de ciertos

---

<sup>960</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>961</sup> Competencia confirmada en el artículo 57.2 de la LOPJ de 1 de julio de 1985. Vid. "Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial", *Noticias jurídicas* [en línea], disponible en : <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo6-1985.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.html)>.

<sup>962</sup> En España, esta competencia directa de la segunda sala del Tribunal Supremo, totalmente derogatorio del régimen común se justifica por la importancia institucional que representa el cargo de Presidente del Gobierno. En la medida en que no existe, para el Presidente del Gobierno, la garantía de un recurso ante un Tribunal superior. Esta situación particular fue justificada por el Tribunal constitucional, en el caso de diputados y senadores, por el cargo de parlamentario, y por analogía para el cargo de Presidente del Gobierno, que merece una protección especial directamente ante el Tribunal Supremo, sin que sea necesaria un segundo grado jurisdiccional. Véase G. RODRIGUEZ MOURULLO, "Criterios para la exigencia de responsabilidad criminal al presidente y demás miembros del Gobierno", in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, p. 375. Vid. "Sentencia de la sala Segunda del Tribunal constitucional n°51/1985", Número registro: 781/1983, 10 de abril de 1985, *BOE*, n°119, y "Sentencia de la sala Primera del Tribunal constitucional n°140/1985", Número registro: 254/1984, 21 de octubre de 1985, *BOE*, n°283.

Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo. Al mismo tiempo, confirma la existencia de privilegios de jurisdicción para esta categoría de miembros del Consejo Europeo, fundada sobre la competencia de Tribunales ordinarios. Sin insistir sobre la oportunidad del tipo de jurisdicción elegido a nivel nacional, ni sobre los inconvenientes que ciertas fórmulas institucionales pueden conllevar, valoramos positivamente el hecho de que estos miembros del Consejo Europeo puedan gozar de un privilegio de jurisdicción que no tenga una dimensión ostentosa, poco admisible para los ciudadanos. Esta característica confirma el carácter sobrio del privilegio jurisdiccional atribuido a ciertos Jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo.

Esta competencia de jurisdicciones ordinarias, con características propias a cada país, converge hacia el mismo objetivo de proteger y permitir el ejercicio sereno de aquellas altas funciones constitucionales y convencionales, tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Así, este tipo de aforamiento<sup>963</sup> a favor de algunos Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros miembros del Consejo Europeo, permite en nuestra opinión, salvaguardar la independencia del Gobierno, y pues del Consejo Europeo, evitando las presiones de las que podrían ser objeto sus miembros<sup>964</sup>.

#### ***2.1.1.2.2 Una protección contra la parcialidad partidista gracias a la competencia de jueces profesionales : el ejemplo español***

Por lo que se refiere a la composición del Tribunal competente para juzgar al Presidente del Gobierno y a sus Ministros, la Constitución española no da ninguna indicación. Considerando la importancia del cargo detenido por la persona procesada, es legítimo interrogarse sobre la composición del Tribunal Supremo en aquella ocasión. Ante el silencio constitucional, tres opciones pueden ser consideradas.

---

<sup>963</sup> El Tribunal constitucional, en su sentencia de 11 de febrero de 1997, insiste en la existencia de una prerrogativa de aforamiento que no tiene que confundirse con un privilegio a favor de los Ministros. Véase, "Sentencia de la sala Primera del Tribunal constitucional nº 22/1997", Número registro : 1084/1991 , 11 de febrero de 1997, *BOE*, nº63.

<sup>964</sup> *Vid.* E. GARCIA TREVIJANO, "Sinopsis artículo 102", *Congreso de los Diputados* [en línea], diciembre de 2003, disponible en : <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=102&tipo=2>, (consultado en julio de 2008).

La opción de una composición mezclada entre jueces “profesionales” y jueces parlamentarios<sup>965</sup> tiene que ser apartada por ser contraria a la voluntad del constituyente español de ver al Jefe del Gobierno o a sus Ministros juzgado por una jurisdicción ordinaria. La hipótesis posible de una reunión en pleno del Tribunal Supremo<sup>966</sup>, constituido en sala penal, aunque interesante, tiene que ser abandonada también por haber sido propuesta explícitamente en el debate del anteproyecto constitucional y finalmente rechazada por los constituyentes<sup>967</sup>. Queda por fin la solución que consiste en pensar que en este caso excepcional, la sala dos del Tribunal Supremo se compondría de manera habitual y ordinaria como para cualquier otro caso. Esta solución tiene la ventaja de encajar perfectamente con el deseo del constituyente español de ver una jurisdicción ordinaria juzgar al Jefe del Gobierno y a sus Ministros. Además, ante la ausencia de precisión específica de la Constitución y de la ley orgánica del poder judicial, esta solución privilegia una aplicación simple e igualitaria de la ley para todos los ciudadanos españoles, sin excepción, conformemente al espíritu del artículo 24 de la constitución<sup>968</sup>.

Las disposiciones constitucionales propuestas a través del ejemplo español, permiten destacar unos puntos de análisis respecto a la competencia de los jueces nacionales profesionales para juzgar a algunos Jefes de Estado o de Gobierno y a los Ministros, miembros del Consejo Europeo. Por una parte, la competencia de magistrados profesionales presenta el inconveniente del mal conocimiento de la acción política y de los motivos de interés general que pueden conducir un Ministro a actuar de tal o cual manera. Sin embargo, y por otra parte, la competencia de estos profesionales del derecho tiene la ventaja de impedir que haya sospecha de defensa corporativa entre hombres políticos, facilitando pues decisiones imparciales. Así, por ejemplo, la opción española, permite evitar los problemas de influencias

---

<sup>965</sup> Esta composición mezclada de la sala dos del Tribunal Supremo, totalmente excepcional, correspondería entonces a la composición de un Tribunal especial tal y como existía en la Constitución de 1931. El problema es que esa composición excepcional desnaturaliza la composición “tradicional” de la sala de lo penal del Tribunal Supremo, quitándole al mismo tiempo su estatus de “jurisdicción ordinaria” para juzgar al Presidente del Gobierno.

<sup>966</sup> Esta formación excepcional del Tribunal Supremo podría ser adaptada a las circunstancias de un proceso penal del Presidente del Gobierno sin afectar la voluntad del constituyente de encargar una jurisdicción ordinaria de juzgar al Jefe del Gobierno.

<sup>967</sup> Vid. “Enmienda nº587 al anteproyecto de constitución presentada por Antonio Roson Perez y José María Pardo Montero”, *Congreso de los diputados* [en línea], 31 de enero de 1978, disponible en : <<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>968</sup> En esta situación, la sala dos del Tribunal Supremo se compone de su Presidente y quince magistrados, además de otros siete magistrados, entre eméritos y suplentes. En caso de traición o de delito contra la seguridad del Estado, la acusación “Solo podrá ser planteada por la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo”, según el artículo 102 de la Constitución española de 1978. Cabe precisar por fin que no puede aplicarse la prerrogativa de gracia.

partidistas que plantean las jurisdicciones compuestas por jueces políticos. En este sentido, ciertos autores consideran que el fuero del que goza el Jefe del Gobierno y los Ministros españoles ante la sala de lo penal del Tribunal Supremo, constituye “*una garantía de independencia e imparcialidad*”<sup>969</sup> de los jueces.

Como lo demuestra el ejemplo español, ciertos miembros del Consejo Europeo pueden ser juzgados por magistrados profesionales, como cualquier ciudadano. Esta opción confirma la sobriedad del privilegio jurisdiccional otorgado a ciertos jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo. Incontestablemente reconocemos las ventajas que supone la competencia de estos jueces profesionales para juzgar personajes tan eminentes a nivel nacional y a nivel europeo. Precisamente, nos parece muy importante que, gracias a la competencia de estos jueces profesionales, ciertos jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo, estén protegidos contra las derivas y la parcialidad partidista habitualmente vinculadas con la competencia de jueces políticos.

Sin embargo, y a título personal, consideramos que la opción de jurisdicciones compuestas de manera mixta por magistrados y jueces políticos, es particularmente tentadora, y creemos, más apropiada. En efecto, esta opción que garantizaría un real equilibrio entre lo político y lo judicial sería muy pertinente y permitiría una colaboración constructiva y presuntamente imparcial en caso de que fuera procesado un Jefe de Estado o de Gobierno miembro del Consejo Europeo.

### **2.1.2 LAS ESPECIFICIDADES DE LOS SISTEMAS JURISDICCIONALES ESPECIALES**

El principio común de privilegios jurisdiccionales se puede comprobar también con la competencia de jurisdicciones especiales y con la competencia más o menos importante de jueces políticos. Por un lado, conviene constatar la existencia de jurisdicciones especiales habilitadas para juzgar a ciertos Jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo. El caso del Jefe del Estado francés, miembro del Consejo Europeo, ilustra esta particularidad. Por otro lado, es importante notar la inexistencia de jurisdicciones especiales a nivel europeo. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa esta situación no planteaba

---

<sup>969</sup> Vid. G. RODRIGUEZ MOURULLO, "Criterios para la exigencia de responsabilidad criminal al presidente y demás miembros del Gobierno", in O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, p. 375.

ningún problema, puesto que los miembros de la Comisión estaban sometidos a un régimen de privilegios jurisdiccionales ordinarios. Con la entrada en vigor del nuevo tratado y la creación del cargo de Presidente del Consejo Europeo surgen algunas dudas. En efecto, el artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea, no da información sobre la existencia de privilegios jurisdiccionales aplicables al Presidente del Consejo Europeo. Esta situación no significa que el Presidente del Consejo Europeo no goce de privilegios jurisdiccionales, sino que cualquier hipótesis sobre el régimen de privilegios jurisdiccionales puede ser posible, incluso la de no tener ningún privilegio. En realidad, el silencio convencional sobre el régimen de privilegios jurisdiccionales aplicables al Presidente del Consejo Europeo constituye probablemente un “mero” olvido de los convencionales y de la CIG. Esto significa que el Presidente del Consejo Europeo es responsable penalmente pero que de momento el régimen de privilegios jurisdiccionales aplicables está desconocido.

En este apartado se propone enfocar la cuestión las especificidades de los sistemas jurisdiccionales especiales de algunos miembros del Consejo Europeo desde una perspectiva europea global. Así, pretendemos subrayar y destacar las especialidades que forman el marco común de los privilegios jurisdiccionales acordados a los miembros del Consejo Europeo. Esto supone conocer el contenido de los privilegios jurisdiccionales especiales aplicables a ciertos miembros del Consejo Europeo, y proponer valoraciones sobre la oportunidad de estos privilegios. Sin embargo, el estudio de las especificidades de los sistemas jurisdiccionales especiales presenta ciertas dificultades.

Por una parte, esta dificultad se expresa por las reticencias, de los ciudadanos a considerar que ciertos miembros del Consejo Europeo, puedan beneficiar de privilegios jurisdiccionales especiales. Esto se verifica a nivel nacional, constatando la abundante literatura sobre el tema de la responsabilidad penal de los jefes de Estado o de gobierno que gozan de privilegios jurisdiccionales especiales, como es el caso por ejemplo con el Presidente de la República Francesa.

Por otra parte, esta dificultad se funda sobre el hecho de que la responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo es un tema novedoso, y que de momento, la doctrina no ha profundizado mucho sus investigaciones en la cuestión de los privilegios jurisdiccionales del Presidente del Consejo Europeo. Sin embargo, y aunque no se conozca el régimen de privilegios jurisdiccionales aplicables al Presidente del Consejo Europeo pensamos que no se puede dejar de considerar esta cuestión. *A priori*, la inexistencia de privilegios jurisdiccionales especiales a nivel europeo, conduce a deducir que el Presidente

del Consejo Europeo será juzgado por una jurisdicción ordinaria y por magistrados profesionales. Sin embargo, no se puede descartar totalmente la hipótesis que se instaure una jurisdicción especial compuesta por jueces políticos, competentes para exigir la responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo.

Parece pues interesante analizar las hipótesis plausibles que podrían determinar los privilegios jurisdiccionales especiales cuando se exige la responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, la incógnita convencional creada por el Tratado de Lisboa estimula la curiosidad para saber a que régimen de privilegios jurisdiccionales está sometido este miembro emblemático del Consejo Europeo en caso de que se le exija su responsabilidad penal. Como lo vamos a demostrar, nos parece necesario instaurar un privilegio jurisdiccional especial para el Presidente del Consejo Europeo. En cambio, expresamos reservas en cuanto a la grandeza del privilegio jurisdiccional especial concedido a ciertos Jefes de Estado o de gobierno.

### ***2.1.2.1 LA NECESIDAD DE INSTAURAR UN PRIVILEGIO JURISDICCIONAL PARA EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO***

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la jurisdicción competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo era la jurisdicción competente para juzgar el Jefe de Estado o de Gobierno que ejercía la presidencia del Consejo Europeo. Para evitar redundancias con el párrafo sobre los privilegios de jurisdicciones de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, centraremos nuestro análisis en el caso del Presidente del Consejo Europeo tal y como está instaurado en el artículo 15 del Tratado reformado de la Unión Europea. Dentro del estudio de los sistemas jurisdiccionales especiales, puede sorprender un párrafo dedicado al Presidente del Consejo Europeo. En efecto, no se conoce el régimen jurisdiccional penal relativo al Presidente del Consejo Europeo. Por lo tanto, resulta imposible deducir la existencia o no de privilegios jurisdiccionales para este miembro del Consejo Europeo.

Todavía existe muy poca reflexión doctrinal sobre esta cuestión. Además, el artículo 15 del TRUE da escasas informaciones sobre este tema. Sin embargo, y aunque de momento este tema pueda parecer irrealista, defendemos la idea según la cual existe una

necesidad de instaurar un régimen jurisdiccional penal propio para el Presidente del Consejo Europeo. En efecto, consideramos que el Presidente del Consejo Europeo no puede ser considerado como un ciudadano cualquiera y que su responsabilidad penal debe estar condicionada a un régimen de privilegios jurisdiccionales adaptado a sus funciones. Sin embargo, la dificultad reside en la ausencia de precedentes prácticos que puedan dar informaciones sobre los regímenes de privilegios jurisdiccionales aplicables al Presidente del Consejo Europeo. Concretamente, y a lo largo de este párrafo, queremos presentar las lagunas y ambigüedades de las disposiciones convencionales. Luego, podremos anticipar y analizar las formas que podrían tener los fundamentos de un posible privilegio jurisdiccional del Presidente del Consejo Europeo, sugiriendo hipótesis susceptibles de definir las jurisdicciones y los jueces competentes para juzgar el Presidente del Consejo Europeo. Así, y a pesar del desconocimiento del régimen jurisdiccional aplicable al Presidente del Consejo Europeo, esperemos que la práctica futura o la inserción de precisiones convencionales, instauren un privilegio jurisdiccional para este miembro del Consejo Europeo.

Para demostrar la necesidad de instaurar un régimen jurisdiccional penal propio para el Presidente del Consejo Europeo, será conveniente analizar las diversas características posibles que podría tener este privilegio jurisdiccional, recurriendo a datos y elementos procesales comparados que podrían justificar la competencia de tal o cual Tribunal así como la elección oportuna de tal o cual categoría de juez competente. Este enfoque nos permitirá proponer como solución al problema de ausencia de Tribunal competente la opción de una jurisdicción especial. En cuanto al problema de la composición del tribunal competente, podría, en nuestra opinión, ser solucionado mezclando jueces políticos y profesionales en el seno de este Tribunal especial.

#### ***2.1.2.1.1 Una jurisdicción especial como solución al problema de ausencia de Tribunal competente***

Partiendo de la hipótesis de que el silencio convencional constituye efectivamente un olvido, esto significa que el Presidente del Consejo Europeo podría ser juzgado por un

tribunal, pero sin que se pueda decir de momento que tipo de jurisdicción<sup>970</sup> y, sin saber pues, si está sometido a un privilegio de jurisdicción.

Por una parte cabe reconocer que esta situación tiene la ventaja de posibilitar múltiples interpretaciones y otorgar flexibilidad en la interpretación del silencio convencional. Esto significa que según el Tratado de Lisboa, el jefe del Consejo Europeo puede ser juzgado tanto por una jurisdicción de derecho común, como por una jurisdicción excepcional, según procedimientos privilegiados o de derecho común. Sin embargo, y por otra parte, el inconveniente de esta situación es que deja pendiente una cuestión delicada que no puede ser resuelta en el momento en el que ocurra un problema de responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo. En efecto, la crisis institucional que supondría una responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo, impone que sea aclarado el procedimiento aplicable en tal caso con mucha antelación, y pues que se determine si el Presidente del Consejo Europeo beneficia o no de un privilegio ante una jurisdicción particular.

Ante el silencio convencional sobre la jurisdicción competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo, es difícil saber si se trata de un olvido de los convencionales o si se trata de una voluntad deliberada de sustraer totalmente al Presidente del Consejo Europeo de cualquier tipo de jurisdicción. De todos modos, nos parece indispensable, a corto plazo, que el Tratado reformado de la Unión Europea, o mejor, un futuro reglamento interno del Consejo Europeo zanje oficialmente esta cuestión de la existencia o no de una jurisdicción competente para juzgar al jefe del Consejo Europeo. Para eso, consideramos oportuno que los miembros del Consejo Europeo o los convencionales consideraran la necesidad de determinar un tipo de jurisdicción competente, ordinaria o de excepción, para juzgar al Presidente del Consejo Europeo.

Luego, sería conveniente que los miembros del Consejo Europeo o los convencionales, determinaran si el Presidente del Consejo Europeo puede beneficiar o no de un privilegio de jurisdicción. Sea cual sea la jurisdicción competente que se elegirá, pensamos que sería necesario y útil que el Presidente del Consejo Europeo gozara de un privilegio de jurisdicción como los demás miembros del Consejo Europeo. En efecto, debido al prestigio y a la importancia del cargo de Presidente del Consejo Europeo, creemos que no constituiría ninguna exageración la instauración de un privilegio de jurisdicción para este miembro del

---

<sup>970</sup> Es decir un Tribunal de excepción o un Tribunal de derecho común.



Consejo Europeo. Además de ser justificado por las funciones y el cargo de importancia y de prestigio ocupado por el Presidente del Consejo Europeo, este privilegio de jurisdicción otorgaría al jefe del Consejo Europeo una indispensable protección contra las presiones y abusos que podrían atentar contra la libertad y a la independencia de sus funciones.

Sobre la base de estas consideraciones, queremos proponer dos hipótesis que permitan determinar la jurisdicción competente y la eventual definición de un privilegio de jurisdicción.

Nuestra primera hipótesis sería la de encargar una jurisdicción ordinaria para que examinara la responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo. A nivel europeo, es el Tribunal de Justicia que podría desempeñar este papel. A nuestro parecer, es una solución interesante que se aplica ya al Alto Representante para los asuntos exteriores de la Unión y a los miembros de la Comisión Europea. Sin embargo, de momento, no hay nada ni en el Tratado de Lisboa, ni en el estatuto del Tribunal de justicia, ni en el protocolo sobre “inmunidades y privilegios”, que nos permita afirmar con certeza la competencia del Tribunal de justicia para juzgar al Presidente del Consejo Europeo. Además, la competencia del Tribunal de justicia, situaría al mismo nivel al Presidente del Consejo Europeo y a los miembros de la Comisión Europea y en particular a su Presidente. Vistas las rivalidades previsibles entre las dos presidencias, esta solución no se impone como la más recomendable.

Aunque hoy en día, no exista ninguna jurisdicción de este tipo prevista en las instituciones de la Unión Europea, nuestra segunda hipótesis podría consistir en otorgar a una jurisdicción excepcional la capacidad para juzgar penalmente al Presidente del Consejo Europeo. Así, por ejemplo, el Parlamento Europeo, reunido en Tribunal parlamentario, sería él el encargado de juzgar al Presidente del Consejo Europeo<sup>971</sup>. Sin embargo, la competencia del Parlamento Europeo sería justificada en caso de que fuera él quien eligiera al Presidente del Consejo Europeo lo que no es el caso. En nuestra opinión, esta posibilidad pierde así su pertinencia. Otra opción de jurisdicción especial, podría consistir en crear un Tribunal que reuniera a todas las instituciones de la Unión Europea, es decir, el Parlamento Europeo, la Comisión, y el Tribunal de justicia. Reconocemos que la línea de actuación de la Unión no tiende hacia la creación de este tipo de Tribunales. Pero parece, sin embargo, una solución bastante interesante y que consideramos apropiada al cargo “excepcional” de Presidente del

---

<sup>971</sup> Esta solución, aunque posible, no está contemplada en las atribuciones constitucionales del Parlamento europeo.

Consejo Europeo<sup>972</sup>. Permitiría además otorgar al Presidente del Consejo Europeo un privilegio de jurisdicción claramente identificable y concebido a medida para una de las figuras institucionales más importantes de la Unión Europea.

#### ***2.1.2.1.2 Una mezcla de jueces políticos y profesionales como solución al problema de la composición del tribunal competente***

Al no dar informaciones precisas sobre la jurisdicción competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo, el artículo 15 del TRUE impide que se conozca la composición de esta jurisdicción competente. Esta situación merece unos comentarios. En la medida en que no se conoce la composición de la jurisdicción competente para juzgar al jefe del Consejo Europeo, cualquier opción aparece posible. Así, el Tribunal puede componerse de magistrados profesionales, de jueces políticos, o también de magistrados profesionales y de jueces políticos. La diversidad de composición posible se presta a unos comentarios.

En primer lugar, la composición por magistrados profesionales del Tribunal competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo presenta el inconveniente de enfrentar la decisión del Tribunal a una posible incomprensión de la acción política llevada a cabo por el jefe del Consejo Europeo por el interés de la Unión. En cambio, preserva la decisión del Tribunal de un juicio imparcial debido a una solidaridad política entre miembros de las instituciones europeas. En segundo lugar, no es menos complicada la composición por jueces políticos de la jurisdicción competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo. En efecto, la gran complicidad que puede existir entre los líderes de las instituciones europeas, o al contrario las vivas rivalidades, constituyen un serio obstáculo para que estos jueces políticos integren el Tribunal que juzgara al Presidente del Consejo Europeo. Sin embargo, hay que reconocer que esta categoría de jueces sería totalmente competente para apreciar y juzgar la acción política y los motivos que pueden conducir al jefe del Consejo Europeo a perpetrar un acto reprobable.

---

<sup>972</sup> Se podría concebir una acusación por la Comisión europea, confirmada por un voto del Parlamento europeo, y un Tribunal excepcional de justicia compuesto por miembros de todas las instituciones de la Unión y magistrados del Tribunal de justicia de la Unión.

La ausencia de disposiciones claras sobre la composición de la jurisdicción competente y pues de los jueces competentes para juzgar al jefe del Consejo Europeo constituye, en nuestra opinión, una situación incómoda y a medio plazo, insostenible en caso de que se enjuiciara al Presidente del Consejo Europeo. Por eso nos parece indispensable que la reforma del Tratado de la Unión Europea y la adopción de un Reglamento interno del Consejo Europeo contemplen y expliciten la composición de la jurisdicción competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo. Concretamente la principal tarea de los miembros del Consejo Europeo o de los convencionales será determinar que tipo de juez podrá juzgar al Presidente del Consejo Europeo. Obviamente, la competencia de los jueces dependerá de la elección de la jurisdicción competente. En función de este criterio, diversas opciones podrían ser apreciadas para determinar la composición de la jurisdicción competente para juzgar al Presidente del Consejo Europeo.

Así, por ejemplo, los magistrados del TJUE podrían ser los jueces del Presidente del Consejo Europeo. De la misma manera, los diputados europeos podrían componer un Alto Tribunal habilitado para juzgar al Presidente del Consejo Europeo. Otra opción sería que el Presidente de la Comisión y el Alto Representante, el Presidente y un Vicepresidente del Parlamento Europeo, unos Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, así como unos cuantos magistrados del Tribunal de Justicia integren una jurisdicción competente para juzgar de manera exclusiva al Presidente del Consejo Europeo. A nuestro criterio, este modelo mixto permite evitar los inconvenientes de las opciones exclusivas con sólo magistrados, o con sólo jueces políticos. El equilibrio político y judicial así alcanzado en la composición del Tribunal competente para juzgar al jefe del Consejo Europeo nos parece ser una solución satisfactoria, que merecería ser privilegiada por los convencionales o los miembros del Consejo Europeo.

### **2.1.2.2 La grandeza del privilegio jurisdiccional concedido a ciertos Jefes de Estado o de gobierno**

Algunos jefes de Estado o de gobierno y Ministros, miembros del Consejo Europeo, benefician de un régimen jurisdiccional especial definido en las disposiciones constitucionales nacionales.

La doctrina ya denunció o justificó según los casos, la existencia de estos privilegios jurisdiccionales para algunos Jefes de Estado o de gobierno. Sin embargo, este privilegio jurisdiccional nunca ha sido apreciado desde un punto de vista europeo global, es decir, como un privilegio jurisdiccional concedido a ciertos miembros del Consejo Europeo. Privilegiando, pues, este enfoque europeo global del régimen jurisdiccional especial, evidenciaremos la grandeza del privilegio jurisdiccional concedido a ciertos miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo y en concreto al Jefe del Estado francés y a sus ministros.

La grandeza del privilegio jurisdiccional de los Jefes de Estado o de Gobierno y de los Ministros acompañantes se demostrará con el análisis del contenido de estos privilegios jurisdiccionales. Por una parte verificaremos que la grandeza del privilegio jurisdiccional se caracteriza por la competencia de jurisdicciones especiales competentes, y que esta competencia hace correr el riesgo de derivas en cuanto a la capacidad efectiva de estos tribunales para exigir la responsabilidad penal de un jefe de Estado o de gobierno. Por otra parte, comprobaremos que la grandeza del privilegio jurisdiccional se manifiesta por la competencia exclusiva de jueces políticos lo que puede implicar cierta indulgencia partidista a la hora de exigir la responsabilidad penal de un jefe de Estado o de gobierno.

#### ***2.1.2.2.1 El riesgo de derivas del privilegio de jurisdicción debido a la competencia de Tribunales especiales : el ejemplo francés***

En Francia, desde la tercera República y hasta 1993, las constituciones otorgaban a la Alta Corte de justicia la competencia para juzgar a los Ministros<sup>973</sup>. La ley constitucional del 27 de julio de 1993<sup>974</sup>, instauró un nuevo sistema judicial especial para juzgar exclusivamente los delitos y crímenes de los Ministros. Según el artículo 68-1 de la Constitución francesa<sup>975</sup>, es la Corte de Justicia de la República, la jurisdicción competente para juzgar a los Ministros. Por lo que se refiere a la jurisdicción encargada de juzgar al Jefe del Estado, las leyes constitucionales de la Tercera República<sup>976</sup> habían reconocido la

---

<sup>973</sup> Es decir el mismo Tribunal que el competente para juzgar al Presidente de la República.

<sup>974</sup> Véase "Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII", *Journal Officiel*, n° 172, 28 juillet 1993, p. 10600.

<sup>975</sup> Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>976</sup> La existencia de la Alta Corte de Justicia se remonta a la IIIª República francesa. En aquella época, era el Senado, constituido en Alta Corte de justicia, que tenía competencia para juzgar al Presidente de la República. El

competencia de la Alta Corte de Justicia. Desde la reforma constitucional de febrero de 2007<sup>977</sup>, es la Alta Corte que según el artículo 68 de la Constitución de 1958<sup>978</sup>, está habilitada para juzgar al Jefe del Estado, miembro de la delegación francesa del Consejo Europeo<sup>979</sup>.

El primer comentario que se puede formular respecto a estas disposiciones constitucionales francesas es que la Corte de Justicia de la República y la Alta Corte son dos de las veintisiete jurisdicciones posibles habilitadas para juzgar a los Jefes de Estado o de Gobierno y a los Ministros miembros del Consejo Europeo. En segundo lugar, este ejemplo revela que Francia, ha optado por jurisdicciones especiales para juzgar a su Jefe de Estado y a los Ministros, miembros del Consejo Europeo. Todo este dispositivo quiere dejar claro que el Presidente francés y sus Ministros benefician de un privilegio de jurisdicción.

Por una parte, la competencia de jurisdicciones especiales para juzgar penalmente a ciertos Jefes de Estado o de gobierno y a Ministros, miembros del Consejo Europeo, como es el caso de los miembros franceses, permite evidenciar el carácter extraordinario de la jurisdicción y de los miembros juzgados. Permite además otorgar a ciertos miembros del Consejo Europeo un privilegio de jurisdicción claramente identificable y concebido a medida para figuras institucionales importantes de la Unión Europea. Por otra parte, este privilegio jurisdiccional ante unos tribunales especiales para algunos Jefes de Estado o de Gobierno y de

---

artículo 6 de la ley constitucional del 25 de febrero de 1875 disponía “*El Presidente de la República es responsable únicamente en caso de alta traición*” y el artículo 12 de la ley constitucional del 16 de julio de 1875 añadía “*El Presidente de la República solo puede ser acusado por la Cámara de diputados y solo podrá ser juzgado por el Senado*”. Vid. “Constitución francesa de 1875”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1875.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>977</sup> Vid. “Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution”, *Journal Officiel*, n°47, 24 février 2007.

<sup>978</sup> El artículo 68 de la Constitución francesa dispone : “*El Presidente de la República no podrá ser destituido sino en caso de incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato. La destitución será acordada por el Parlamento constituido en Alto Tribunal de Justicia.*

*La propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia adoptada por una de las Cámaras del Parlamento será inmediatamente presentada a la otra, que se pronunciará en los quince días.*

*El Alto Tribunal de Justicia será presidido por el Presidente de la Asamblea Nacional. Se pronunciará en el plazo de un mes, a votación secreta, sobre la destitución. Su decisión tendrá efecto inmediato.*

*Las decisiones adoptadas en aplicación del presente artículo lo serán por mayoría de los dos tercios de los miembros que compongan la Cámara correspondiente o el Alto Tribunal de Justicia. Cualquier delegación de voto será prohibida. Sólo se considerarán los votos favorables a la propuesta de reunión del Alto Tribunal de Justicia o la destitución. Una ley orgánica fijará las condiciones de aplicación del presente artículo”.* Vid. “Constitución francesa de 1958”, *op. cit.*

<sup>979</sup> En el caso francés, el Consejo constitucional asentó, en su decisión de enero de 1999, el privilegio de jurisdicción otorgado al Presidente de la República ante la Alta Corte de Justicia, durante toda la duración de su mandato. En un comunicado del 10 de octubre de 2000, el Consejo constitucional insistió en que el Presidente de la República no tiene inmunidad penal sino inmunidad jurisdiccional. Vid. “Communiqué”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], 10 octubre 2000, disponible en :

<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/communiq/2000/co101000.htm>>, (consultado en julio de 2008), y “Decision n°98-408 DC”, *Conseil Constitutionnel* [en línea], 22 janvier 1999, disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98408/98408dc.htm>>, (consultado en julio de 2008).

los Ministros presenta serios inconvenientes. Primero, impide un procedimiento de apelación ante una jurisdicción superior. Luego, la competencia de la Alta Corte para juzgar penalmente al Jefe del Estado francés, y la competencia de la Corte de Justicia de la República para juzgar a los Ministros, expone a estos miembros del Consejo Europeo a posibles maniobras políticas de los parlamentarios. Por fin, cabe subrayar que la competencia de la Alta Corte es criticable puesto que impide a las víctimas de las actuaciones del Jefe del Estado recurrir ante una jurisdicción que no esté vinculada con la dinámica partidista de un Parlamento nacional.

La competencia de la Alta Corte francesa y de la Corte de Justicia de la República para juzgar al Jefe del Estado y a Ministros franceses, miembros del Consejo Europeo, ofrece un ejemplo muy interesante de privilegios jurisdiccionales ante jurisdicciones especiales.

Por un lado, pensamos que la existencia del privilegio de jurisdicción otorgado a ciertos miembros del Consejo Europeo es necesario y útil. En efecto, este privilegio ante jurisdicciones especiales nos parece ser una solución bastante interesante y apropiada al cargo “excepcional” de Jefe de Estado, pero quizás un poco desproporcionado para los cargos ministeriales. Sin embargo, tanto para los Ministros como para los Jefes de Estado o de gobierno, este privilegio de jurisdicción otorga una indispensable protección contra las presiones políticas y ciudadanas.

Por otro lado, consideramos como imprescindible que este privilegio goce de una plena eficacia para juzgar a estos miembros del Consejo Europeo, si quiere ser tolerado y aceptado por los ciudadanos. Ahora bien, si la Corte de Justicia de la República goza de una plena y total capacidad para juzgar y sancionar penalmente a los Ministros franceses, no es el caso de la Alta corte que sólo puede poner fin al mandato del Jefe del Estado por incumplimiento de sus deberes<sup>980</sup>. En efecto, la Alta Corte no tiene competencia para poner en juego la responsabilidad penal del Jefe del Estado francés, sino simplemente de apreciar una situación política. Esto significa que la competencia de la Alta Corte es en realidad una competencia política y no judicial. El ejemplo francés nos lleva a lamentar esta deriva del privilegio de jurisdicción y a valorar negativamente las fórmulas institucionales que otorguen un privilegio ante una jurisdicción especial incompetente para juzgar de manera efectiva a un miembro del Consejo Europeo. En este sentido, creemos que la competencia de tribunales especiales debería ofrecer todas las garantías para poder juzgar de manera efectiva a los miembros del consejo europeo. Al no ser el caso, la existencia de una jurisdicción especial

---

<sup>980</sup> No se definen las penas que puede pronunciar la Alta Corte.

pierde su interés, y debe, en nuestra opinión, ser suplantada por una jurisdicción ordinaria, sin alterar obviamente la regla de un privilegio jurisdiccional para los jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo.

#### ***2.1.2.2.2 El escollo de una indulgencia partidista por culpa de la competencia exclusiva de jueces políticos : el ejemplo francés***

En Francia, la Corte de Justicia de la República se compone según el artículo 68-2 de la Constitución francesa de quince jueces<sup>981</sup>. De entre estos quince jueces, en su mayoría jueces parlamentarios, se puede apreciar una representación notable de magistrados profesionales en la formación de este Tribunal. Concretamente, los jueces de la Corte de Justicia de la República son seis diputados y seis senadores elegidos, por cada asamblea en sus respectivos senos<sup>982</sup>. A estos doce “jueces parlamentarios”, se añaden tres magistrados “sentados” de la Corte de casación<sup>983</sup>, entre los cuales se elige el Presidente de la Corte de justicia de la República<sup>984</sup>. Por lo que se refiere a la composición de la jurisdicción competente para juzgar al Presidente francés, la Constitución francesa de la quinta República, reconoce en el artículo 68 del título IX, que es el Parlamento quien compone la Alta Corte. Esto significa que la Alta Corte se compone de diputados y senadores es decir de jueces parlamentarios.

Por una parte, la competencia de jueces parlamentarios en las jurisdicciones especiales puede ser problemática si el Jefe del Estado o de gobierno o los Ministros juzgados han sido parlamentarios. En este caso pueden existir vínculos de amistad o vínculos profesionales que hacen peligrar la imparcialidad de la decisión de los jueces. Es el caso ilustrado por la composición de la Alta Corte. Al no tener ningún magistrado profesional,

---

<sup>981</sup> Vid. "Loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République", *Journal Officiel*, 24 novembre 1993, p. 161168.

<sup>982</sup> Para ser elegido, el candidato debe obtener la mayoría absoluta de los sufragios expresados. Cada titular tiene un suplente elegido al mismo tiempo y en las mismas condiciones. Cada fuerza política del Parlamento tiene una representación en la Corte de Justicia de la República en función de su representación en la Asamblea Nacional y en el Senado. Los jueces parlamentarios elegidos, juran su cargo ante la asamblea que les ha elegidos. Sus mandatos cesan a cada renovación de las dos asambleas, o en caso de dimisión voluntaria.

<sup>983</sup> Estos tres jueces son elegidos por todos los magistrados de la Corte de Casación, para un mandato de tres años, sin tener que jurar el cargo.

<sup>984</sup> El Presidente está elegido por los quince jueces de la Corte de Justicia de la República. El anteproyecto de ley constitucional presentado por el Senado había preferido otorgar la presidencia de la Corte de Justicia de la República al primer Presidente de la Corte de Casación.

carece de la imparcialidad y de la independencia que le hubiera proporcionado estos jueces profesionales. Este inconveniente ha sido subrayado por la doctrina al notar que la composición política de la Alta Corte debería en teoría impedir que sea procesado el Jefe del Estado<sup>985</sup>. En caso de que lo fuera, no se podrán evitar tener dudas en cuanto a la imparcialidad de la Alta Corte, cuyos miembros han podido tener contactos amistosos y profesionales con el Jefe del Estado. En el caso de la composición de la Corte de Justicia de la República la competencia de jueces políticos está compensada por la presencia de jueces profesionales. La competencia de estos profesionales del derecho tiene la ventaja de impedir que haya sospecha de defensa corporativa entre hombres políticos, facilitando pues decisiones imparciales. Así, permite evitar los problemas de influencias partidistas que plantean las jurisdicciones compuestas por jueces políticos.

Por otra parte, la competencia de magistrados profesionales presenta el inconveniente del mal conocimiento de la acción política y de los motivos de interés general que pueden conducir un Jefe de Estado o de gobierno o un Ministro a actuar de tal o cual manera. En cambio, la competencia de jueces parlamentarios en las jurisdicciones especiales garantiza al Jefe del Estado o de gobierno y a los Ministros que sus jueces conocen perfectamente los límites de la acción política y los riesgos delictivos que puede suponer. Esta ventaja se encuentra ilustrada con el ejemplo de la Alta Corte francesa, y de cierta manera con el ejemplo de la Corte de Justicia de la República. En efecto, en ambos casos los jueces parlamentarios conocen perfectamente la acción política y los motivos que pueden conducir el Presidente de la República o un Ministro a cometer un acto reprobable.

En resumidas cuentas, en el marco de jurisdicciones especiales, la diversidad de jueces competentes para juzgar a los Jefes de Estado o de Gobierno y Ministros, miembros del Consejo Europeo, revela situaciones muy diferentes inspiradas por particularismos constitucionales nacionales. Esta pluralidad existente en las categorías de jueces habilitados para juzgar esta categoría de miembros del Consejo Europeo, se impone como una característica interesante del punto de vista institucional<sup>986</sup>. En este sentido, la competencia de jueces políticos, para juzgar a ciertos Jefes de Estado o de gobierno y Ministros miembros del Consejo Europeo, confirma la existencia de un privilegio jurisdiccional.

---

<sup>985</sup> Puesto que la mayoría política del Parlamento francés está ampliamente vinculada a la mayoría presidencial. Aunque no sea totalmente imposible, es poco probable que un Parlamento de derecha decida juzgar a un Presidente de derecha o que un Parlamento de izquierda decida juzgar a un Presidente de izquierda.

<sup>986</sup> Esta diversidad constituye una originalidad propia que conviene respetar debido a la dificultad de componer un Tribunal "ideal" para juzgar a estos miembros del Consejo europeo.



Sin embargo, la competencia exclusiva de jueces políticos en estas jurisdicciones especiales, constituye a nuestro criterio, un escollo, debido a las probables indulgencias políticas que fomenta. Por lo tanto, si admitimos que la competencia de jueces parlamentarios permite asentar el privilegio jurisdiccional del Jefe del Estado, pensamos que es necesario integrar unos jueces judiciales para que sea creíble la existencia del privilegio jurisdiccional atribuida a ciertos miembros del Consejo Europeo<sup>987</sup>. En efecto, consideramos que la composición mixta por magistrados y jueces políticos garantiza un real y pertinente equilibrio entre lo político y lo judicial. Además, permite una colaboración constructiva y presuntamente imparcial en caso de que sea procesado un Jefe de Estado o de Gobierno miembro del Consejo Europeo.

## **2.2 EL PRINCIPIO MAYORITARIO DE AUSENCIA DE INMUNIDAD PENAL**

La progresión de las responsabilidades penales se aprecia con el estudio de las reglas de inmunidades penales<sup>988</sup> aplicables a los miembros del Consejo Europeo. Obviamente estos miembros del Consejo Europeo, pueden haber cometido infracciones antes o después del ejercicio de sus funciones. Pero en este apartado, sólo se consideraran las infracciones cometidas durante el mandato, y no se distinguirán los actos cometidos en el ejercicio de las funciones de los actos cometidos en la “esfera privada”<sup>989</sup>.

La responsabilidad penal de los miembros de la Comisión y de los Jefes de Estado o de Gobierno ha sido objeto de varios artículos doctrinales. Por lo tanto, este estudio de los regímenes de inmunidades penales no es novedoso y a primera vista, presenta poco interés. No obstante, y si adoptamos un enfoque de estudio global, se puede constatar que el tema de las inmunidades penales de los miembros del Consejo Europeo parece ser tabú. En efecto, se habla muy poco del tema en los manuales de derecho europeo. En realidad, la existencia de inmunidades penales para un miembro del Consejo Europeo, está percibida por los eurociudadanos como una derogación a las reglas de responsabilidad penal, fundada sobre la

---

<sup>987</sup> Siguiendo el modelo de la Corte de justicia de la República en Francia.

<sup>988</sup> Solo consideramos el régimen de inmunidades penales durante el ejercicio del mandato.

<sup>989</sup> Siguiendo en este sentido la opinión del Profesor Carcassonne que considera que “*La frontera entre los actos cometidos en el ejercicio de funciones y los demás es imposible a trazar*”. Vid. G. CARCASSONNE, “L’immunité présidentielle”, *Le Point* [en línea], 29 de agosto de 1998, disponible en : <<http://www.lepoint.fr/search/recherche/resultats?keyword=la%20frontiere%20entre%20les%20actes&page=7&orderby=date|ASC>>, (consultado en julio de 2008).

autoridad política especial del autor del delito o del crimen, contraria al principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la justicia.

El estudio de las inmunidades penales aplicables a los miembros del Consejo Europeo es complejo. En efecto, no existe un único régimen de inmunidades penales para todos los miembros del Consejo Europeo. Al contrario, existen tantos regímenes de inmunidades penales como países miembros de la Unión Europea. Con una Unión Europea compuesta de veintisiete miembros, existe pues una verdadera constelación de regímenes de inmunidades penales que permiten juzgar a los miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, y será la idea que defenderemos en este párrafo, existen algunas semejanzas entre los diversos regímenes de inmunidades penales que merecen ser evidenciados y que demuestran en nuestra opinión, la existencia de un principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal.

Este estudio tiene por finalidad analizar el ámbito de las inmunidades penales de los miembros del Consejo Europeo para fijar límites a las inmunidades penales. Concretamente, se tratará de investigar los contenidos, los tipos y el grado de inmunidad que son otorgados a los distintos miembros del Consejo Europeo. También se identificarán y definirán los actos sistemáticamente sancionables, los que son ocasionalmente sancionables y los que no lo son jamás. Así, y para comprobar la existencia de un principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal, analizaremos primero las especificidades de las inmunidades político-criminales, para luego estudiar las especificidades de las inmunidades criminales y delictivas.

### ***2.2.1 LAS ESPECIFICIDADES DE LAS INMUNIDADES POLÍTICO-CRIMINALES***

El principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal se aprecia desde el punto de vista de las especificidades de las inmunidades político-criminales. Estas inmunidades son las que se otorgan, o no, a los miembros del Consejo Europeo cuando comenten actos “político-criminales”. Esta calificación resulta de la naturaleza compleja de estos actos, a mitad camino entre el acto político y el acto penal. La existencia de estos actos político-criminales es reconocida en la Constitución de muchos Estados miembros, y está confirmada en los Tratados europeos bajo la denominación de “faltas graves”. Estos actos “político-criminales” abarcan a delitos concretos, con denominaciones muchas veces muy parecidas pero con contenidos más o menos variables y definidos.

El estudio de las especificidades de las inmunidades político-criminales es delicado. Primero, como si existiera un sentimiento protector hacia las instituciones europeas, el tema de la inmunidad político-criminal de los miembros del Consejo Europeo parece tabú. Luego, los estudios doctrinales existentes sobre esta cuestión parecen rodeados de desconfianza y suelen ser presentados como morbo antieuropeo. Por fin, la preferencia de los textos convencionales y constitucionales por infracciones generales y desconocidas en derecho penal común, dan el sentimiento de ampliar las inmunidades penales. Estos elementos contribuyen a difundir una impresión de impunidad de los miembros del Consejo Europeo y a acentuar el régimen penal extraordinario de los miembros del Consejo Europeo.

En nuestra opinión, esas críticas y esos reproches se fundan exclusivamente sobre un mal conocimiento de la realidad convencional y constitucional o sobre delirios antieuropeos exagerados. En realidad, y centrándose en el problema del mal conocimiento de las reglas de inmunidad para los actos político-criminales, parte de la dificultad del estudio de esta cuestión se explica por las ambigüedades convencionales y constitucionales sobre la definición de los actos “político-criminales” sancionables. Esas ambigüedades plantean dudas sobre la existencia o no de una inmunidad político-criminal de los miembros del Consejo Europeo. Nos parece pues necesario enfocar este tema sin tabú asumiendo tanto las ventajas como los inconvenientes de las inmunidades aplicables a los miembros del Consejo Europeo en caso de haber cometido actos político-criminales. De este modo, esperemos mostrar que los miembros del Consejo Europeo no benefician de tanta indulgencia e impunidad cuando cometen actos político-criminales y que, al contrario, están sometidos a un principio único de ausencia de inmunidad.

En el marco de este párrafo, y a partir de las disposiciones convencionales y constitucionales, se propone identificar y definir estos actos político-criminales. Así, a partir del contenido y del ámbito de los actos político-criminales se deducirán los vicios y defectos que afectan el régimen de ausencia de inmunidades aplicable a los miembros de las delegaciones nacionales y de la delegación europea del Consejo Europeo.

### **2.2.1.1 Los defectos de la ausencia de inmunidad para los miembros de la delegación europea**

Las reglas de inmunidad para los actos político-criminales se aprecian primero según el régimen aplicable a los miembros de la delegación europea. En los Tratados europeos, el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión así como el comisario acompañante no gozan de inmunidad político-criminal. El Presidente del Consejo Europeo tampoco tiene inmunidad penal para los actos político-criminales.

Excepción hecha del caso del Presidente del Consejo Europeo<sup>990</sup>, las inmunidades político-criminales de los demás miembros de la delegación europea, es decir, los miembros de la comisión, han sido ampliamente analizadas y comentadas en la doctrina. Precisamente, la mayoría de los artículos de doctrina se han centrado en el ejemplo excepcional, y hasta hoy único, que ofrece el caso Cresson para abordar el tema de las inmunidades político-criminales de los miembros de la Comisión Europea. En efecto, constituye una referencia para estudiar la ausencia de inmunidades político-criminales del Presidente, del Vicepresidente de la Comisión y del comisario acompañante. En este apartado, privilegiaremos un enfoque que permita apreciar las inmunidades político-criminales de manera global desde la perspectiva de la condición de miembro de la delegación europea del Consejo Europeo. Así, se deducirá la efectividad del principio mayoritario de ausencia de inmunidad en el Consejo Europeo. A lo largo de este apartado, queremos demostrar que, si valoramos positivamente la ausencia de inmunidad político-criminal de los miembros de la delegación europea, estamos preocupados por la existencia de algunos defectos que pueden comprometer y aminorar la eficacia del régimen de inmunidad. En efecto, y debido a la ausencia de definición precisa de los actos político-criminales<sup>991</sup>, existen reales dificultades para conocer el contenido y el ámbito preciso de estos actos político-criminales, susceptibles de ser imputados a estos miembros del Consejo Europeo. Estas ambigüedades convencionales, que a nuestro juicio son defectos del régimen de inmunidades, plantean dudas sobre la realidad de la ausencia de inmunidad de tal o cual miembro de la delegación europea.

---

<sup>990</sup> Por lo que se refiere al Presidente del Consejo europeo, las disposiciones del artículo 15 del TRUE no han podido ser explicitada por la práctica.

<sup>991</sup> Cabe constatar que al nivel europeo se prefiere una definición fundada sobre el grado de la infracción. Sin embargo, esta definición carece de precisión sobre el contenido preciso de este tipo de falta susceptible de ser imputados a estos miembros del Consejo europeo.

El objetivo de este estudio consiste en identificar y en analizar el contenido de los actos que pueden cometidos por los miembros de la delegación europea del Consejo Europeo. Así, podremos justificar la ausencia de inmunidad penal de estos miembros. En cuanto al argumento según el cual la ausencia de inmunidad político-criminal de los miembros de la delegación europea es defectuosa, se demuestra sobre la base de dos elementos. Por una parte, considerando la incertidumbre de poder sancionar a los miembros de la Comisión Europea, debida a la ausencia de definición de los conceptos “*falta grave*” e “*incumplimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de las funciones*”. Por otra parte, considerando la incertidumbre de poder sancionar al Presidente del Consejo Europeo, debida a la ausencia de definición del concepto “*falta grave*”.

#### ***2.2.1.1.1 La incertidumbre de la sanción de los miembros de la Comisión Europea debida a la ausencia de definición de los conceptos “falta grave” e “incumplimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de las funciones”***

La identificación así como el fundamento textual del régimen de inmunidad para los actos político-criminales cometidos por miembros de la Comisión se encuentran en las disposiciones convencionales. El artículo 247 del TFUE<sup>992</sup> dispone que “*todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de justicia a instancia del Consejo o de la Comisión*”. La gran aportación del artículo 247 del TFUE es que reconoce dos tipos de actos político-criminales. Concretamente, los Tratados europeos admiten como actos político-criminales la “*falta grave*” y el acto de “*no reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de las funciones*”. Estas dos infracciones son tradicionales y recurrentes en la historia convencional de la Unión Europea. En efecto, en 1957, el artículo 160 del Tratado de Roma<sup>993</sup>, ya hacía referencia a estos actos disponiendo que “*todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de justicia a instancia del Consejo o de la Comisión*”. El artículo 247 del TFUE establece un marco específico de las inmunidades para los actos político-criminales que conviene analizar y definir.

---

<sup>992</sup> Ex artículo 216 del TCE

<sup>993</sup> Vid. "Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, versión original de 1957", no publicado en el *Diario Oficial*.

En primer lugar, el reconocimiento de estos dos actos político-criminales imputables a miembros de la Comisión tiene la ventaja de instaurar una ausencia de inmunidad penal para este tipo de actos. Esta situación convencional se encuentra confirmada en la práctica con la ilustración histórica y única que ofrece el caso Cresson. Así, en enero de 2003, en el marco de su propia investigación<sup>994</sup>, la Comisión pidió explicaciones a Edith Cresson "en respuesta a las alegaciones de nepotismo, según las cuales habría violado sus obligaciones durante su mandato como comisaria"<sup>995</sup>. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea fue encargado de determinar<sup>996</sup>, si hubo "favoritismo y negligencia"<sup>997</sup>, de la Señora Cresson durante sus obligaciones dentro del Ejecutivo comunitario entre 1995 y 1999<sup>998</sup>. El 11 de julio de 2006, el Tribunal de justicia de Luxemburgo declaró la ex comisaria francesa culpable de nepotismo, al considerar, en su sentencia, que Edith Cresson había violado sus obligaciones de comisario al contratar al Doctor Berthelot<sup>999</sup>.

En segundo lugar, cabe subrayar el inconveniente introducido por el artículo 247 del TFUE cuando reconoce como actos político-criminales la "falta grave" y el

---

<sup>994</sup> Y de las investigaciones del oficio europeo de lucha anti fraude

<sup>995</sup> El Comisario europeo a la reforma administrativa comentó esta decisión de la Comisión europea indicando que se trataba de un mero desenlace de un procedimiento administrativo, totalmente desvinculado de preocupaciones políticas. Vid. S. POZZI, "La UE pide explicaciones por nepotismo a la ex comisaria Cresson", diario *El País* [en línea], 23 de enero de 2003, disponible en :

<[www.elpais.com/.../UE/pide/explicaciones/nepotismo/ex/comisaria/Cresson/elpepiint/20030123elpepiint\\_10/Tes/](http://www.elpais.com/.../UE/pide/explicaciones/nepotismo/ex/comisaria/Cresson/elpepiint/20030123elpepiint_10/Tes/)>, (consultado en julio de 2008), J.-P. STTOOBANTS, L. ZECCHINI, "La Commission européenne décide de revenir sur l'« affaire » Edith Cresson", diario *Le Monde* [en línea], 23 de enero de 2003, disponible en : [http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=789349](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=789349), (consultado en julio de 2008).

<sup>996</sup> Este procedimiento en contra de un Comisario europeo, previsto en el artículo 213 del Tratado de Maastricht que dispone que "(...) En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese [del comisario] en las condiciones previstas en el artículo 216 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo". Versión consolidada del Tratado constitutivo de la comunidad europea, Diario Oficial n°C 325 de 24 de diciembre de 2002 disponible en línea en : <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm> ver en disposiciones similares los artículos III-347 y III-349 de la Constitución europea.

<sup>997</sup> La Comisión europea decidió que sea el Tribunal de Justicia quien determine la existencia o no de estas posibles infracciones, tras analizar "en profundidad" todos los datos de que dispone y escuchar en audiencia, el 30 de junio y a puerta cerrada, a la propia Edith Cresson. Vid. L.D., "La comisión europea remite el caso Edith Cresson al Tribunal de Justicia comunitario", diario *Libertad Digital* [en línea], 19 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.libertaddigital.com/index.php?action=desanoti&cpn=1276228183>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>998</sup> Vid. ANÓNIMO, "Bruselas denuncia a la ex comisaria Edith Cresson ante el Tribunal de Luxemburgo", diario *El País* [en línea], 20 de julio de 2004, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bruselas/denuncia/ex/comisaria/Edith/Cresson/Tribunal/Luxemburgo/elpepiint/20040720elpepiint\\_10/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bruselas/denuncia/ex/comisaria/Edith/Cresson/Tribunal/Luxemburgo/elpepiint/20040720elpepiint_10/Tes/)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>999</sup> Si el Tribunal de justicia no puede pronunciar sanciones penales, en cambio puede pronunciar sanciones financieras como por ejemplo suspender el derecho a percibir una pensión. Sin embargo los jueces de Luxemburgo han considerado que el reconocimiento de la culpabilidad de la ex-comisaria constituía una pena suficiente y no han pronunciado la suspensión de la pensión de Edith Cresson.

“incumplimiento de las condiciones de ejercicio de las funciones”. En efecto, dicho artículo no define ninguna de estas dos nociones. Los Tratados europeos tampoco aclaran el contenido de estos actos político-criminales<sup>1000</sup>. Esta situación plantea obviamente serios problemas para determinar con certeza el marco jurídico de la responsabilidad penal de los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo.

Si apreciamos la ausencia de inmunidad penal para los miembros de la Comisión Europea, gracias a la identificación convencional de dos actos políticos-criminales, lamentamos la ausencia de definición de estos dos actos. En efecto, esta situación no nos satisface puesto que puede constituir un freno a la buena aplicación del principio de responsabilidad penal de los miembros de la Comisión. Por lo tanto, consideramos indispensable que se defina el contenido de la “falta grave” y del “incumplimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de las funciones”. Varias pistas pueden ser exploradas para diseñar una definición a ambos actos político-criminales.

Primero, por lo que se refiere al contenido de “la falta grave” se puede recurrir a la jurisprudencia del Tribunal de justicia. El problema es que exceptuando el caso de la comisaria francesa Edith Cresson, la jurisprudencia del Tribunal de justicia es inexistente sobre el tema, y no permite, por consecuencia, aportar elementos para definir el contenido de la “falta grave”. La única información que se puede utilizar es la gradación introducida en la calificación de la falta al hablar de “falta grave”. Los convencionales no han optado por sancionar la simple falta, pero tampoco se han limitado a sancionar los únicos casos de falta muy grave. De esta elección de términos, deducimos que se ha querido proteger a los miembros de la Comisión Europea de cualquier responsabilidad por “faltas sin importancia” susceptibles de debilitar las funciones y las instituciones. De la misma manera, deducimos que no se ha querido otorgar a los comisarios una “casi inmunidad penal” al limitar su responsabilidad a casos particularmente excepcionales de faltas muy graves. En el marco de esta falta grave, confirmada en los Tratados europeos, nos atrevemos a formular un paralelo de contenido con los actos políticos criminales existentes a nivel nacional. Aunque ningún elemento permita afirmar la similitud de contenido entre la falta grave, y por ejemplo, actos de traición o actos contra la seguridad del Estado, es una hipótesis que no puede ser ignorada. Además, nos parece difícilmente contestable que una traición de la Unión Europea o actos contra su seguridad, cometidos por parte de un miembro de la Comisión, no sea considerada

---

<sup>1000</sup> El artículo 160 del Tratado de Roma ya se abstenía de formular una definición más concreta del contenido de esos actos.

como una falta suficientemente grave para no ser sancionada. Finalmente, la naturaleza peculiar de los actos político-criminales, la ausencia de definición fija del contenido de estos actos, y el carácter “grave” común a todos ellos, hacen que, en nuestra opinión, una concepción análoga de todos estos delitos pueda servir para definir el contenido de la “falta grave” mencionada en los Tratados europeos.

En segundo lugar, por lo que se refiere al contenido del delito de “incumplimiento de las condiciones de ejercicio de las funciones” que concierne exclusivamente a los miembros de la Comisión Europea, podemos esbozar el contenido razonando *a contrario* sobre las funciones otorgadas a los comisarios. Si se toma como referencia el artículo 213 del TFUE, se destacan varios actos por “incumplimiento de las condiciones de ejercicio de las funciones”. Así por ejemplo, formarían parte del contenido de este delito el hecho del Comisario europeo de dejarse influir por su Estado miembro de origen, de cometer un acto incompatible con sus funciones, de ejercer una actividad profesional durante su mandato de comisario, o también, de violar sus deberes de discreción y de integridad. Este segundo delito político-criminal recuerda este otro delito existente a nivel nacional en varias constituciones, que la Constitución de la segunda República española había calificado de “*infracción delictiva de las obligaciones constitucionales*”. A nivel europeo, se trataría de infracción delictiva de las obligaciones convencionales, pero en todos los casos, y a nuestro criterio, el contenido es fácilmente identificable al referirse a las obligaciones de los miembros de la Comisión contenidas en los Tratados europeos.

#### ***2.2.1.1.2 La incertidumbre de la sanción del Presidente del Consejo Europeo debida a la ausencia de definición del concepto “falta grave”***

Para conocer los actos político-criminales imputables al Presidente del Consejo Europeo se debe referir al artículo 15 del TRUE. Dicho artículo dispone que “(...) *En caso de impedimento o falta grave [del Presidente del Consejo Europeo], el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento*”. Los actos político-criminales identificados en este artículo son las faltas graves cometidas por el Presidente del Consejo Europeo. El régimen de inmunidades penales del Presidente del Consejo Europeo es difícil de apreciar puesto que no existe una definición precisa de los actos susceptibles de ser imputados al Presidente del Consejo Europeo. En efecto, el artículo 15 del TRUE se limita a mencionar



nociones amplias y generales, desconocidas en derecho penal común<sup>1001</sup>. Existen pues reales dificultades para conocer el contenido y el ámbito preciso del régimen de inmunidades penales del Presidente del Consejo Europeo. Aunque no tengamos una perspectiva práctica suficiente para realizar un análisis detallado de estas disposiciones convencionales, el artículo 15 del TRUE deja entrever datos contrastados, que conviene comentar.

Por una parte, este artículo 15 del TRUE permite destacar el régimen de inmunidades aplicable al Presidente del Consejo Europeo por lo que se refiere a los actos político-criminales. Concretamente, el Tratado de Lisboa encarga al Consejo Europeo, la más alta representación de los Estados miembros y de la Unión Europea, de proteger la función de Presidente del Consejo Europeo contra las posibles derivas de su titular. Así, la identificación de la falta grave como acto político-criminal tiene como consecuencia el reconocimiento implícito de una ausencia de inmunidad penal para el Presidente del Consejo Europeo. En efecto, y según el Tratado de Lisboa, el Presidente del Consejo Europeo es responsable en caso de cometer actos político-criminales. Esta ausencia de inmunidad para los actos político-criminales aparece como una compensación a la inmunidad a la que está sometido el Presidente del Consejo Europeo para los actos criminales y delictivos<sup>1002</sup>. También es interesante notar que la responsabilidad político-criminal del Presidente del Consejo Europeo lo sitúa al mismo nivel de responsabilidad que los demás miembros de la delegación europea.

Por otra parte, cabe señalar que este artículo 15 del TRUE omite proponer una definición clara y explícita del concepto de “falta grave”. Este inconveniente puede crear problemas en caso de que debiera ser juzgado el Presidente del Consejo Europeo. En efecto, la ausencia de delimitación o de definición de la “falta grave” puede disuadir los recursos contra el Presidente del Consejo Europeo y dejar la responsabilidad político-criminal al rango de mero principio teórico inaplicable.

Si tuviera que plantearse la responsabilidad del Presidente del Consejo Europeo por “falta grave” es muy probable que se abriría una seria crisis institucional en la Unión Europea. Sin embargo, el temor a la crisis institucional no debe ser un motivo para desvalorar la ausencia de inmunidad penal para el jefe del Consejo Europeo. En efecto, la identificación

---

<sup>1001</sup> El artículo 15 del TRUE no define el contenido de esta falta grave, pero se puede interpretar esta noción como incluyendo los casos de violación de las reglas europeas convencionales y constitucionales, los casos de desviación de poder o de corrupción. De todos modos, el contenido exacto de esta noción será definido por la práctica y según la jurisprudencia que se establecerá por el Consejo europeo.

<sup>1002</sup> Véase *infra*.

convencional de la falta grave, que permite la responsabilidad político-criminal del Presidente del Consejo Europeo, es un elemento positivo que, a nuestro juicio, conviene preservar. En cambio, la ausencia de definición de la falta grave crea una situación que consideramos poco satisfactoria, y que necesitará precisiones en el marco convencional o dentro de un futuro Reglamento interno del Consejo Europeo. Concretamente, tres elementos pueden servir para la reflexión sobre la definición del concepto de “falta grave” cometida por el Presidente del Consejo Europeo.

Primero, por lo que se refiere al contenido de “la falta grave” podemos recurrir a las similitudes entre el concepto de falta grave del Presidente del Consejo Europeo y el concepto de falta grave de los miembros de la Comisión Europea. Aunque no haya muchos precedentes, la jurisprudencia del Tribunal de justicia, en el caso de la comisaria francesa Edith Cresson, podría servir de base para definir el contenido de la “falta grave” cometida por el Presidente del Consejo Europeo.

El segundo elemento que podría permitirnos elaborar una definición de la falta grave es la gradación introducida en la calificación de la falta al hablar de “falta grave”. En el caso del Presidente del Consejo Europeo no está visada la simple falta o la falta muy grave, sino simplemente la “falta grave”. A nuestro parecer, esto significa que se protege al Presidente del Consejo Europeo de las “faltas irrelevantes”, susceptibles de debilitar el cargo de Presidente del Consejo Europeo y la propia institución del Consejo Europeo. En cambio, no se limita la responsabilidad del Presidente del Consejo Europeo a las “faltas muy graves” exclusivamente para impedir que su responsabilidad político-criminal no pueda ser nunca planteada o limitada a casos particularmente excepcionales.

El tercer y último elemento susceptible de ayudarnos a la definición del concepto de falta grave es la referencia al contenido de los actos político-criminales existentes a nivel nacional. Obviamente, y como ya lo hemos subrayado para los miembros de la Comisión, nada permite afirmar la similitud de contenido entre la falta grave del Presidente del Consejo Europeo y los actos político-criminales que pueden ser imputados a los Jefes de Estado o de Gobierno a nivel nacional. Sin embargo, ante la ausencia de definición, pensamos que las experiencias prácticas y teóricas nacionales pueden ser útiles para diseñar el contenido jurídico del concepto de falta grave cometida por el Presidente del Consejo Europeo.

### **2.2.1.2 Los vicios de la ausencia de inmunidad para los miembros de las delegaciones nacionales**

Los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo carecen de inmunidad para todos los actos político-criminales.

La doctrina ha dedicado varios estudios a las inmunidades políticas criminales de determinados miembros de los ejecutivos nacionales. Sin embargo, nunca ha considerado oportuno interesarse concretamente a las inmunidades políticas criminales de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. El interés de este párrafo es proponer, sobre la base de unos ejemplos ilustrativos, un enfoque europeo de estas inmunidades penales. De este modo, será más fácil comprobar la efectividad del principio mayoritario de ausencia de inmunidad en el Consejo Europeo. Ahora bien, si la ausencia de inmunidad político-criminal de los miembros de las delegaciones nacionales constituye un logro al que no se debe renunciar, pensamos que su eficacia se encuentra limitada por la existencia de unos vicios. En efecto, y como lo hemos visto anteriormente en el caso de los miembros de la delegación europea, el vicio de la ausencia de inmunidades político-criminales reside en la ausencia de definición precisa del contenido y del ámbito de los actos político-criminales imputables a los Jefes de Estado o de gobierno, miembros del Consejo Europeo. Así, criticamos el hecho de que los textos legales y constitucionales se limiten a mencionar nociones amplias e infracciones generales, algunas veces desconocidas en derecho penal común<sup>1003</sup>.

La presentación y el análisis de las disposiciones constitucionales serán necesarias para determinar las bases constitutivas y los vicios que afectan la ausencia de inmunidad político-criminal de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. La idea según la cual la ausencia de inmunidad político-criminal de los miembros de las delegaciones nacionales está viciada se demuestra sencillamente con la ilustración ofrecida por los ejemplos español y francés. Así, afirmamos que existe una incertidumbre de poder sancionar al Jefe del gobierno español debida a la ausencia de definición de los conceptos “traición” y “delito contra la seguridad del Estado” y una incertidumbre de poder sancionar al Jefe del Estado francés debida a la ausencia de definición del concepto “incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato”.

---

<sup>1003</sup> Al nivel nacional parece existir una preferencia por una definición basada sobre la naturaleza del acto.

### **2.2.1.2.1 La incertidumbre de la sanción del Jefe del gobierno español debida a la ausencia de definición de los conceptos “traición” y “delito contra la seguridad del Estado”**

El marco de identificación de los actos político-criminales es exclusivamente constitucional puesto que los Tratados europeos no identifican este tipo de actos susceptibles de ser cometidos por los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo. Así por ejemplo, el artículo 102.2 de la Constitución española de 1978 subraya que “*si la acusación [del Presidente y de los demás miembros del Gobierno] fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones (...)*”<sup>1004</sup>. Estas disposiciones constitucionales permiten identificar dos actos político-criminales. Por una parte, la Constitución española reconoce la existencia de un “delito contra la seguridad del Estado” y por otra parte el acto de “traición”. Existe una total libertad para cada uno de los veintisiete países miembros de la Unión Europea para determinar otros tipos de actos políticos criminales<sup>1005</sup>. Así, se puede citar por ejemplo el caso de “violación de la Constitución o de la ley” en Alemania, o la “violación de la Constitución o de la ley penal” en Austria. En Finlandia, se reconoce el acto político-criminal de “alta traición o crimen contra la humanidad” mientras que en Grecia o en Italia se reconoce la “alta traición y la violación de la constitución”<sup>1006</sup>. Los ejemplos citados, que aportan datos sobre el régimen de inmunidad penal previsto para varios jefes de gobierno miembros del Consejo Europeo, se basan todos sobre la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales. Esta deducción nos permite hacer unos comentarios.

En primer lugar, es importante notar que la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales vale para los actos cometidos en el ejercicio de las funciones de los autores potenciales, es decir, los Jefes de Gobierno, o los Ministros miembros del Consejo

---

<sup>1004</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>1005</sup> O al contrario, y como en el ejemplo francés la negación de que los Ministros puedan cometer este tipo de acto.

<sup>1006</sup> Es interesante notar que los Ministros franceses, gozan de una inmunidad penal para los actos político-criminales puesto que no pueden cometer ningún tipo de acto político-criminal. En efecto, el artículo 68-1 de la Constitución francesa dispone que “*Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron*”. Esta disposición al mencionar exclusivamente actos de tipo criminal o delictivos, excluye pues que los Ministros franceses puedan cometer actos político-criminales. Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

Europeo<sup>1007</sup>. La principal ventaja de la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales, es que implica una sanción sistemática de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo, que hubieran cometido dichos actos<sup>1008</sup>. En efecto, en la mayoría de los casos, la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales, facilita una sanción de los Jefes de Gobierno o de los Ministros, miembros del Consejo Europeo, que hubieran cometido dichos actos<sup>1009</sup>.

En segundo lugar, se debe constatar que las ventajas del reconocimiento de una responsabilidad político-criminal de los Jefes de Gobierno, o de los Ministros miembros del Consejo Europeo, se encuentran parcialmente reducidos por las omisiones constitucionales de propuestas de definiciones claras y explícitas de los actos político-criminales mencionados. En efecto, la posibilidad de inculpar a un miembro de las delegaciones nacionales por la comisión de actos político-criminales pierde su sentido si estos actos, como por ejemplo, los que están mencionados en el artículo 102 de la Constitución española, no están claramente definidos. Este inconveniente crea obligatoriamente confrontaciones doctrinales sobre el contenido exacto de este tipo de actos y crea dificultades potenciales en caso de que sean juzgados los Jefes de Gobierno miembros del Consejo Europeo. En efecto, la ausencia de delimitación o de definición de estos actos político-criminales constituye una violación del principio de legalidad de los delitos y de las penas<sup>1010</sup> y tiene como consecuencia la disuasión de los recursos contra los Jefes de Gobierno o los Ministros. Aparece así el riesgo de que la responsabilidad político-criminal de estos miembros del Consejo Europeo se quede limitada al rango de mero principio teórico inaplicable.

En España, al delito de “traición” se añade “cualquier delito contra la seguridad del Estado”, sin que ninguna de estas nociones sea definida en la carta magna. La historia constitucional española da ejemplos de delitos político-criminales pero no en los términos de la Constitución de 1978<sup>1011</sup>. Existe sin embargo dos pistas interesantes y bastante complementarias, que permiten definir, en parte, el concepto de traición y delito contra la

---

<sup>1007</sup> Esto significa por ejemplo, que la traición, como acto político-criminal, solo puede ser cometido durante el mandato del Presidente del Gobierno en España, es decir, por deducción, durante el ejercicio de las funciones de miembro del Consejo europeo.

<sup>1008</sup> De hecho, la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales, implica una responsabilidad político-criminal de numerosos Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo europeo.

<sup>1009</sup> De hecho se pueden suponer los problemas políticos si un miembro de las delegaciones nacionales cometiera este tipo de acto, sin temer ninguna sanción.

<sup>1010</sup> *Nullum crimen nulla poena sine lege.*

<sup>1011</sup> Así, por ejemplo, el artículo 85 de la Constitución de la segunda República disponía que “*El Presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales*”. Vid. “Constitución española de 1931”, *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

seguridad del Estado. La primera consiste en referirse al código penal<sup>1012</sup>, puesto que existen varios artículos que abarcan a varios delitos<sup>1013</sup>, todos susceptibles de ser vinculados con los actos de traición y contra la seguridad del Estado. La segunda pista se apoya en la jurisprudencia de la sala de lo penal del Tribunal Supremo. Esta jurisprudencia<sup>1014</sup> permite concretar el contenido de los actos de traición y contra la seguridad del Estado cometidos por el Presidente y los miembros del Gobierno español. Según un Auto del 19 de mayo de 1999 de la segunda sala del Tribunal Supremo, los actos descritos en los artículos 588 y 590 del código penal son delitos de traición y contra la seguridad del Estado. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Constitucional el 13 de marzo de 2000 de modo que se puede afirmar que la traición o los delitos en contra de la seguridad del Estado son constituidos por los actos que incumplen con lo dispuesto en la constitución, y que desembocan en una declaración de guerra o un acuerdo de paz. A eso hay que añadir, sobre la base del artículo 590 del código penal, los actos ilegales o no debidamente autorizados que provocan o dan motivo a una declaración de guerra contra España por parte de otra potencia, o exponen a los españoles a experimentar vejaciones o represalias en sus personas o en sus bienes. Parece, a la vista de esta jurisprudencia, que los actos de traición y contra la seguridad del Estado se limitan a “asuntos militares”, quedando fuera todos esos actos que violan las obligaciones y deberes previstos en la constitución.

El ejemplo español nos permite reconocer que la responsabilidad político-criminal de los jefes de gobierno y ministros, miembros del Consejo Europeo, identificada en los textos constitucionales nacionales como infracciones graves, asientan de manera satisfactoria el principio de ausencia de inmunidad penal. Consideramos que este principio debe ser absolutamente mantenido y preservado a pesar de las diferencias de contenido que puedan existir en las diversas legislaciones nacionales. En efecto, estas diferencias de régimen de

---

<sup>1012</sup> Si en el código penal español no existe un título específico que se refiera nominalmente a los "delitos de traición y contra la seguridad del Estado", existe en cambio en el libro II, el título XXIII dedicado a los "*Delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativo a la defensa nacional*". Vid. "Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal", *Noticias jurídicas* [en línea], disponible en : <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/lo10-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>1013</sup> Como por ejemplo, concertarse con una potencia extranjera para declarar la guerra a España, facilitar la entrada del enemigo en el territorio español, tomar las armas contra la patria, dar informaciones secretas al enemigo, conspirar, ejecutar orden que atente contra la independencia del Estado. Ver artículos 581 a 603 del código penal español en "Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal", *op. cit.*

<sup>1014</sup> Jurisprudencia recogida en el dictamen de la asociación libre de abogados, in "Propuesta que se eleva a los bloques parlamentarios que están contra la guerra para promover una acción penal contra el Presidente del Gobierno", *Nodo50* [en línea], disponible en : <<http://www.nodo50.org/ala/novedades/Propuesta%20a%201os%20bloques%20de%20izquierda%20250303.htm>>, (consultado en marzo de 2005).

inmidades entre los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo tienen su lógica y su justificación a la vista de la historia y de la práctica constitucional nacional.

Sin embargo, y puesto que se suele optar por una ausencia de inmunidad para los actos político-criminales, nos parece indispensable que las disposiciones constitucionales tengan previsto una definición clara de estos actos<sup>1015</sup>. Esto implica que el problema del contenido jurídico de los actos político-criminales se solucione, con la adopción de definiciones concretas y detalladas, o bien con un concepto común al nivel de la Unión Europea, o bien con una definición propia a cada caso nacional. De momento, no existe en los Tratados europeos una definición de los actos político-criminales existentes y reconocidos en las constituciones nacionales y es aún prematuro aspirar a una definición común, a nivel europeo, de los actos político-criminales<sup>1016</sup>. En cambio, existen varias pistas que pueden servir para definir el contenido de estos actos en cada caso nacional, como por ejemplo en el caso español.

#### ***2.2.1.2.2 La incertidumbre de la sanción del Jefe del Estado francés debida a la ausencia de definición del concepto “incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato”***

El artículo 68 de la Constitución de la quinta República Francesa dispone que “*El Presidente de la República no podrá ser destituido sino en caso de incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato (...)*”<sup>1017</sup>. A la luz de estas disposiciones, cabe subrayar que el fundamento de los actos político-criminales, susceptibles de ser cometidos por el Presidente de la República Francesa, miembro del Consejo Europeo, es exclusivamente constitucional y nacional. Concretamente, la Constitución francesa reconoce el delito de “incumplimiento de los deberes manifiestamente

---

<sup>1015</sup> En el caso español la definición de los actos de traición y delito contra la seguridad del Estado es similar a la que podría ser propuesta para los actos político-criminales cometidos por el Presidente del Gobierno. Cf. la decisión del 19 de mayo de 1999 de la segunda sala del Tribunal Supremo y el Dictamen del Tribunal constitucional del 13 de marzo de 2000.

<sup>1016</sup> Una reflexión sobre la responsabilidad de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo europeo que hubieran cometido actos político-criminales podría ser interesante para superar los problemas planteados por la definición de este tipo de actos y encaminar progresivamente el status penal de los Ministros hacia un marco europeo común.

<sup>1017</sup> Vid. “Constitución francesa de 1958”, *op. cit.*

incompatible con el ejercicio del mandato presidencial”<sup>1018</sup>. Esta situación merece unos comentarios.

Según las disposiciones constitucionales, está previsto para el Presidente francés, un régimen de responsabilidad basado sobre la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales. Esto implica una sanción sistemática del Presidente francés que hubiera cometido dichos actos. En apariencia pues, esta ausencia de inmunidad para los actos político-criminales constituye la única manera de evitar caer en una inadecuada inmunidad penal total<sup>1019</sup>.

Ahora bien, la ausencia de definiciones constitucionales claras y explícitas de los actos político-criminales refuerza la tendencia que nos lleva hacia una inmunidad penal total del Jefe del Estado miembro de la delegación francesa del Consejo Europeo. En efecto, en 2007, la noción de “alta traición” ha sido sustituida por la de “incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato”<sup>1020</sup>. Sin embargo, el concepto de “incumplimientos” no es más claro que el concepto de “alta traición”<sup>1021</sup>. Así, este acto político-criminal, sigue siendo un acto de carácter político cuyo contenido es variable<sup>1022</sup>. El problema es que tanto el artículo 68 de la Constitución francesa, como los debates parlamentarios sobre el tema<sup>1023</sup>, no permiten aportar una definición que califique y precise la naturaleza, el grado de gravedad y el contenido del “incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato”. La insatisfacción que procede de los elementos constitucionales para definir este acto

---

<sup>1018</sup> Desde la reforma de febrero de 2007, en caso de “*Incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio del mandato presidencial*”, el Presidente de la República puede ser destituido por la Alta Corte. *Vid.* “Constitución francesa de 1958”, *op. cit.*

<sup>1019</sup> Además, es importante recordar que la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales vale para los actos cometidos en el ejercicio de las funciones de Jefe de Estado y miembro del Consejo europeo.

<sup>1020</sup> En Francia, las constituciones de 1946 y 1958 no daban una definición de la noción de alta traición. Alguna idea, pueden dar los artículos 411-1 y siguientes del código penal francés. Dichos artículos definen el crimen de “traición” (pero no de alta traición) como los actos de otorgar parte del territorio o material a potencias extranjeras, así como los pactos con el enemigo, el sabotaje, o la revelación de informaciones. Si es difícil negar que estos delitos forman parte del delito de alta traición, tampoco se puede afirmar que la alta traición se limita a esos comportamientos descritos en el código penal francés.

<sup>1021</sup> Algunos parlamentarios consideraron el concepto de incumplimiento igual de aproximativo que el concepto de traición y lo definieron como la noción moderna de alta traición.

<sup>1022</sup> Según la expresión de Jean Gicquel, in J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : Montchrestien, 1995, p. 582.

<sup>1023</sup> Para el Ministro de justicia de la época, Pascal Clément, el incumplimiento abarca los actos que tienen un “carácter escandaloso y flagrante” y que son “incompatibles o inconciliables con el ejercicio del mandato de Jefe del Estado” es decir que constituyen un “perjuicio a la dignidad de la función”. Véase “Rapport de la Commission Avril : réflexion sur le statut pénal du Président de la République”, Paris : *La Documentation française*, 2003.



tampoco puede ser superada por la jurisprudencia de la Alta Corte<sup>1024</sup>. En efecto, la ausencia de jurisprudencia impide que se determine el contenido, el alcance<sup>1025</sup> y la gravedad del incumplimiento.

Ante la ausencia de disposiciones constitucionales y jurisprudenciales precisas que permitirían dar una definición del concepto de “incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato”, se puede proponer una aproximación doctrinal del concepto. Por una parte, se pueden evocar definiciones que la doctrina había elaborado para definir la alta traición y que pueden aplicarse de manera muy apropiada al concepto de incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato<sup>1026</sup>. Por otra parte, se puede considerar que el “incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato” estaría constituido siempre y cuando se viole, penalmente o no<sup>1027</sup>, las funciones y las competencias presidenciales definidas en la constitución<sup>1028</sup>. Más precisamente podría tratarse de un comportamiento activo o pasivo, considerado y percibido por los ciudadanos como una actitud pública o privada del Jefe del Estado totalmente anormal para pretender seguir ejerciendo su mandato. Sin embargo, y como bien dijo el Profesor

---

<sup>1024</sup> En teoría, la ausencia de definición e imprecisión de la expresión deja abierta todas las interpretaciones. Sin embargo, la referencia a la jurisprudencia no puede servir en la medida en que ningún Presidente fue procesado por la Alta Corte.

<sup>1025</sup> Es decir los actos cometidos antes y /o después del inicio del mandato.

<sup>1026</sup> Así, dicho incumplimiento puede ser considerado como “*Una violación a la vez grave y deliberada de la constitución, como por ejemplo, el recurso a los poderes excepcionales para fomentar un golpe de Estado, en circunstancias y para perseguir objetivos que no tendrían nada que ver con las condiciones fijadas en la constitución*”. Vid. G BURDEAU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris : LGDJ, 2001. También se puede considerar como lo había sugerido el Profesor Guy Carcassonne para la alta traición que el incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato es cualquier acto que la Alta Corte juzga como tal. Sobre la base de la definición de alta traición del Profesor Lavroff, se podría considerar que este incumplimiento abarca “*La acción del Jefe del Estado que, con mala fe, se opone al funcionamiento regular de las instituciones, impide el recurso a disposiciones de la Constitución y viola los deberes de su cargo*”. Vid. D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 517.

<sup>1027</sup> Para Guy Carcassonne, la definición del incumplimiento de los deberes del Jefe del Estado manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato “*No puede ser limitada al solo ámbito penal : un Presidente puede haber cometido en el pasado una infracción que no supone un incumplimiento o que al contrario si puede constituirlo*”. Así el Jefe del Estado podría ser destituido por haber cometido un crimen o un delito antes o después del inicio de su mandato.

<sup>1028</sup> La Constitución del 4 de noviembre de 1848 definía en su artículo 68 la alta traición como “*Cualquier medida por la cual el Presidente de la República disuelve la Asamblea Nacional, la prorroga o obstaculiza el ejercicio de su mandato*”. En un sentido parecido, pero de manera más amplia, los hechos imputados al Jefe del Estado pueden ser declaraciones exageradas, comportamiento personal escandaloso, el rechazo de firmar o promulgar una ley o una ordenanza, o el uso de los poderes excepcionales de manera abusiva sin que sean reunidas las condiciones. Sobre la base de estas consideraciones, cabe preguntarse si al negar el papel de arbitro que le concede el artículo 5 de la Constitución, el Presidente de la República no está incumpliendo sus deberes de Jefe de Estado.

Carcassonne<sup>1029</sup> “esta expresión abarca una variedad de hipótesis tan importante que sería imposible querer determinar una lista de estos incumplimientos”.

En resumidas cuentas, consideramos que la ausencia de consenso sobre el contenido exacto de este tipo de actos viola el principio de legalidad de los delitos y de las penas y hace poco probable que se sancione al Jefe del Estado, y en nuestro caso concreto, al Presidente francés, por un acto político-criminal<sup>1030</sup>. Por lo tanto, y a nuestro parecer, existe el riesgo de que la responsabilidad político-criminal del Jefe del Estado miembro de la delegación francesa del Consejo Europeo sea una mera ilusión jurídica, que consagre de facto una inmunidad para los actos político-criminales. Lógicamente, lamentamos el hecho de que, en vez de consolidar la ausencia de inmunidad para esos actos político-criminales, la Constitución francesa cree todas las circunstancias propicias a una inmunidad del Presidente francés, miembro del Consejo Europeo. Por eso consideramos que el problema del contenido jurídico del acto político-criminal debe ser solucionado para esperar eliminar las dudas sobre la inmunidad político-criminal de un Jefe de Estado, y en concreto del Presidente francés. Para asentar el principio de ausencia de inmunidad para los actos político-criminales, existen pistas para adoptar definiciones concretas y detalladas de estos actos.

En nuestra opinión, y recordando las dificultades de definición de los actos político-criminales existentes para numerosos Jefe de Estado, avanzamos la idea de la elaboración de un concepto común de actos político-criminales al nivel de la Unión Europea. Estamos conscientes de que dicha iniciativa es difícilmente realizable ya que implica una madurez comunitaria que de momento no existe. Sin embargo, nuestra propuesta asentaría de manera efectiva la ausencia de inmunidad para los actos político-criminales, fomentaría una real igualdad en el régimen de inmunidades político-criminales de los Jefes de Estado, miembros del Consejo Europeo, y demostraría una prueba de fuerte voluntad de integración europea.

---

<sup>1029</sup> Véase G. CARCASSONNE, “Le statut pénal du chef de l’État : Le point de vue du constitutionnaliste”, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n° 1, Editions Cujas, mars 2004, p. 144, y G. CARCASSONNE, “Statut présidentiel : la nécessaire réforme”, diario *Le Monde* [en línea], 17 de enero de 2007, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en julio de 2008).

<sup>1030</sup> Además la Alta Corte no es competente para sancionar un acto político-criminal, lo que, en caso de que se cometiera dicho acto, confirma la inmunidad penal del Jefe del Estado.

### **2.2.2 LAS ESPECIFICIDADES DE LAS INMUNIDADES CRIMINALES Y DELICTIVAS**

Las especificidades de las inmunidades criminales y delictivas aportan unos matices al principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal. Estas inmunidades criminales y delictivas son las que se otorgan, o no, a los miembros del Consejo Europeo cuando comenten actos “criminales y delictivos”. Los actos criminales y delictivos son todos aquellos que en teoría están reconocidos en un código penal, es decir, que están explícitamente definidos por la ley. Esta cuestión de la existencia de inmunidades criminales y delictivas es bastante conflictiva. ¿Deben los miembros del Consejo Europeo ser considerado como cualquier ciudadano, y beneficiar o no de inmunidades criminales y delictivas? La conciencia democrática popular suele considerar que la aplicación igualitaria de la misma ley para todos los ciudadanos debería ser la regla, sea quien sea. Según este punto de vista, la existencia de inmunidades criminales y delictivas, constituiría una derogación, fundada sobre la autoridad política especial del autor del delito o del crimen, contraria al principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la justicia. Sin embargo, cabe constatar que algunos altos dirigentes políticos, y concretamente, algunos miembros del Consejo Europeo, gozan de inmunidades criminales y delictivas.

El análisis del régimen de inmunidades criminales y delictivas de los distintos Jefes de Estado o de gobierno, y de los miembros de la comisión, ha beneficiado de numerosos estudios doctrinales. La falta de interés que podría suscitar esta cuestión está compensada por el enfoque europeo del tema que queremos proponer. En efecto, hay pocos estudios que se han interesado en los regímenes de inmunidades criminales y delictivas de los Jefes de Estado o de Gobierno, de los Ministros y de los miembros de la Comisión Europea como miembros del Consejo Europeo. Es cierto que el matiz del enfoque es sutil. Sin embargo, en el marco de este estudio, se entiende que sea más interesante privilegiar un enfoque europeo global de esta cuestión, y no nacional individual como suele ser habitual. Además, y considerando que cada miembro del Consejo Europeo responde de manera diferente de la comisión de esas infracciones, este enfoque permitirá tener una visión más completa del régimen de inmunidades criminales y delictivas, y facilitará la comparación con los distintos regímenes acordado a los miembros del Consejo Europeo.

En este párrafo, se pretende destacar los rasgos característicos o las diferencias existentes entre los distintos regímenes de inmunidades criminales y delictivas de manera a

comprobar la efectividad del principio común de ausencia de inmunidad penal en el Consejo Europeo. Ahora bien, las especificidades de las inmunidades criminales y delictivas pueden en ciertos casos, suponer una ruptura del principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal. Presentaremos primero los beneficios de la ausencia de inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo y luego plantearemos la contradicción que supone la existencia de una inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo.

### **2.2.2.1 El beneficio de la ausencia de inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo**

La mayoría de los miembros del Consejo Europeo tiene un régimen de inmunidad penal que tiende a tratarlos como cualquier ciudadano. Esto significa que algunos Jefes de Estado o de gobierno y los tres miembros de la Comisión Europea, todos miembros del Consejo Europeo, no gozan de ninguna inmunidad cuando cometen actos criminales y delictivos. Entendemos que esta ausencia de inmunidad para los actos criminales y delictivos sea un régimen lógicamente apreciado por los ciudadanos. Sin embargo, la preferencia por la ausencia de inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo presenta ciertos inconvenientes, sobre todo del punto de vista de la estabilidad institucional.

La doctrina ha ampliamente comentado la responsabilidad penal y precisamente la ausencia de inmunidad de los miembros de la comisión. A nivel nacional, las reflexiones sobre la ausencia de inmunidad de ciertos Jefes de Estado o de gobierno son también numerosas. No obstante, pocas veces se ha propuesto una apreciación de esta ausencia de inmunidad para los actos criminales y delictivos desde el punto de vista de la condición de miembro del Consejo Europeo. Por eso pensamos que este enfoque es bastante interesante puesto que permite evidenciar el principio mayoritario de ausencia de inmunidad en el Consejo Europeo. Además, y es la idea que demostraremos a lo largo de este párrafo, esta ausencia de inmunidad para los actos criminales y delictivos presenta notables ventajas para los miembros del Consejo Europeo concernidos.

La presentación y el análisis de las disposiciones convencionales y constitucionales serán necesarias para entender el fundamento de esta ausencia de inmunidad criminal y delictiva. De este modo, y sin minimizar los problemas vinculados con este

principio, comprobaremos que la ausencia de inmunidad asegura el respeto del principio democrático de igualdad ante la ley penal para los miembros de la Comisión Europea y para algunos jefes de Estado o de gobierno, como por ejemplo el Presidente del gobierno español.

### ***2.2.2.1.1 El respeto del principio democrático de igualdad ante la ley penal para los miembros de la Comisión Europea***

Según el secretariado general de la Comisión Europea, todos los miembros de la Comisión, y en concreto los que son miembros del Consejo Europeo<sup>1031</sup>, tienen un estatus penal normal. En efecto, si existe un privilegio de jurisdicción prevista en el protocolo “Privilegios e inmunidad”<sup>1032</sup>, no se hace referencia a ninguna inmunidad penal para las infracciones de tipo criminal o delictivos definidos por la ley. Esto significa que no existe inmunidad penal aplicable en caso de que uno o varios miembros de la Comisión cometan infracciones penales criminales o delictuosas. La efectividad de esta ausencia de inmunidades penales de los miembros de la Comisión para los actos criminales y delictivos, es real, tal y como lo ha demostrado el caso de fraude<sup>1033</sup> y de nepotismo<sup>1034</sup> presuntamente cometido por Edith Cresson. Concretamente, en marzo de 2003, la Justicia belga inculpó a la ex comisaria europea Edith Cresson<sup>1035</sup> por "falsedad documental, desvío de fondos y corrupción"<sup>1036</sup> durante su gestión como miembro del Ejecutivo comunitario entre 1995 y 1999<sup>1037</sup>.

---

<sup>1031</sup> Es decir el Presidente, el Vicepresidente de la Comisión y los comisarios.

<sup>1032</sup> Vid. "Protocolo (nº 36) sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas", *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 321E, 29 de diciembre de 2006.

<sup>1033</sup> Ex-comisaria de Educación e Investigación en la Comisión Santer, Edith Cresson fue sospechada de fraudes con la gestión del programa europeo Leonardo. La ex-ministra francesa fue acusada de haber favorecido a la sociedad francesa Agenor, encargada de la asistencia técnica y la gestión del programa europeo de formación profesional Leonardo.

<sup>1034</sup> Edith Cresson también fue sospechada de haber con Tratado en su departamento, por motivos estrictamente personales, a su ex-dentista y amigo René Berthelot. René Berthelot, dentista jubilado, amigo de la señora Cresson había sido con Tratado como “visitante científico” con el fin de “coordinar las investigaciones sobre el sida”, cargo reservado a profesores universitarios o a personalidades científicas de renombre. Desde 1995, la suma total de los salarios ficticios de René Berthelot han sido evaluados a unos 150.000 euros. Vid. J. QUATREMER, "La justice belge abandonne les poursuites contre Cresson", diario *Libération* [en línea], 1 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>1035</sup> La Comisión europea era parte civil en el proceso penal llevado a cabo ante los Tribunal es belgas.

<sup>1036</sup> En francés : "Faux en écriture, usage de faux et prise illégale d'intérêt". Concretamente por haber participado a prestaciones y pagos falsos vinculados a la contratación de René Berthelot."

<sup>1037</sup> Vid. ANÓNIMO, “La Justicia belga inculpa a la ex comisaria europea Edith Cresson”, diario *El Mundo* [en línea], 25 de marzo de 2003, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2003/03/25/internacional/1048586215.html>>, (consultado en 2008).

Finalmente, en junio de 2004, la justicia belga consideró que no había motivos para enjuiciar a la ex-comisaria francesa<sup>1038</sup>. Las diligencias penales contra Edith Cresson fueron abandonadas y el juez belga dictó auto de sobreseimiento<sup>1039</sup>. La afirmación de la ausencia de inmunidad penal para los miembros de la Comisión impone unos comentarios.

En primer lugar, cabe reconocer que la estipulación del principio de ausencia de inmunidad penal para los actos criminales y delictivos tiene un impacto benéfico en la percepción ciudadana de los cargos de los miembros de la Comisión Europea. Sin embargo, este régimen penal tiene el inconveniente de no tener respaldo en las disposiciones convencionales. En efecto, en ningún artículo se menciona la existencia de la responsabilidad criminal y delictiva de los miembros de la Comisión.

En segundo lugar, la identificación de los actos criminales y delictivos se enfrenta al problema de la inexistencia de un código penal de la Unión Europea que recogería las infracciones penales sancionables a nivel europeo. Ante esta situación, parece imposible incriminar a los miembros de la Comisión Europea sin vulnerar el principio penal de “*nullum crimen nulla poena sine lege*”. El principio de responsabilidad penal de los miembros de la Comisión Europea se encuentra así considerablemente reducido por la ausencia de disposiciones legales y convencionales que instauran esta responsabilidad. Sin embargo, este problema puede ser compensado con la suspensión de la inmunidad de jurisdicción ante el Tribunal de justicia, que permite llevar a la práctica, la plena y normal responsabilidad criminal y delictiva de los miembros de la Comisión. En este caso, y en conformidad con el artículo 18 del protocolo “privilegios e inmunidades”<sup>1040</sup>, cualquier Tribunal nacional de los Estados miembros de la Unión Europea podría juzgar a un miembro de la Comisión y

---

<sup>1038</sup> La comisaria fue absuelta, por no considerar el derecho penal belga este tipo de comportamiento como delito. En efecto, la ley belga del 10 de febrero de 1999 ha modificado el derecho penal belga incluyendo en particular el acuerdo del 26 de mayo de 1997 sobre la lucha contra la corrupción que implica funcionarios de la comunidad europea o funcionarios de los países miembros. *Vid.* "Informe del Secretario General sobre la prevención de las prácticas corruptas, incluida la transferencia ilícita de fondos", *Asamblea General Naciones Unidas* [en línea], n0065374.doc, A/55/405, 21 de septiembre de 2000, disponible en : <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/653/74/PDF/N0065374.pdf?OpenElement>>, (consultado en julio de 2008).

<sup>1039</sup> Para la Cámara del Consejo del Tribunal de primera instancia de Bruselas, no existía ninguna prueba permitiendo establecer un delito penal cometido por Edith Cresson. En efecto, aunque el informe de marzo de 1999 del comité de expertos independientes había concluido que la Señora Cresson “*Tenía la responsabilidad de un caso de nepotismo*”, el derecho penal belga no considera este tipo de comportamiento como delito. El procurador del Rey, Marianne Thomas, quien pidió el abandono de las diligencias contra la ex comisaria, declaró en esta ocasión que “*la justicia belga ha sido utilizada para ajustar cuentas. Es un caso político y no criminal*”. *Vid.* J. QUATREMER, "La justice belge abandonne les poursuites contre Cresson", *op. cit.*

<sup>1040</sup> Véase las reglas de competencia de los Tribunales nacionales en "Protocolo (nº 36) sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas", *op. cit.*

sancionarlo en función de la infracción cometida, en virtud de la ley penal nacional aplicable en el país.

En resumidas cuentas, si la práctica ofrece un ejemplo satisfactorio de la ausencia de inmunidad penal para los miembros de la Comisión Europea, se puede criticar que la situación convencional no venga a sostener esta práctica al ignorar la ausencia de inmunidad penal para los miembros de la Comisión Europea. Así, si valoramos positivamente la regla de ausencia de inmunidad criminal y delictiva para los miembros de la Comisión Europea, lamentamos que el arsenal convencional no permite una buena aplicación de este principio. Además, la única posibilidad de exigir la responsabilidad penal de los comisarios, del Presidente y Vicepresidente de la Comisión se analiza más bien como una situación excepcional y derogatoria a lo dispuesto en el protocolo sobre “privilegios e inmunidades” y no como la regla de base aplicable en cualquier situación.

Por lo cual, consideramos que sería muy pertinente que la próxima reforma convencional o el propio Reglamento interno de la Comisión Europea introduzca un apartado que dispondría simplemente que los miembros de la Comisión no gozan de inmunidad penal para sus actos criminales y delictivos.

#### ***2.2.2.1.2 El respeto del principio democrático de la igualdad ante la ley penal para algunos Jefes de Estado o de gobierno : el ejemplo español***

La cuestión de la inmunidad penal de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo en caso de que cometieran actos criminales y delictivos impone primero, una identificación de estos actos. Contrariamente a los actos político-criminales, es muy fácil determinar el contenido de los actos criminales y delictivos. En efecto, en conformidad con la locución “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”<sup>1041</sup>, todos los actos criminales y delictivos susceptibles de ser cometidos por los Jefes de Estado o de Gobierno o por los Ministros miembros del Consejo Europeo, y sancionables a nivel nacional están recogidos en la ley<sup>1042</sup>. Así, por ejemplo, el artículo 102 de la Constitución española dispone que “*la responsabilidad*

---

<sup>1041</sup> Como lo precisa el artículo 1 del código penal español, “*No será castigada ninguna acción ni omisión que no este prevista como delito o falta por ley anterior a su perpetración*”. El artículo 111-3 del código penal francés dispone en términos similares que “*Nadie puede ser condenado por un crimen o por un delito cuyos elementos no han sido definidos por la ley (...)*”.

<sup>1042</sup> Concretamente, y en el marco del referencial franco-español, el contenido de los actos criminales y delictivos se encuentra en el código penal francés y en el código penal español.

*criminal (...) de los demás miembros del Gobierno será exigible en su caso ante la sala de lo penal del Tribunal Supremo*<sup>1043</sup>. El artículo 68-1 de la Constitución francesa establece por su parte que “*los miembros del Gobierno son penalmente responsables de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y calificados de crimen o delito en el momento en que han sido cometidos*”<sup>1044</sup>. Según la ilustración propuesta por estos dos artículos, los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo, son susceptibles de cometer infracciones penales, es decir, actos tipificados en los códigos penales nacionales<sup>1045</sup>. Las disposiciones constitucionales citadas a partir del ejemplo francés y español, permiten deducir que para este tipo de actos criminales y delictivos, algunos miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo son penalmente responsables, es decir, que no gozan de una inmunidad penal.

El estudio voluntariamente limitado a los ejemplos español y francés permite destacar que los Jefes de Estado o de Gobierno y los Ministros nacionales miembros del Consejo Europeo están generalmente sometidos a un régimen de inmunidad penal fundado sobre el reconocimiento de una responsabilidad penal para los actos criminales y delictivos. En la mayoría de los casos, los regímenes de inmunidades penales de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo están bastante homogéneos, lo que no descarta diferencias puntuales sobre el régimen de inmunidad penal de ciertos miembros nacionales del Consejo Europeo por lo que se refiere a los actos criminales y delictivos.

Por una parte, se puede considerar que el reconocimiento constitucional de la ausencia de inmunidad penal para los actos criminales y delictivos cometidos por algunos Jefes de Estado o de Gobierno y los Ministros nacionales constituye una gran ventaja del punto de vista del principio democrático de igualdad ante la ley. De este modo, existe una garantía constitucional de que los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo tengan un tratamiento ante la ley penal igual a la de los ciudadanos de su país<sup>1046</sup>. Pero, por otra parte, se debe entender que dicha responsabilidad para actos criminales y delictivos de un Jefe de Estado o de Gobierno o de un Ministro acompañante, puede afectar y

---

<sup>1043</sup> Vid. "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>1044</sup> Vid. "Constitución francesa de 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).

<sup>1045</sup> Concretamente, en Francia, según el artículo 68-1 de la Constitución, los miembros del Gobierno solo responden de los “*Crímenes y de los delitos*” siendo excluida la responsabilidad penal en caso de contravención. En España, la formulación del artículo 102 es suficientemente vasta para abarcar todas las infracciones.

<sup>1046</sup> Así por ejemplo, existe en teoría una igualdad de tratamiento ante la ley penal si comete un robo un panadero o el Jefe del Gobierno.



desacreditar la función. En efecto, no se puede negar que un régimen de responsabilidad penal normal, aplicable a los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo, podría tener repercusiones negativas tanto a nivel de la estabilidad constitucional nacional como a nivel de la credibilidad institucional de la Unión Europea. Por eso, hay que tomar en cuenta, la importancia de las funciones de Jefe de Estado o de Gobierno y de miembro del Consejo Europeo, y admitir que puedan existir unas excepciones a la ausencia de inmunidad penal para los actos criminales y delictivos cometidos durante el ejercicio del mandato. Así, para una simple falta, los jueces penales podrían ser más tolerantes o adoptar dispositivos particulares para los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo debido al cargo que tienen, para limitar la perturbación de la acción política nacional y europea.

Aunque haya que respetar los particularismos nacionales que puedan existir, la opción de la ausencia de inmunidad penal para los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo, nos parece una elección proporcionada y justificada.

De manera general, pensamos que constituye una pista de reflexión interesante la idea de someter a todos los Jefes de Estado o de Gobierno y a todos los Ministros acompañantes miembros del Consejo Europeo a un régimen de inmunidad parecido, fundado sobre el reconocimiento de una responsabilidad penal para los actos criminales y delictivos. Así, creemos que sería interesante que en el futuro, se tratara de acercar las posiciones constitucionales diferentes hasta acordar un marco común para el régimen de inmunidades criminales y delictivas de los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo<sup>1047</sup>.

### **2.2.2.2 La contradicción de una inmunidad para algunos miembros del Consejo Europeo**

El estudio de las reglas de inmunidad para los actos criminales y delictivos revela que varios miembros del Consejo Europeo tienen un régimen de inmunidad penal protector. Así, algunos Jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo, y el Presidente del Consejo Europeo, gozan de una inmunidad cuando cometen actos criminales y delictivos. Este régimen de inmunidad, en apariencia injusto, puede, en ciertos casos, ser justificado. En efecto, no se puede ignorar que un crimen o un delito cometido por un miembro del Consejo

---

<sup>1047</sup> Que podría culminar con una referencia en un futuro reglamento interno del Consejo europeo.

Europeo, no tiene el mismo alcance, ni las mismas consecuencias que el crimen o el delito cometido por un “mero” ciudadano<sup>1048</sup>. Sin embargo, el sentimiento de impunidad asociado a un régimen de inmunidad penal es intolerable para los ciudadanos<sup>1049</sup>.

Que sea para justificarla o para denunciarla, la existencia de inmunidades penales suele apasionar la doctrina. En efecto, si de momento las incertidumbres sobre el estatuto penal del Presidente del Consejo Europeo no facilitan la reflexión sobre su inmunidad penal<sup>1050</sup>, en cambio, los regímenes de inmunidad penal de algunos Jefes de Estado o de gobierno han sido muy debatidos por los observadores de la vida institucional y política. Estos análisis doctrinales de la inmunidad criminal y delictiva de ciertos Jefes de Estado o de gobierno y del Presidente del Consejo Europeo suelen eludir un enfoque global que permita apreciar este régimen de inmunidad respecto a de la condición de miembro del Consejo Europeo. Ahora bien, sólo este enfoque permite constatar que al otorgar una inmunidad criminal y delictiva a ciertos miembros del Consejo Europeo, se opera una ruptura con el principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal en el Consejo Europeo. Esta ruptura, criticable en varios aspectos, se funda en una contradicción que vamos a exponer y justificar a continuación.

En efecto, y por una parte, el análisis de las disposiciones convencionales nos lleva a considerar que la inmunidad criminal y delictiva del presidente del Consejo Europeo le garantiza una necesaria protección del ejercicio de sus funciones. Sin embargo, y por otra parte, el estudio de las disposiciones constitucionales que otorgan a ciertos Jefes de Estado o de gobierno una inmunidad criminal y delictiva revela una desigualdad entre los jefes de Estado o de gobierno miembros del Consejo Europeo en la protección del ejercicio de sus funciones. Dicho de otro modo, si se debe reconocer el carácter polémico de esta irresponsabilidad penal para los ciudadanos, lamentamos sobre todo la ruptura de igualdad

---

<sup>1048</sup> En efecto, la condenación de estos representantes políticos podría ser tachada de parcialidad en razón de la pertenencia a un partido político de los jueces. Vease D-G. LAVROFF, *op. cit.*, p. 505.

<sup>1049</sup> Porque va en contra de la aplicación igualitaria de la misma ley para todos, sea cual sea el autor de la infracción.

<sup>1050</sup> El estudio del régimen de inmunidades penales del Presidente del Consejo europeo implica considerar dos situaciones. Por una parte, desde 1974 y hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el régimen de inmunidades penales del Presidente del Consejo europeo era el que estaba previsto en la Constitución del Estado miembro que ejercía la presidencia de turno de la Unión europea. Así, si la presidencia de turno pertenecía a Alemania, el régimen de inmunidades penales era el previsto para el Canciller alemán en la ley fundamental. Por otra parte, y a partir del momento en que entre en vigor el Tratado de Lisboa, el artículo 15 del TRUE tiene previsto en un régimen de inmunidades penales propio al Presidente del Consejo europeo. Es esta situación, aún inexplorada por la doctrina, que pretendemos analizar en este apartado.

que puede instaurar esta inmunidad penal entre los demás socios del Consejo Europeo. Esta desigualdad se ilustrará con el ejemplo de la inmunidad penal del Jefe del Estado francés.

#### ***2.2.2.2.1 Una garantía de protección del ejercicio de las funciones de Presidente del Consejo Europeo***

Según el artículo 15 del TRUE, el Presidente del Consejo Europeo parece tener un estatus penal particular por lo que se refiere a los actos criminales y delictivos. En efecto, los Tratados europeos no reconocen la existencia de una responsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo. Este silencio, en la situación actual de las disposiciones convencionales, tiende a interpretarse como la prueba de una irresponsabilidad penal del Presidente del Consejo Europeo. Esto significa que existe una inmunidad penal aplicable en caso de que el Presidente del Consejo Europeo cometiera infracciones penales criminales o delictivas.

Aunque criticable, la inmunidad criminal y delictiva del Presidente del Consejo Europeo, tiene su justificación y su interés. El cargo importante en la institución clave de la Unión Europea, el papel determinante en el seno del Consejo Europeo, y el poder de representación de la Unión Europea en el escenario internacional hacen admisible que el Presidente del Consejo Europeo pueda gozar de una protección penal particular y especial en el ejercicio de sus funciones por lo que se refiere a los actos criminales y delictivos. En efecto, no se puede negar que un régimen de responsabilidad penal normal, aplicable al Presidente del Consejo Europeo, podría tener consecuencias nefastas y favorecer el desgaste y la fragilidad de la imagen internacional de la Unión Europea y de sus instituciones. Por lo tanto, la finalidad de tal inmunidad criminal y delictiva sería impedir que el Presidente del Consejo Europeo fuera sometido a presiones o intimidaciones que le impedirían ejercer su función. La inmunidad penal para los actos criminales y delictivos constituye en este sentido una ventaja interesante para proteger el cargo de Presidente del Consejo Europeo.

El problema que se plantea es que si el silencio convencional hace pensar en la existencia de una inmunidad criminal y delictiva del Presidente del Consejo Europeo, ninguna disposición reconoce claramente la existencia de esta irresponsabilidad penal. Esta laguna constituye un serio inconveniente puesto que las derivas, sobre todo en estos temas penales, pueden ser preocupantes para la estabilidad de las instituciones. En efecto, la única compensación admisible a una inmunidad criminal y delictiva sería que el reconocimiento

explícito de esta protección penal sólo concerniera al cargo y a la función de Presidente del Consejo Europeo y no a su titular. Esto significa que aquella protección penal sólo sería tolerable en caso de proteger al Presidente del Consejo Europeo por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, pero de ninguna manera podría serlo para las infracciones cometidas como “hombre” aunque fuera Presidente del Consejo Europeo. La ausencia de esta precisión en el artículo 15 del TRUE deja la puerta abierta a una amalgama inaceptable y peligrosa entre la protección de la función de Presidente del Consejo Europeo y la del hombre titular del cargo.

A título personal, y al considerarlo justificado, defendemos la instauración de un régimen de irresponsabilidad criminal y delictiva del Presidente del Consejo Europeo. Es importante precisar que la experiencia de la práctica deberá permitir hacer ajustes o impulsar reformas convencionales en caso de que esta inmunidad penal no esté adaptada.

Sin embargo, cabe señalar que si el principio de una irresponsabilidad criminal y delictiva puede ser admitido, nos parece indispensable realizar cuanto antes, unas aclaraciones en cuanto a la realidad y el ámbito de esta inmunidad penal del Presidente del Consejo Europeo. Para disipar las posibles confusiones, pensamos que sería necesario introducir un apartado suplementario al artículo 15 del TRUE o tener previsto en un futuro Reglamento interno del Consejo Europeo una disposición para afirmar que la inmunidad penal del Presidente del Consejo Europeo es temporal y se aplica exclusivamente durante el mandato del Presidente del Consejo Europeo y se levanta cuando termina este mandato. También consideramos imprescindible que se precise que esta inmunidad concierne los actos cometidos en el ejercicio de las funciones de Presidente del Consejo Europeo pero que no ampara las infracciones cometidas por Presidente del Consejo Europeo como “ciudadano” fuera de sus funciones.

#### ***2.2.2.2 Una desigualdad en la protección del ejercicio de las funciones de determinados Jefes de Estados o de gobierno : el ejemplo francés***

En Francia, el artículo 68 de la Constitución de la quinta República Francesa dispone que *“El Presidente de la República no podrá ser destituido sino en caso de incumplimiento de sus deberes manifiestamente incompatible con el ejercicio de su mandato*

(...)»<sup>1051</sup>. El silencio del artículo 68 sobre los actos criminales y delictivos debe interpretarse como el reconocimiento de la irresponsabilidad penal del Jefe del Estado francés en el caso de que este haya cometido o cometiera actos criminales o delictivos<sup>1052</sup>. Las disposiciones constitucionales francesas recogen un régimen de inmunidad penal muy diferentes de la mayoría de los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo por lo que se refiere a los actos criminales y delictivos cometidos por los miembros nacionales del Consejo Europeo.

Por una parte, y en primer lugar, el régimen de inmunidad criminal y delictivo del Presidente francés presenta unos inconvenientes en el sentido de que puede desembocar en derivas personales que pueden participar al desprestigio de la función de miembro del Consejo Europeo y de la institución del Consejo Europeo. También se debe conceder que el reconocimiento constitucional de una inmunidad para los actos criminales y delictivos, tiene un alcance democrático negativo muy fuerte entre los ciudadanos, puesto que instaura diferencias entre los dirigentes políticos y los ciudadanos. Por fin, la opción de este régimen pone al Presidente francés en una situación de ruptura con la mayoría de sus socios del Consejo Europeo e impide la existencia de un régimen de inmunidad criminal y delictivo común para todos los miembros del Consejo Europeo.

Por otra parte, se debe entender que la ausencia de inmunidad penal para actos criminales y delictivos de un Jefe de Estado o de Gobierno, no se impone como la solución ideal aplicable a todos los miembros del Consejo Europeo ya que puede afectar y desacreditar la función. En efecto, no se puede negar que un régimen de responsabilidad penal normal, aplicable a los Jefes de Estado o de Gobierno, miembros del Consejo Europeo, pueda tener repercusiones negativas tanto a nivel de la estabilidad constitucional nacional como a nivel de la credibilidad institucional de la Unión Europea. Dicho de otro modo, el régimen de inmunidad criminal y delictivo tiene la ventaja de proteger la función de Jefe de Estado o de Gobierno miembro del Consejo Europeo, de posibles presiones o intimidaciones sin que el ciudadano que ocupa el cargo pueda actuar en toda impunidad. Por eso, hay que tomar en cuenta, como en el caso francés, la importancia de las funciones de jefe de Estado o de Gobierno y de miembro del Consejo Europeo que hacen admisible que pueda existir una inmunidad penal para los actos criminales y delictivos cometidos durante el ejercicio del

---

<sup>1051</sup> *Vid.* "Constitución francesa de 1958", *op. cit.*

<sup>1052</sup> Para los actos que no han sido cometidos por el Jefe del Estado en esta condición presidencial, y para los actos anteriores a sus funciones, la inmunidad penal para los actos criminales y delictivos es temporal.

mandato. Por fin, cabe señalar que la opción de una inmunidad penal total para los actos criminales y delictivos permite superar la ilusión que consiste en considerar estos Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo, como ciudadanos cualquiera<sup>1053</sup>.

La principal enseñanza del caso francés es que existe una desigualdad en el régimen de inmunidades penales de los Jefes de Estado o de Gobierno, por lo que se refiere a los actos criminales y penales. Aunque la consideremos inoportuna, esta desigualdad sobre las inmunidades penales para los actos criminales y delictivos, se explica en gran parte por el hecho de que el representante francés en el Consejo Europeo es Jefe del Estado, mientras que la mayoría de los miembros de las delegaciones nacionales tienen rango de Jefe de Gobierno o de Ministro. Sin embargo, de un punto de vista europeo, consideramos que este tratamiento penal diferente no está justificado al ser los Jefes de Estado y los Jefes de Gobierno, miembros de una misma categoría en el Consejo Europeo. Obviamente respetamos las opciones y elecciones nacionales diferentes que puedan existir en cuanto a la responsabilidad de los miembros del Consejo Europeo para los actos criminales y delictivos<sup>1054</sup>. Además, es importante subrayar que la instauración de una inmunidad para los actos criminales y delictivos no impide que los miembros de las delegaciones nacionales del Consejo Europeo, y en concreto el Presidente francés, puedan ser los autores de crímenes o delitos en el ejercicio de sus funciones<sup>1055</sup>. Sin embargo, nos parece interesante que, en el futuro, existiera una voluntad para encontrar una conciliación entre la inmunidad penal total y la ausencia de inmunidad penal y hacer converger el régimen de inmunidades penales específico del Jefe de Estado francés, hacia un marco común europeo.

\*  
\*\*

---

<sup>1053</sup> En cambio, cuando termine el mandato el Jefe de Estado o de Gobierno vuelve a ser un ciudadano cualquiera. Así por ejemplo, en noviembre de 2007, el ex-Presidente francés Jacques Chirac, ha sido imputado por un juez por un delito de desvío de fondos públicos cuando era alcalde de París. Cuando dejó la presidencia de la República en mayo de 2007, el Presidente Chirac perdió su inmunidad como Presidente, por lo que el juez ha podido inculpar al ex-mandatario en un caso de financiación ilegal de partidos basado sobre supuestos empleos ficticios pagados por el Ayuntamiento. Jacques Chirac es el primer Presidente de la V<sup>o</sup> República que es imputado por la justicia francesa.

<sup>1054</sup> En el caso francés, y a pesar de las críticas que podrían ser formuladas sobre la opción de una irresponsabilidad penal del Presidente, sería conveniente que se asumiera seriamente la fórmula institucional elegida. Así, en vez de esconder la irresponsabilidad penal del Presidente detrás de una inmunidad de jurisdicción ficticia, sería más lógico consagrar oficialmente la irresponsabilidad penal de este miembro del Consejo europeo y asumir la ruptura de igualdad sobre el estatus penal de este miembro con los demás socios de las delegaciones nacionales del Consejo europeo.

<sup>1055</sup> En caso de que se tratara de un delito menor o de infracciones sin gravedad, el Jefe de Estado o de Gobierno gozaría de una indulgencia o de una inmunidad hasta el final de su mandato. En caso de que se tratara de un crimen muy grave, cometido en el ejercicio de sus funciones, es muy probable que en esta situación, el Jefe de Estado o de Gobierno dimita o que se le declare impedido para seguir ejerciendo sus funciones, o que dicho crimen se encuentre calificado por la autoridad nacional competente en acto político-criminal.

# **CONCLUSIONES GENERALES**

## *Conclusiones generales*



## *Conclusiones generales*

1. Utilizando la fórmula del Presidente Delors, el Consejo Europeo ha sido durante varios años un “objeto institucional no-identificado”. Sin embargo, y a lo largo de esta tesis, hemos intentado demostrar que la importante evolución institucional del Consejo Europeo ha desembocado en lo que analizamos como la afirmación de una identidad política y jurídica original. La afirmación de esta identidad política y jurídica original se impuso progresivamente según un esquema que se puede resumir en tres fases principales. Primero, en 1974, el Consejo Europeo es un órgano marginal, es decir, al margen del marco convencional europeo y sin identidad política ni jurídica. El Consejo Europeo carece de estructura clara, no tiene funciones propias identificadas, ni tampoco un estatuto jurídico y político que haya facilitado su integración en el edificio institucional europeo. Luego, a partir de la mitad de los años ochenta, el Consejo Europeo se convierte en un órgano central de la Comunidad Europea. Esta integración al marco institucional europeo se realiza mediante una fuerte dependencia institucional hacia el Consejo de Ministros. Por lo que se refiere a la identidad política y jurídica del Consejo Europeo su estructura se precisa pero su estatuto sigue siendo anárquico. Por último, la reforma institucional impulsada en 2004 con el Tratado constitucional impone oficialmente el Consejo Europeo como una institución de la Unión Europea, totalmente independizada del Consejo de Ministros. En cuanto a la identidad política y jurídica del Consejo Europeo, su originalidad se comprueba con un marco estructural en plena emergencia y el inicio de convergencias en el marco estatutario.

2. En nuestra opinión, la afirmación de la identidad política y jurídica original del Consejo Europeo constituye una evolución institucional necesaria, que contribuye a la conversión del Consejo Europeo en una institución ineludible en el escenario institucional europeo. Más precisamente, nos parece creíble la idea según la cual la afirmación de su identidad política y jurídica original, contribuye a configurar el Consejo Europeo como el cuarto poder, o el poder moderador del sistema institucional que necesitaba la Unión Europea. Así, retomando las definiciones metafóricas de la presidencia francesa 2008 de la Unión Europea, podemos afirmar que el Consejo Europeo no está en el corazón del dispositivo institucional de la Unión Europea, ni tampoco es la base del dispositivo institucional europeo. En cambio, y gracias a su identidad política y jurídica original, puede pretender a ser el corazón del dispositivo institucional de la Unión Europea, es decir, la institución que da los impulsos vitales al desarrollo de la Unión. Dicho de otro modo, el Consejo Europeo se coloca

## *Conclusiones generales*

en la cúspide del edificio institucional de la Unión e indica las orientaciones políticas generales.

3. Nuestras inferencias sobre la evolución institucional presente y futura del Consejo Europeo se resumen en tres ideas centrales. Primera, el Consejo Europeo se encuentra implicado en un proceso de institucionalización, que ha acelerado su evolución estructural y que afirma su identidad política y jurídica original. Sin embargo, y a pesar de los notables e incontestables avances, este proceso de institucionalización sigue siendo incompleto. Segunda, el Consejo Europeo emprende tímidamente un proceso de comunitarización indispensable para poder completar su evolución estatutaria y afirmar su identidad política y jurídica original. Si existen indicios concordantes del comienzo de este proceso, aún falta mucho camino para llegar a un nivel satisfactorio de comunitarización del Consejo Europeo. Por último, la afirmación de la identidad política y jurídica original del Consejo Europeo, y su futura evolución institucional, dependen totalmente de la voluntad política de los miembros del Consejo Europeo.

4. El reconocimiento convencional del Consejo Europeo en el Acta Única europea en 1986, ha iniciado el proceso de institucionalización del Consejo Europeo. El avance de este proceso ha sido lento, pero es particularmente manifiesto en el marco estructural del Consejo Europeo. Así, tal y como hemos intentado demostrarlo en esta tesis, la evolución de este marco estructural ha desembocado en la definición de una fisonomía interna prestigiosa del Consejo Europeo sin, no obstante, otorgarle una legitimidad política suficiente.

5. Estudiando el carácter eminente de los miembros del Consejo Europeo, hemos intentado aportar pruebas efectivas que nos permiten deducir el avance del proceso de institucionalización del marco estructural del Consejo Europeo. Así, consideramos que la lista de los miembros del Consejo Europeo ha sido reducida, hasta limitar la condición de miembro a los solos Jefes de Estado o de Gobierno, al Presidente y Vicepresidente de la Comisión y al Presidente del Consejo Europeo. El avance del proceso de institucionalización se comprueba también con la creación de un Presidente del Consejo Europeo más visible e identificable, que se convierte en el mascarón de proa del Consejo Europeo. Por último, pensamos que los equilibrios y las igualdades en el reparto de las fuerzas en el seno del Consejo Europeo, han sido mantenidos con la presencia sistemática de la delegación europea cerca de las delegaciones nacionales.

## *Conclusiones generales*

6. Al examinar el carácter trascendente del Consejo Europeo, y su confirmación como primera institución de la Unión Europea, hemos intentado demostrar la existencia de varios indicios que confirman el avance del proceso de institucionalización del marco estructural del Consejo Europeo. Primero, pensamos que el avance del proceso de institucionalización se manifiesta por la confirmación del nombre de Consejo Europeo. Luego, y a nuestro criterio, al asentar su autonomía institucional, queda aclarada la relación institucional que el Consejo Europeo tenía con el Consejo de la Unión Europea. Creemos que el avance del proceso de institucionalización se verifica también con la resolución de algunas confusiones con otras instituciones y órganos. Además, notamos que el proceso de institucionalización se confirma con la creación de diversas formaciones útiles para adaptar el Consejo Europeo a las necesidades políticas de la Unión Europea. Finalmente, y en nuestra opinión, el avance del proceso de institucionalización ha oficializado el reconocimiento convencional de funciones típicas del Consejo Europeo, y en concreto, las funciones de impulso y de orientación.

7. Con el análisis del carácter trascendente del Consejo Europeo, hemos podido comprobar la existencia de ciertas lagunas que nos llevan a la conclusión de que el proceso de institucionalización del marco estructural del Consejo Europeo todavía es incompleto. Así, por un lado, creemos que el proceso de institucionalización del Consejo Europeo es incompleto al dejar sin resolver el problema de su posicionamiento político en lo referente a los símbolos de identificación y a su relación ambigua con el poder ejecutivo europeo. Por otro lado, consideramos que el proceso de institucionalización ha multiplicado la creación de formaciones diferentes del Consejo Europeo sin definir las y sin dar rasgos concretos que permitan claramente identificarlas. Esta situación ha ido creando dudas y confusiones en particular con el Consejo de la Unión Europea reunido a nivel de jefe de Estado o de Gobierno y la CIG reunida a nivel de jefe de Estado o de Gobierno.

8. El estudio de la legitimidad política del Consejo Europeo revela algunos rasgos del avance del proceso de institucionalización del Consejo Europeo. Así, reconocemos que es particularmente notable el avance del proceso de institucionalización en el refuerzo de la legitimidad política del Consejo Europeo, primero con su reconocimiento convencional y luego con la confirmación de las funciones de orientación y de impulso en el Tratado de Maastricht. Sin embargo, el examen de la legitimidad política del Consejo Europeo, nos

## *Conclusiones generales*

permite destacar también serias deficiencias que confirman el carácter incompleto del proceso de institucionalización del marco estructural del Consejo Europeo. En efecto, en nuestra opinión, este carácter incompleto del proceso de institucionalización se confirma comprobando que sigue siendo imposible el recurso a consultas populares para ofrecer al Consejo Europeo una fuente de legitimidad. También se verifica el carácter incompleto del proceso de institucionalización al notar la ausencia de iniciativas para aportar soluciones satisfactorias para que se puedan utilizar plenamente las elecciones como fuente de legitimación del Consejo Europeo. Por último, afirmamos que el proceso de institucionalización es incompleto puesto que pocos progresos notables se han podido notar en el reconocimiento oficial de las funciones de arbitraje y de conciliación y en la confirmación convencional de la independencia política del Consejo Europeo.

9. Sobre la base de nuestra investigación, afirmamos que el reconocimiento formal del Consejo Europeo en la lista de las instituciones enunciada en el Tratado de Lisboa constituye un paso decisivo y una realidad irreversible en el proceso de institucionalización del Consejo Europeo. Así, la conclusión que queremos formular es que el reconocimiento formal del Consejo Europeo en la lista de las instituciones enunciada en el Tratado de Lisboa constituye, a nuestro criterio, el final del proceso de institucionalización del Consejo Europeo, sin significar obviamente el final de su evolución estructural. En efecto, consideramos que la evolución institucional impulsada en el Tratado de Lisboa le otorga un grado de institucionalización suficiente para insertarse definitivamente en el edificio institucional europeo y beneficiar de una identidad política y jurídica fuerte y original. Sin embargo, este marco estructural del Consejo Europeo se puede mejorar, ya que algunos rasgos de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo quedan oscuros. Por eso la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no debe ser considerada como un fin en sí mismo que fije de manera definitiva o durante años la evolución estructural del Consejo Europeo.

10. Esta deducción implica que consideremos la posibilidad de introducir *a posteriori*, algunas mejoras indispensables para completar este proceso de institucionalización. Pensamos en particular en una reforma convencional que podría otorgar al Consejo Europeo instrumentos de consultas populares para asentar su legitimidad política. La instauración de una elección al sufragio universal directo por los euro-ciudadanos del Presidente del Consejo Europeo nos parece también una vía a privilegiar para ampliar la legitimidad política del Consejo Europeo. En cuanto al reconocimiento de la condición de

## *Conclusiones generales*

miembros del Consejo Europeo de los Jefes de Estado o de Gobierno en cada constitución nacional, permitiría, a nuestro juicio, reforzar notablemente la legitimidad del Consejo Europeo. También consideramos imprescindible que los Tratados europeos zanjen de una vez las ambigüedades y las rivalidades existentes en cuanto a las relaciones del Consejo Europeo con el poder ejecutivo de la Unión. Tarde o temprano, será, en nuestra opinión, indispensable que se reconozca el posicionamiento arbitral del Consejo Europeo y que se confirme oficialmente como el cuarto poder o como el poder moderador de la Unión Europea.

11. Nadie podrá negar que la evolución institucional del Consejo Europeo ha de avanzar en el sentido de acercarse a un esquema estatutario más democrático. Por eso, y para hacer progresar la evolución institucional del Consejo Europeo nos parece indispensable una comunitarización de la representación política así como del régimen de responsabilidad aplicable a sus miembros. No queremos hacer aquí la apología y la defensa de un marco estatutario único que borraría las originalidades y peculiaridades del estatuto político y jurídico de cada miembro del Consejo Europeo. Afirmamos simplemente que el proceso de comunitarización es necesario para ofrecer al Consejo Europeo un marco estatutario coherente y común, altamente democrático y factor de igualdad y de equidad entre sus diferentes miembros.

12. La demostración de la coherencia de la representación política en el Consejo Europeo nos condujo a subrayar pistas que confirman, a nuestro parecer, el inicio de este proceso de comunitarización del Consejo Europeo. Primero, el proceso de comunitarización del Consejo Europeo se verifica por la ampliación del sistema de elección para designar a la casi totalidad de sus miembros. En efecto, pensamos que esta dinámica se comprueba en la práctica con la designación por elección de los jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. Luego, y desde un enfoque más formal, la opción de un principio único de designación por elección de los miembros de la Comisión, miembros del Consejo Europeo, y del Presidente del Consejo Europeo, muestra lo que analizamos como un proceso de comunitarización del Consejo Europeo. También se comprueba este esfuerzo hacia una comunitarización con la instauración de un principio común de limitación de tiempo de los mandatos, y precisamente por la preferencia para mandatos largos. Por último, la instauración de reglas comunes de limitación de ejercicio de los mandatos en el seno del Consejo

## *Conclusiones generales*

Europeo<sup>1056</sup>, traduce a nuestro criterio, el proceso de comunitarización en el que está involucrado el Consejo Europeo.

13. Sin embargo, al evidenciar la coherencia de la representación política en el Consejo Europeo, hemos puesto de manifiesto las grandes insuficiencias e incertidumbres sobre el avance del proceso de comunitarización. Por una parte, lamentamos que el sistema de designación por elección de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo no esté reconocido formalmente como uno de los criterios comunes del estatuto del Consejo Europeo. Por lo que se refiere a los miembros de la Comisión Europea, miembros del Consejo Europeo y del presidente del Consejo Europeo, el sistema de designación por elección es, a nuestro parecer, una realidad convencional formal, pero que no es efectiva en la práctica. Ambos casos confirman las insuficiencias del proceso de la comunitarización del Consejo Europeo. Por otra parte, consideramos que el retraso del proceso de comunitarización se explicitó por lo que se refiere a la duración excesivamente heterogénea de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo, pero también por las incertidumbres sobre las reglas de interrupción de estos mandatos.

14. El análisis del acercamiento de los regímenes de responsabilidad en el Consejo Europeo nos permite destacar las lagunas y la importancia de los esfuerzos que quedan por realizar para que sea perceptible el proceso de comunitarización. Las insuficiencias de este proceso se notan particularmente en la existencia, para algunos miembros del Consejo Europeo, de inmunidades penales, o, en ciertos casos, de una ausencia de inmunidad penal teórica y poco efectiva en la práctica. No obstante, nuestra reflexión sobre el acercamiento de los regímenes de responsabilidad en el Consejo Europeo nos lleva a reconocer las primicias del proceso de comunitarización del marco estatutario del Consejo Europeo. En efecto, analizamos la existencia de un principio mayoritario de responsabilidad política ante instituciones de tipo parlamentario como una prueba de este proceso de comunitarización. Por lo que se refiere al régimen de responsabilidad penal, nos parece evidente que la instauración de un principio común de privilegio de jurisdicción y los intentos para definir un principio mayoritario de ausencia de inmunidad penal, son una prueba creíble del proceso de comunitarización del marco estatutario del Consejo Europeo.

---

<sup>1056</sup> Como por ejemplo la obligación de acumulación de mandatos.

## *Conclusiones generales*

15. Nuestro análisis de la convergencia del marco estatutario del Consejo Europeo puso de manifiesto que la aparente disparidad de su marco estatutario y las innegables diversidades de tratamiento entre sus miembros se resorben. Esto nos lleva a la conclusión de que el proceso de comunitarización del Consejo Europeo es real pero aún embrionario. Ya se pueden notar en algunos aspectos de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo los efectos del proceso de comunitarización. Sin embargo, este proceso novel de comunitarización es muy frágil y todavía bastante modesto en sus manifestaciones. Siguen existiendo numerosas excepciones a los principios estatutarios que se están elaborando en el seno del Consejo Europeo. Por lo tanto, faltan aún muchos esfuerzos políticos y jurídicos para convertir los principios mayoritarios existentes en principios comunes y llegar a un marco estatutario común. Por ejemplo, y al margen de las reformas convencionales, creemos que serán necesarias importantes reformas constitucionales a nivel nacional para modernizar y adaptar las democracias europeas a la Unión Europea y al mundo globalizado. Así, somos favorables a que surjan iniciativas, respetuosas con las reglas y tradiciones nacionales, capaces de venir a reforzar y confirmar el proceso de comunitarización del estatuto político y jurídico del Consejo Europeo. En nuestra opinión, esta confirmación llegará con la adopción de un Reglamento Interno del Consejo Europeo, tal y como existe en todas las instituciones de la Unión Europea.

16. En primer lugar, nos parece necesario que se fije de manera formal, en el Reglamento interno del Consejo Europeo, que todos sus miembros sean elegidos por sufragio universal. Sin embargo, y más allá de un mero reconocimiento formal que imponga el sistema de designación por elección como un rasgo común de la identidad del Consejo Europeo, consideramos urgente resolver el problema práctico de la no-efectividad y de la desnaturalización del sistema de elección, sobre todo para los miembros de la Comisión y para el Presidente del Consejo Europeo. En nuestra opinión, se deben abandonar los manejos políticos en los pasillos del Consejo Europeo y renunciar a organizar pseudo elecciones de los altos cargos de la Unión y por lo tanto, de algunos miembros del Consejo Europeo.

En segundo lugar, defendemos la idea de que se instaure una duración común de los mandatos de los miembros del Consejo Europeo, y que esta duración, por ejemplo de cinco años, sea fijada en el Reglamento interno del Consejo Europeo. Reconocemos que esta propuesta, que no significa ni implica ninguna simultaneidad en el inicio y en el fin de los mandatos, puede parecer excéntrica. Sin embargo, su adopción constituiría una expresión fuerte del proceso de comunitarización del Consejo Europeo.

## *Conclusiones generales*

En tercer lugar, y en nuestra opinión, el Reglamento interno del Consejo Europeo debe afirmar un principio de responsabilidad política para todos sus miembros. En cuanto al caso del régimen de responsabilidad penal, el proceso de comunitarización puede aportar, a nuestro parecer, mejoras para imponer un principio común y efectivo de responsabilidad penal. Así, el reglamento interno podría reconocer un principio de privilegio de jurisdicción para todos los miembros del Consejo Europeo, y, si exceptuamos al Presidente del Consejo Europeo, instaurar el principio común de ausencia de inmunidad penal para todos los miembros del Consejo Europeo.

En cuarto y último lugar, nos parece una buena idea que el Reglamento interno del Consejo Europeo rija las situaciones de interrupción temporal de los mandatos y determine un marco común, que podría tomar la forma de una sustitución obligatoria del miembro ausente por un miembro ajeno o un miembro interno al Consejo Europeo. En caso de interrupción definitiva, abogamos en favor de un sistema de suplencia reconocido en el Reglamento interno, con referencia explícita a las disposiciones de los tratados europeos y a las constituciones nacionales.

17. La principal inferencia que queremos expresar aquí es que el proceso de comunitarización del Consejo Europeo es necesario porque forma parte de su evolución institucional y es complementario a su proceso de institucionalización. En efecto, no se puede imaginar una evolución y una mejora del marco estructural del Consejo Europeo sin proceso de comunitarización. Más precisamente, y aunque sea difícil reconocerlo y admitirlo en la actualidad, estamos convencidos de que este proceso de comunitarización del Consejo Europeo es inexorable y constituirá el pilar de su futura evolución institucional. En efecto, creemos que el progreso de la evolución institucional se traducirá, en el futuro, en un progreso del proceso de comunitarización del Consejo Europeo. Sin embargo, este proceso sólo podrá prosperar una vez conseguido el reconocimiento institucional oficial del Consejo Europeo. Además, reconocemos que supondrá una madurez política y un cambio de mentalidad difícil de admitir, tanto para los euro-ciudadanos como para los actores políticos nacionales. Así, y a la vista de las reformas que consideramos esenciales para la evolución estatutaria del Consejo Europeo, presagiamos que el avance del proceso de comunitarización será errático y lento.

18. A la hora en que el Consejo Europeo entra en una fase de plenitud y de consagración institucional, el estudio de su evolución estatutaria y estructural nos demuestra de manera evidente que estas evoluciones han sido dictadas tanto por necesidades políticas



## *Conclusiones generales*

prácticas como por los deseos políticos expresos de los Jefes de Estado o de Gobierno miembros del Consejo Europeo. Dicho de otro modo, hemos adquirido la certidumbre de que las deficiencias e imprecisiones de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo, y de manera general de su evolución estructural y estatutaria, son resueltas coyunturalmente por razones de oportunidad política de sus componentes. Son los miembros del Consejo Europeo que desde 1974 han definido y decidido el marco político y jurídico en el que han querido y quieren trabajar. Nuestra convicción se encuentra confirmada por la declaración del Presidente Giscard d'Estaing, que afirma en sus Memorias que “*Mi objetivo era obtener la regularidad de las reuniones de los Jefes de Gobierno europeos. En el momento en que esta regularidad se adquiriera, la extensión de los poderes de los Jefes de Gobierno haría el resto y consolidaría por sí misma la institución*”<sup>1057</sup>.

19. El análisis de la evolución institucional del Consejo Europeo nos permite destacar pruebas e indicios que corroboran la importancia de la voluntad política de los Jefes de Estado o de Gobierno en la afirmación de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo. Así, y a nuestro parecer, esta voluntad política se verifica con la adopción en 1974 del texto creador del Consejo Europeo. En efecto, el comunicado de París es una declaración meramente política que constituye un paso fundamental en su evolución institucional. Las Declaraciones de Londres en 1977 o la de Stuttgart en 1983 confirman el papel político desempeñado por los Jefes de Estado o de Gobierno en la evolución institucional del Consejo Europeo. En cuanto al reconocimiento convencional del Consejo Europeo, resulta también de esta lógica política. En efecto, consideramos que si el reconocimiento convencional del Consejo Europeo ha sido tan lento y tan confuso, fue por pura voluntad política. De la misma manera, su reconocimiento mínimo en el artículo 2 del Acta Única europea, y la prudente confirmación en el Tratado sobre la Unión Europea resulta de esta misma voluntad política.

20. Analizamos la decisión de establecerse a sí mismo como Consejo Europeo, los Jefes de Estado o de Gobierno como la expresión de una clara voluntad política. Así lo demuestra la composición del Consejo Europeo que es la consecuencia de una decisión política del Presidente Giscard d'Estaing. En efecto, fue una decisión política que limitó el Consejo Europeo a la presencia de los solos Jefes de Estado o de Gobierno, a los Ministros de asuntos exteriores y al Presidente de la Comisión. De hecho, la presencia del Presidente de la

---

<sup>1057</sup> Vid. V. GISCARD d'ESTAING, *Le Pouvoir et la Vie*, Paris : Livre de poche, 2007, p. 113.

## *Conclusiones generales*

Comisión como miembro del Consejo Europeo no ha sido impugnada, mientras que el Comunicado de París no menciona la presencia del Presidente de la Comisión. Interpretamos también la denominación oficial de “Consejo Europeo” como una decisión política puesto que el texto del Comunicado de París no había adoptado explícitamente esta denominación. Fue el uso constante por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno, y en concreto del Presidente Giscard d'Estaing que impuso *de facto* el nombre de Consejo Europeo. Por último, esta voluntad política se comprueba, a nuestro criterio, en la precisión y la definición de las funciones del Consejo Europeo. En efecto, a pesar del reconocimiento progresivo en los Tratados europeos, consideramos que la extensión de las funciones del Consejo Europeo depende esencialmente de la voluntad política práctica deseada por los Jefes de Estado o de Gobierno. Así, estamos convencidos de que las disposiciones convencionales sólo tienen un impacto limitado sobre la realidad de las funciones del Consejo Europeo. De hecho, y como lo hemos comprobado en nuestra tesis, los miembros del Consejo Europeo disponen de una gran libertad política y plena autoridad para interpretar y ajustar el papel del Consejo Europeo en función de sus preferencias y de las circunstancias políticas.

21. Nuestra reflexión sobre la evolución institucional del Consejo Europeo nos ha determinado en la convicción de que la configuración de la identidad política y jurídica del Consejo Europeo ha sido debilitada por la lentitud y la confusión de los procesos de institucionalización y de comunitarización. Esta situación ha sido creada y mantenida por la voluntad política de los Jefes de Estado o de Gobierno y por sus reticencias en seguir profundizando las convergencias del marco estatutario y estructural del Consejo Europeo. Esto constituye, a nuestro juicio, un obstáculo para la visibilidad y la coherencia de la identidad institucional del Consejo Europeo. Por eso afirmamos que la voluntad política, que permite y condiciona la evolución institucional del Consejo Europeo, debe ser más valiente y menos individualista, para preservar la originalidad y perfeccionar la identidad política y jurídica del Consejo Europeo.

22. Así, en primer lugar, y a corto plazo, nos parece importante confirmar la voluntad política de los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de finalizar el proceso de institucionalización del Consejo Europeo con la adopción del Tratado de Lisboa. Esto supone también a medio plazo, la adopción de algunas mejoras de las disposiciones convencionales sobre el Consejo Europeo para asentar su legitimidad política y su liderazgo institucional. Por fin, y para confirmar la fuerza y la originalidad de la identidad política y jurídica, esperamos

### *Conclusiones generales*

la adopción rápida de un Reglamento interno del Consejo Europeo. Así, y gracias a la voluntad política de los Jefes de Estado o de Gobierno, pensamos que el Consejo Europeo conseguirá un marco estructural y estatutario digno de su rango institucional. Sin ello, y en nuestra opinión, será incapaz cumplir su misión de proponer una orientación esperanzadora para el futuro de la Unión Europea. De hecho, comprobamos que estos últimos años, la debilidad de la legitimidad y la falta de liderazgo del Consejo Europeo han desubicado a los euro-ciudadanos y ha fomentado dudas sobre la orientación y la finalidad de la Unión.

23. En segundo lugar, y a largo plazo, consideramos necesario que la voluntad política de los miembros del Consejo Europeo sea lo suficientemente fuerte para operar las reformas constitucionales necesarias al desarrollo del proceso de comunitarización. A nuestro juicio, es un paso fundamental y una prueba de madurez política notable que permitirá finalizar la construcción del marco estatutario común<sup>1058</sup> para todos los miembros del Consejo Europeo. Sin embargo, esto supone que estos miembros renuncien definitivamente a los comportamientos “individualistas egoístas” y nacionalistas que han pervertido las voluntades políticas europeas de estos últimos años. Para eso, y a nuestro parecer, se deben aclarar las incertidumbres y garantizar el equilibrio y la cohabitación entre los intereses intergubernamentales y comunitarios en el seno del Consejo Europeo. Reconocemos obviamente que esto será muy difícil puesto que la naturaleza política de las circunstancias de la creación del Consejo Europeo facilita una desnaturalización del equilibrio entre ambos intereses en favor de los intereses intergubernamentales. Ahora bien, es en este equilibrio donde reside el buen funcionamiento del edificio institucional europeo. Por lo tanto, consideramos indispensable que las voluntades políticas consigan trascender los pretextos nacionalistas estériles y las divisiones comunitarias e intergubernamentales. En nuestra opinión, es el único camino para que el Consejo Europeo pueda participar en la formación de una conciencia política europea común capaz de promover los ideales europeos en el escenario internacional.

24. En conclusión, opinamos que la evolución estructural y estatutaria del Consejo Europeo ha sido, es, y seguirá siendo condicionada por los avances de los procesos comunitarios e institucionales decididos por la voluntad política de los Jefes de Estado o de Gobierno. En efecto, y aunque esto suponga tiempo, no vemos otra alternativa posible para

---

<sup>1058</sup> Y no idéntico o único.

### *Conclusiones generales*

que el Consejo Europeo siga afirmando su identidad política y jurídica. Además, pensamos que es el precio a pagar para que la Unión Europea tenga un liderazgo institucional creíble, moderado y políticamente determinado, capaz de encabezar un día, lo esperamos, la jefatura de la Federación de Estados naciones europeos soñada por Jacques Delors. De momento, y conscientes del trabajo que queda aún por delante, nos felicitamos de que la evolución institucional del Consejo Europeo haya permitido la afirmación de una identidad política y jurídica original. En efecto, y puede ser considerada como la principal enseñanza de nuestro trabajo, toda la originalidad de esta identidad política y jurídica del Consejo Europeo reside en el hecho de que su evolución institucional se ha forjado en las contradicciones específicas y características de la Unión Europea. El resultado es que el Consejo Europeo ha adquirido y afirma una identidad política y jurídica hecha a la imagen de la Unión Europea: a la vez compleja y moderna pero sobre todo unida en su diversidad.

\*

\*\*

# **DOCUMENTOS ANEJOS**

*Documentos anejos*

**DOCUMENTO ANEJO 1 :**

COMUNICADO FUNDADOR DEL  
CONSEJO EUROPEO,  
PARÍS, 9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 1974  
(*Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974)

1. Los Jefes de Gobierno de los nueve Estados de la Comunidad y los Ministros de Asuntos Exteriores, así como el Presidente de la Comisión, reunidos en París por invitación del Presidente de la República Francesa, han procedido al examen de los diversos problemas que se plantean a Europa. Con tal motivo, han tomado nota de los informes preparados por los Ministros de Asuntos Exteriores, habiéndose registrado el acuerdo a que han llegado estos últimos sobre diversos puntos mencionados en dichos informes.

2. Reconociendo la necesidad del enfoque global de los problemas internos que plantea la construcción europea y de aquellos con los que Europa se enfrenta en el exterior, los Jefes de Gobierno estiman que procede asegurar el desarrollo y la cohesión global de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política.

3. Por consiguiente, los Jefes de Gobierno han acordado reunirse, acompañados por los Ministros de Asuntos Exteriores, tres veces al año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad en concepto de la cooperación política.

Habida cuenta de las normas y usos vigentes, se velará por el funcionamiento adecuado de la secretaría administrativa.

Con vistas a asegurar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad de la labor, los Ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en Consejo de la Comunidad, quedan encargados de una función de impulso y de coordinación, pudiendo reunirse, en la misma ocasión, en el ámbito de la cooperación política.

Tales disposiciones no afectan, en modo alguno, a las normas y procedimientos fijados por los Tratados ni a los previstos por los informes de Luxemburgo y de Copenhague en lo que a la cooperación política se refiere. La Comisión ejercerá las competencias y desempeñará el papel que le corresponde en virtud de dichos textos, en las diversas reuniones que se mencionan en los párrafos anteriores.

COMMUNIQUE FONDATEUR DU  
CONSEIL EUROPEEN,  
PARIS, 9 ET 10 DECEMBRE 1974  
(*Bulletin des Communautés européennes*, 12/1974)

1. Les chefs de gouvernement des neuf États de la Communauté et les ministres des affaires étrangères, ainsi que le président de la Commission, réunis à Paris à l'invitation du président de la République française, ont procédé à un examen des divers problèmes qui se posent à l'Europe. Il a pris acte, à cette occasion, des rapports préparés par les ministres des affaires étrangères. L'accord intervenu entre ces derniers sur divers points évoqués dans ces rapports a été enregistré.

2. Reconnaissant la nécessité d'une approche globale des problèmes internes que pose la construction européenne et de ceux avec lesquels l'Europe est confrontée à l'extérieur, les chefs de gouvernement estiment qu'il y a lieu d'assurer le développement et la cohésion d'ensemble des activités des Communautés et des travaux de la coopération politique.

3. Les chefs de gouvernement ont, en conséquence, décidé de se réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique.

Compte tenu des pratiques et procédures en vigueur, le secrétariat administratif sera assuré de manière appropriée.

En vue d'assurer la cohérence des activités communautaires et la continuité du travail, les ministres des affaires étrangères, en Conseil de la Communauté, sont chargés d'un rôle d'impulsion et de coordination. Ils peuvent se réunir à la même occasion au titre de la coopération politique.

Ces dispositions n'affectent, en aucune manière, les règles et procédures arrêtées par les traités ni celles prévues par les rapports de Luxembourg et de Copenhague en ce qui concerne la coopération politique. La Commission exerce les compétences et joue le rôle qui lui est dévolu par ces textes dans les diverses réunions mentionnées aux paragraphes ci-dessus.

**DOCUMENTO ANEJO 2 :**

LISTADO DE LOS PRESIDENTES DEL  
CONSEJO EUROPEO DE 1974 A 2008.

LISTE DES PRESIDENTS DU  
CONSEIL EUROPEEN DE 1974 A 2008.

	<b>PRESIDENTES</b>	<b>PAISES</b>
0	V. GISCARD D ESTAING	FRANCIA
1	LLAM COSGRAVE	IRLANDA
2	ALDO MORO	ITALIA
3	GASTON THORN	LUXEMBURGO
4	JOHANNES M.DEN UYL	HOLANDA
5	JAMES CALLAGHAN	REINO UNIDO
6	LEO TINDEMANS	BELGICA
7	ANKER JORGENSEN	DINAMARCA
8	HELMUT SCHMIDT	RFA
9	V. GISCARD D ESTAING	FRANCIA
10	JOHN LYNCH	IRLANDA
11	FRANCESCO COSSIGA	ITALIA
12	PIERRE WERNER	LUXEMBURGO
13	ANDRIES VAN AGT	HOLANDA
14	MARGARET THATCHER	REINO UNIDO
15	WILFRIED MARTENS	BELGICA
16	POUL SCHLUTER	DINAMARCA
17	HELMUT KOHL	RFA

	<b>PRESIDENTS</b>	<b>PAYS</b>
	V. GISCARD D'ESTAING	FRANCE
	LLAM COSGRAVE	IRLANDE
	ALDO MORO	ITALIE
	GASTON THORN	LUXEMBOURG
	JOHANNES M.DEN UYL	PAYS BAS
	JAMES CALLAGHAN	ROYAUME UNI
	LEO TINDEMANS	BELGIQUE
	ANKER JORGENSEN	DANEMARK
	HELMUT SCHMIDT	RFA
	V. GISCARD D ESTAING	FRANCE
	JOHN LYNCH	IRLANDE
	FRANCESCO COSSIGA	ITALIE
	PIERRE WERNER	LUXEMBOURG
	ANDRIES VAN AGT	PAYS BAS
	MARGARET THATCHER	ROYAUME UNI
	WILFRIED MARTENS	BELGIQUE
	POUL SCHLUTER	DANEMARK
	HELMUT KOHL	RFA



*Documentos anejos*

	<b><i>PRESIDENTES</i></b>	<b><i>PAISES</i></b>
18	ANDREAS PAPANDREOU	GRECIA
19	FRANCOIS MITTERRAND	FRANCIA
20	GARRET FITZGERALD	IRLANDA
21	BETTINO CRAXI	ITALIA
22	JACQUES SANTER	LUXEMBURGO
23	RUUD LUBBERS	HOLANDA
24	MARGARET THATCHER	REINO UNIDO
25	WILFRIED MARTENS	BELGICA
26	POUL SCHLUTER	DINAMARCA
27	HELMUT KOHL	RFA
28	ANDREAS PAPANDREOU	GRECIA
29	FELIPE GONZALEZ	ESPAÑA
30	FRANCOIS MITTERRAND	FRANCIA
31	CHARLES HAUGHEY	IRLANDA
32	GIULIO ANDREOTTI	ITALIA
33	JACQUES SANTER	LUXEMBURGO
34	RUUD LUBBERS	HOLANDA
35	ANIBAL CAVACO	PORTUGAL
36	JOHN MAJOR	REINO UNIDO
37	POUL RASMUSSEN	DINAMARCA

	<b><i>PRESIDENTS</i></b>	<b><i>PAYS</i></b>
	ANDREAS PAPANDREOU	GRECE
	FRANCOIS MITTERRAND	FRANCE
	GARRET FITZGERALD	IRLANDE
	BETTINO CRAXI	ITALIE
	JACQUES SANTER	LUXEMBOURG
	RUUD LUBBERS	PAYS BAS
	MARGARET THATCHER	ROYAUME UNI
	WILFRIED MARTENS	BELGIQUE
	POUL SCHLUTER	DANEMARK
	HELMUT KOHL	RFA
	ANDREAS PAPANDREOU	GRECE
	FELIPE GONZALEZ	ESPAGNE
	FRANCOIS MITTERRAND	FRANCE
	CHARLES HAUGHEY	IRLANDE
	GIULIO ANDREOTTI	ITALIE
	JACQUES SANTER	LUXEMBOURG
	RUUD LUBBERS	PAYS BAS
	ANIBAL CAVACO	PORTUGAL
	JOHN MAJOR	ROYAUME UNI
	POUL RASMUSSEN	DANEMARK

*Documentos anejos*

	<b><i>PRESIDENTES</i></b>	<b><i>PAISES</i></b>
38	JEAN LUC DEHAENE	BELGICA
39	ANDREAS PAPANDREOU	GRECIA
40	HELMUT KOHL	ALEMANIA
41	JACQUES CHIRAC	FRANCIA
42	FELIPE GONZALEZ	ESPAÑA
43	LAMBERTO DINI	ITALIA
44	ROMANO PRODI	ITALIA
45	JOHN BRUTON	IRLANDA
46	WIM KOK	HOLANDA
47	JEAN CLAUDE JUNCKER	LUXEMBURGO
48	TONY BLAIR	REINO UNIDO
49	VIKTOR KLIMA	AUSTRIA
50	GERHARD SCHRODER	ALEMANIA
51	PAAVO LIPPONEN	FINLANDIA
52	ANTONIO GUTERRES	PORTUGAL
53	JACQUES CHIRAC	FRANCIA
54	GORAN PERSSON	SUECIA
55	GUY VERHOFSTADT	BELGICA
56	JOSE MARIA AZNAR	ESPAÑA
57	ANDERS RASMUSSEN	DINAMARCA

	<b><i>PRESIDENTS</i></b>	<b><i>PAYS</i></b>
	JEAN LUC DEHAENE	BELGIQUE
	ANDREAS PAPANDREOU	GRECE
	HELMUT KOHL	ALLEMAGNE
	JACQUES CHIRAC	FRANCE
	FELIPE GONZALEZ	ESPAGNE
	LAMBERTO DINI	ITALIE
	ROMANO PRODI	ITALIE
	JOHN BRUTON	IRLANDE
	WIM KOK	PAYS BAS
	JEAN CLAUDE JUNCKER	LUXEMBOURG
	TONY BLAIR	ROYAUME UNI
	VIKTOR KLIMA	AUTRICHE
	GERHARD SCHRODER	ALLEMAGNE
	PAAVO LIPPONEN	FINLANDE
	ANTONIO GUTERRES	PORTUGAL
	JACQUES CHIRAC	FRANCE
	GORAN PERSSON	SUEDE
	GUY VERHOFSTADT	BELGIQUE
	JOSE MARIA AZNAR	ESPAGNE
	ANDERS RASMUSSEN	DANEMARK

*Documentos anejos*

	<b><i>PRESIDENTES</i></b>	<b><i>PAISES</i></b>
58	CONSTANTIN SIMITIS	GRECIA
59	SILVIO BERLUSCONI	ITALIA
60	BERTIE AHERN	IRLANDA
61	JAN PETER BALKENENDE	HOLANDA
62	JEAN CLAUDE JUNCKER	LUXEMBURGO
63	TONY BLAIR	REINO UNIDO
64	WOLFGANG SCHUSSEL	AUSTRIA
65	MATTI VANHANEN	FINLANDIA
66	ANGELA MERKEL	ALEMANIA
67	JOSE SOCRATES	PORTUGAL
68	JANEZ JANŠA	ESLOVENIA
69	NICOLAS SARKOZY	FRANCIA

	<b><i>PRESIDENTS</i></b>	<b><i>PAYS</i></b>
	CONSTANTIN SIMITIS	GRECE
	SILVIO BERLUSCONI	ITALIE
	BERTIE AHERN	IRLANDE
	JAN PETER BALKENENDE	PAYS BAS
	JEAN CLAUDE JUNCKER	LUXEMBOURG
	TONY BLAIR	ROYAUME UN
	WOLFGANG SCHUSSEL	AUTRICHE
	MATTI VANHANEN	FINLANDE
	ANGELA MERKEL	ALLEMAGNE
	JOSE SOCRATES	PORTUGAL
	JANEZ JANŠA	SLOVENIE
	NICOLAS SARKOZY	FRANCE

**DOCUMENTO ANEJO 3 :**

LISTADO DE LAS REUNIONES DEL  
CONSEJO EUROPEO DE 1974 A 2008.

LISTE DES REUNIONS DU  
CONSEIL EUROPEEN DE 1974 A 2008.

	<i>SEDE DE LA CUMBRE</i>	<i>FECHA DE LA CUMBRE</i>
0	PARÍS	9-10/12/1974
1	DUBLÍN	10-11/03/1975
2	BRUSELAS	16-17/07/1975
3	ROMA	01-02/12/1975
4	LUXEMBURGO	01-02/04/1976
5	BRUSELAS	12-13/07/1976
6	LA HAYA	29-30/11/1976
7	ROMA	25-26/03/1977
8	LONDRES	29-30/06/1977
9	BRUSELAS	05-06/12/1977
10	COPENHAGUE	07-08/04/1978
11	BREMEN	06-07/07/1978
12	BRUSELAS	04-05/12/1978
13	PARÍS	12-13/03/1979
14	ESTRASBURGO	21-22/06/1979
15	DUBLÍN	29-30/11/1979
16	LUXEMBURGO	27-28/04/1980
17	VENECIA	12-13/06/1980
18	LUXEMBOURG	01-02/12/1980

	<i>SIEGE DU SOMMET</i>	<i>DATE DU SOMMET</i>
	PARIS	9-10/12/1974
	DUBLIN	10-11/03/1975
	BRUXELLES	16-17/07/1975
	ROME	01-02/12/1975
	LUXEMBOURG	01-02/04/1976
	BRUXELLES	12-13/07/1976
	LA HAYE	29-30/11/1976
	ROME	25-26/03/1977
	LONDRES	29-30/06/1977
	BRUXELLES	05-06/12/1977
	COPENHAGUE	07-08/04/1978
	BREME	06-07/07/1978
	BRUXELLES	04-05/12/1978
	PARIS	12-13/03/1979
	STRASBOURG	21-22/06/1979
	DUBLIN	29-30/11/1979
	LUXEMBOURG	27-28/04/1980
	VENISE	12-13/06/1980
	LUXEMBOURG	01-02/12/1980

*Documentos anejos*

	<i>SEDE DE LA CUMBRE</i>	<i>FECHA DE LA CUMBRE</i>
19	MAASTRICHT	23-24/03/1981
20	LUXEMBURGO	29-30/06/1981
21	LONDRES	26-27/11/1981
22	BRUSELAS	29-30/03/1982
23	BRUSELAS	28-29/06/1982
24	COPENHAGUE	03-04/12/1982
25	BRUSELAS	21-22/03/1983
26	STUTTGART	17-19/06/1983
27	ATENAS	04-06/12/1983
28	BRUSELAS	19-20/03/1984
29	FONTAINEBLEAU	25-26/06/1984
30	DUBLÍN	03-04/12/1984
31	BRUSELAS	29-30/03/1985
32	MILÁN	28-29/06/1985
33	LUXEMBURGO	02-03/12/1985
34	LA HAYA	26-27/06/1986
35	LONDRES	05-06/12/1986
36	BRUSELAS	29-30/06/1987
37	COPENHAGUE	04-05/12/1987
38	BRUSELAS	11-13/02/1988
39	HANÓVER	27-28/06/1988
40	RODAS	02-03/12/1988

	<i>SIEGE DU SOMMET</i>	<i>DATE DU SOMMET</i>
	MAASTRICHT	23-24/03/1981
	LUXEMBOURG	29-30/06/1981
	LONDRES	26-27/11/1981
	BRUXELLES	29-30/03/1982
	BRUXELLES	28-29/06/1982
	COPENHAGUE	03-04/12/1982
	BRUXELLES	21-22/03/1983
	STUTTGART	17-19/06/1983
	ATHENES	04-06/12/1983
	BRUXELLES	19-20/03/1984
	FONTAINEBLEAU	25-26/06/1984
	DUBLIN	03-04/12/1984
	BRUXELLES	29-30/03/1985
	MILAN	28-29/06/1985
	LUXEMBOURG	02-03/12/1985
	LA HAYE	26-27/06/1986
	LONDRES	05-06/12/1986
	BRUXELLES	29-30/06/1987
	COPENHAGUE	04-05/12/1987
	BRUXELLES	11-13/02/1988
	HANOVRE	27-28/06/1988
	RHODES	02-03/12/1988

*Documentos anejos*

	<i>SEDE DE LA CUMBRE</i>	<i>FECHA DE LA CUMBRE</i>
41	MADRID	26-27/06/1989
42	ESTRASBURGO	08-09/12/1989
43	DUBLÍN	28/04/1990
44	DUBLÍN	25-26/06/1990
45	ROMA	27-28/10/1990
46	ROMA	14-15/12/1990
47	LUXEMBURGO	08/04/1991
48	LUXEMBURGO	28-29/06/1991
49	MAASTRICHT	09-10/09/1991
50	LISBOA	26-27/06/1992
51	BIRMINGHAM	16/10/1992
52	EDIMBURGO	11-12/12/1992
53	COPENHAGUE	21-22/06/1993
54	BRUSELAS	29/10/1993
55	BRUSELAS	10-11/12/1993
56	CORFÚ	24-25/06/1994
57	BRUSELAS	15/07/1994
58	ESSEN	09-10/12/1994
59	CANNES	26-27/06/1995
60	MAJORCA	22-23/09/1995
61	MADRID	15-16/12/1995
62	TURÍN	29/03/1996

	<i>SIEGE DU SOMMET</i>	<i>DATE DU SOMMET</i>
	MADRID	26-27/06/1989
	STRASBOURG	08-09/12/1989
	DUBLIN	28/04/1990
	DUBLIN	25-26/06/1990
	ROME	27-28/10/1990
	ROME	14-15/12/1990
	LUXEMBOURG	08/04/1991
	LUXEMBOURG	28-29/06/1991
	MAASTRICHT	09-10/09/1991
	LISBONNE	26-27/06/1992
	BIRMINGHAM	16/10/1992
	EDIMBOURG	11-12/12/1992
	COPENHAGUE	21-22/06/1993
	BRUXELLES	29/10/1993
	BRUXELLES	10-11/12/1993
	CORFOU	24-25/06/1994
	BRUXELLES	15/07/1994
	ESSEN	09-10/12/1994
	CANNES	26-27/06/1995
	MAJORQUE	22-23/09/1995
	MADRID	15-16/12/1995
	TURIN	29/03/1996

*Documentos anejos*

	<i>SEDE DE LA CUMBRE</i>	<i>FECHA DE LA CUMBRE</i>	<i>SIEGE DU SOMMET</i>	<i>DATE DU SOMMET</i>
63	FLORENCIA	21-22/06/1996	FLORENCE	21-22/06/1996
64	DUBLÍN	05/10/1996	DUBLIN	05/10/1996
65	DUBLÍN	13-14/12/1996	DUBLIN	13-14/12/1996
66	NOORDWIJK	23/05/1997	NOORDWIJK	23/05/1997
67	ÁMSTERDAM	16-17/06/1997	AMSTERDAM	16-17/06/1997
68	LUXEMBURGO	20-21/11/1997	LUXEMBOURG	20-21/11/1997
69	LUXEMBURGO	12-13/12/1997	LUXEMBOURG	12-13/12/1997
70	CARDIFF	15-16/06/1998	CARDIFF	15-16/06/1998
71	PORTSCHACH	24-25/10/1998	PORTSCHACH	24-25/10/1998
72	VIENA	11-12/12/1998	VIENNE	11-12/12/1998
73	BONN	26/02/1999	BONN	26/02/1999
74	BERLÍN	24-25/03/1999	BERLIN	24-25/03/1999
75	BRUSELAS	14/04/1999	BRUXELLES	14/04/1999
76	COLONIA	03-04/06/1999	COLOGNE	03-04/06/1999
77	TAMPERE	15-16/10/1999	TAMPERE	15-16/10/1999
78	HELSINKI	10-11/12/1999	HELSINKI	10-11/12/1999
79	LISBOA	23-24/03/2000	LISBONNE	23-24/03/2000
80	Sta Ma DA FEIRA	19-20/06/2000	Sta Ma DA FEIRA	19-20/06/2000
81	BIARRITZ	13-14/10/2000	BIARRITZ	13-14/10/2000
82	NIZA	07-08-09/12/2000	NICE	07-08-09/12/2000
83	ESTOCOLMO	23-24/03/2001	STOCKHOLM	23-24/03/2001
84	GOTEMBURGO	15-16/06/2001	GOTEBORG	15-16/06/2001

*Documentos anejos*

	<b><i>SEDE DE LA CUMBRE</i></b>	<b><i>FECHA DE LA CUMBRE</i></b>	<b><i>SIEGE DU SOMMET</i></b>	<b><i>DATE DU SOMMET</i></b>
85	BRUSELAS	21/09/2001	BRUXELLES	21/09/2001
86	GENT	19/10/2001	GENT	19/10/2001
87	LAEKEN	14-15/12/2001	LAEKEN	14-15/12/2001
88	BARCELONA	15-16/03/2002	BARCELONE	15-16/03/2002
89	SEVILLA	21-22/06/2002	SEVILLE	21-22/06/2002
90	BRUSELAS	24-25/10/2002	BRUXELLES	24-25/10/2002
91	COPENHAGUE	12-13/12/2002	COPENHAGUE	12-13/12/2002
92	BRUSELAS	17/02/2003	BRUXELLES	17/02/2003
93	ATENAS	16/04/2003	ATHENES	16/04/2003
94	BRUSELAS	20-21/03/2003	BRUXELLES	20-21/03/2003
95	TESALÓNICA	19-20/06/2003	THESSALONIQUE	19-20/06/2003
96	BRUSELAS	16-17/10/2003	BRUXELLES	16-17/10/2003
97	BRUSELAS	12-13/12/2003	BRUXELLES	12-13/12/2003
98	BRUSELAS	25-26/03/2004	BRUXELLES	25-26/03/2004
99	BRUSELAS	17-18/06/2004	BRUXELLES	17-18/06/2004
100	BRUSELAS	04-05/11/2004	BRUXELLES	04-05/11/2004
101	BRUSELAS	16-17/12/2004	BRUXELLES	16-17/12/2004
102	BRUSELAS	22-23/03/2005	BRUXELLES	22-23/03/2005
103	BRUSELAS	16-17/06/2005	BRUXELLES	16-17/06/2005
104	HAMPTON COURT	27/10/2005	HAMPTON COURT	27/10/2005
105	BRUSELAS	15-16/12/2005	BRUXELLES	15-16/12/2005
106	BRUSELAS	23-24/03/2006	BRUXELLES	23-24/03/2006



*Documentos anejos*

	<i>SEDE DE LA CUMBRE</i>	<i>FECHA DE LA CUMBRE</i>		<i>SIEGE DU SOMMET</i>	<i>DATE DU SOMMET</i>
107	BRUSELAS	14-15/06/2006		BRUXELLES	14-15/06/2006
108	LAHTI	20/10/2006		LAHTI	20/10/2006
109	BRUSELAS	14-15/12/2006		BRUXELLES	14-15/12/2006
110	BRUSELAS	08-09/03/2007		BRUXELLES	08-09/03/2007
111	BERLÍN	24-25/03/2007		BERLIN	24-25/03/2007
112	BRUSELAS	21-23/06/2007		BRUXELLES	21-23/06/2007
113	LISBOA	18-19/10/2007		LISBONNE	18-19/10/2007
114	BRUSELAS	13-14/12/2007		BRUXELLES	13-14/12/2007
115	BRUSELAS	13-14/03/2008		BRUXELLES	13-14/03/2008
116	BRUSELAS	19-20/06/2008		BRUXELLES	19-20/06/2008
117	BRUSELAS	01/09/2008		BRUXELLES	01/09/2008
118	BRUSELAS	16/10/2008		BRUXELLES	16/10/2008
119	BRUSELAS	7/11/2008		BRUXELLES	7/11/2008
120	BRUSELAS	11-12/12/2008		BRUXELLES	11-12/12/2008

**DOCUMENTO ANEJO 4 :**

DISPOSICIONES CONVENCIONALES

DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES

**Artículo 2 del Acta única europea,  
Luxemburgo, 1986 :**

(*Diario Oficial*, nº L 169, 29 de junio de 1987).

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.

El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año.

**Article 2 de l'acte unique européen,  
Luxembourg, 1986 :**

(*Journal Officiel*, nº L 169, 29 juin 1987).

Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission des Communautés européennes. Ceux-ci sont assistés par les ministres des affaires étrangères et par un membre de la Commission.

Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an.

\*  
\*\*

**Artículo 4 del Tratado sobre la unión europea,  
Maastricht, 1992 :**

(*Diario Oficial*, nº C 191, 29 de julio de 1992).

El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales.

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo.

El Consejo Europeo presentará al Parlamento Europeo un informe espúes de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión.

**Article 4 du Traité sur l'Union européenne,  
Maastricht, 1992 :**

(*Journal Officiel*, nº C.191, 29 juillet 1992).

Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales.

Le Conseil européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission. Ceux-ci sont assistés par les ministres chargés des affaires étrangères des États membres et par un membre de la Commission. Le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an, sous la présidence du chef d'État ou de gouvernement de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil.

Le Conseil européen présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union.

\*  
\*\*

**Artículo 15 del Tratado reformado sobre la Unión Europea, Lisboa, 2007 :**

(*Diario Oficial*, nº C 115, 9 de mayo de 2008).

1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

3. El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

6. El Presidente del Consejo Europeo:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

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

El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

**Article 15 du Traité réformé sur l'Union européenne, Lisbonne, 2007 :**

(*Journal Officiel*, nº C 115, 9 mai 2008).

1. Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.

2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président. Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.

4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

5. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

6. Le président du Conseil européen:

- a) préside et anime les travaux du Conseil européen;
- b) assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales;
- c) œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen;
- d) présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.

*Documentos anejos*

# **BIBLIOGRAFÍA**

## *Bibliografija*

**A-LIBROS**

**1º- Derecho europeo e Instituciones europeas**

- ABELLAN HONRUBIA Victoria (dir.), *Lecciones de derecho comunitario europeo*, 3a ed., Barcelona : Ariel, 2000, 351 p.. ISBN : 84-344-1623-9
- ABRISQUETA MARTINEZ Jaime, *La construcción europea antecedentes actualidad y futuro de la Unión Europea*, Madrid : Colex, 1995, 337 p.. ISBN : 84-7879-205-8
- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, *La integración europea : análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Madrid : Tecnos, 2002, Vol.2, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), 870 p.. ISBN : 84-309-3780-X
- ALONSO GARCÍA Ricardo, *Derecho comunitario sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid : Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, 673 p., (CEURA). ISBN : 84-8004-140-4
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA Maria Paz *et al.*, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid : Eurolex, 1999, 768 p., (Estudios internacionales). ISBN : 84-89176-44-2
- AUER Andreas, FLAUSS Jean-François, *Le Référendum européen : actes du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997*, Bruxelles : Bruylant, 1997, ISBN : 2-8027-1078-8
- BARBÉ Esther, *La política europea de España*, Barcelona : Ariel, 1999, 221 p., (Practicum). ISBN : 84-344-2855-5
- BARTHALAY Bernard, *Nous citoyens des Etats d'Europe*, Paris : Montréal : l'Harmattan, 1999, 255 p., (Question contemporaines). ISBN : 2-7384-8303-8
- BENEYTO José María, *Europa 1992 el Acta Única europea : mercado interior y cooperación política europea*, Madrid : Civitas, 1989, 408 p.. ISBN : 84-7398-670-9
- BERTRAND Geneviève, *La prise de décision dans l'Union Européenne*, Paris : La Documentation française, 1998, 155 p., (reflexe europe). ISBN : 2-11-003594-3
- BITSCH Marie-Thérèse *et al.*, *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles : Bruylant, 1998, 523 p., (Organisation internationale et relations internationales). ISBN : 2-8027-1114-8
- BITSCH Marie-Thérèse, *Le couple France Allemagne et les Institutions européennes*, Bruxelles : Bruylant, 2001, 609 p., (Organisation internationale et relations internationales). ISBN : 2-8027-1500-3

## Bibliografía

- BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2a ed., Paris : Litec, 2005, 599 p., (Manuels). ISBN : 2-7110-0635-2
- BORJA Jordi *et al.*, *La ciudadanía europea*, Barcelona : Península, 2001, 379 p., (Atalaya). ISBN : 84-8307-348-X
- BRINKHORST Laurens Jan *et al.*, *Líneas básicas del derecho europeo*, 3a ed., Barcelona : Praxis, 1986, 224 p.. ISBN : 84-7197-081-3
- BUCCI Vittorio Carlo Maria di, *La présidence des communautés européennes*, Nancy : Centre Européen Universitaire de Nancy, 1988, 143 p., (Etudes de Droit européen).
- BURGORGUE LARSEN Laurence, *L'Espagne et la communauté européenne*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, 471 p., (études européennes). ISBN : 2-8004-1110-4
- CAPOTORTI Francesco *et al.*, *Le Traité d'Union européenne : Commentaire du projet adopté par le Parlement européen le 14 février 1985*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 1985, 307 p.. ISBN : 2-8004-0878-2
- CARTOU Louis *et al.*, *L'Union européenne*, 4ème ed., Paris : Dalloz, 26 septembre 2002, 774 p., (Précis Dalloz). ISBN : 2-247-04763-7
- CHUECA SANCHO Ángel G., *Francia ante la unión política de Europa*, Bosch : Barcelona, 1979, 269 p.. ISBN : 84-7162-751-5
- CISNAL de UGARTE Salomé *et al.*, *Descripción análisis y comentarios al tratado de la UE*, Madrid : McGraw-Hill, 1993, 347 p.. ISBN : 84-481-0058-1
- CONSTANTINESCO Vlad *et al.*, *Traité instituant la CEE : Commentaire article par article*, Paris : Economica, 1992, 1648 p.. ISBN : 2-7178-2190-2
- CONSTANTINESCO Vlad *et al.*, *Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 : Commentaire article par article*, Paris : Economica, 1995, 1000 p.. ISBN : 2-7178-2757-9
- CROISAT Maurice, QUERMONNE Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris : Montchrestien, 1999, 156 p., (Clefs Politique). ISBN : 2-7076-1125-5
- DAHRENDORF Ralf, *En defensa de la Unión Europea*, Madrid : Tecnos, 1976, 211 p., (Ciencias sociales). ISBN : 84-309-0651-7
- DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les Institutions de l'Union européenne*, Nouvelle édition, Paris : La Documentation française, 1998, 160 p., (Réflexe Europe). ISBN : 2-11-003942-6
- DUBEY Bernard, *La répartition des compétences au sein de l'UE à la lumière du fédéralisme suisse*, Genève [etc.] : Helbing & Lichtenhahn [etc.], 2002, 876 p., (Dossier de droit européen). ISBN : 3-7190-2145-9



## Bibliografía

- DUHAMEL Olivier, *Pour l'Europe : Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris : Seuil, 2003, 435 p.. ISBN : 2-02-062170-3
- DUMOULIN Michel, DUCHENNE Geneviève, *Les petits Etats et la construction européenne*, Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2002, 402 p., (Glaverbel : Actes de la VII<sup>o</sup> Chaire Glaverbel d'études européennes). ISBN : 90-5201-112-5
- ELGSTRÖM Ole, *European Union council presidencies : A comparative perspectives*, London : Routledge, 2003, 210 p., (Routledge advances in European politics n° 13). ISBN : 0-415-30990-5
- FERNANDEZ TOMAS Antonio *et al.*, *Instituciones de derecho comunitario*, 2a ed., Valencia : Tirant lo Blanch, 2000, 319 p.. ISBN : 84-8442-048-5
- FITOUSSI Jean-Paul, *Entre convergences et intérêts nationaux : l'Europe*, Paris : Presses de la FNSP, 1994, 453 p.. ISBN : 2-7246-0632-9
- FONTAINE Nicole, *Les députés européens qui sont ils ? Que font ils ?*, Neuilly-sur-Seine : CEIC, 1994, 87 p., ISBN : 2-9508243-0-7
- FRANCISCO Carlos *et al.*, *Comentarios al proyecto de constitución europea*, Granada : Comares, 1996, 661 p., (Biblioteca Comares de ciencia jurídica). ISBN : 84-8151-260-5
- FUSILIER Raymond, *Les Monarchies parlementaires - Étude sur les systèmes de gouvernement, Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg*, Paris : Les éditions ouvrières, 1960, 657 p..
- GARCIA DE ENTERRIA Eduardo (dir.), *Tratado de derecho comunitario europeo : Estudio sistemático desde el derecho español*, Madrid : Civitas, 1986, 3 vol.. ISBN : 84-7398-433-1
- GAUTRON Jean-Claude, *Droit européen*, Paris : Dalloz, 2002, 406 p., (Mémentos Dalloz). ISBN : 2-247-04351-8
- GIMENEZ CABALLERO Ernesto, *La Europa de Estrasburgo : Visión española del problema europeo*, Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1950, 154 p..
- GISCARD d'ESTAING Valéry, *La Constitution pour l'Europe*, Paris : Albin Michel, 2003, 395 p., (Fondation Robert Schuman). ISBN : 2-226-14201-0
- GONZÁLEZ CAMPOS Julio D.*et al.*, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid : Thompson : Civitas, 2003, 1035 p.. ISBN : 84-470-2088-6
- GUTIÉRREZ ESPADA Cesáreo, *El sistema institucional de la Unión Europea*, 2a ed., Madrid : Tecnos, 1993, 235 p.. ISBN : 84-309-2397-7

## Bibliografía

- HARDÏ DE BEAULIEU Louis le, *Du déficit démocratique à l'Europe des citoyens*, Namur : Presses Universitaires de Namur, 1995, 251 p., (Perspectives Presses universitaires de Namur). ISBN : 2-87037-216-7
- HARDÏ de BEAULIEU Louis le, *L'Union européenne: introduction à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires*, Namur : PUN, 1999, 266 p., (Travaux de la Faculté de Droit de Namur n° 22). ISBN : 2-87037-261-2
- HOUBEN Petrus Henricus Johannes Maria, *Los consejos de ministros de las comunidades europeas*, Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1969, 377 p., (Temas europeos).
- HOUTEER Christine, *La construction européenne: étapes objectifs réalisation*, Paris : Nathan, 2000, 128 p., (Science politique). ISBN : 2-09-191055-4
- HUESA VINAIXA Rosario (coord.), *Instituciones de Derecho Comunitario*, Valencia : Tirant lo Blanch, 1996, 262 p.. ISBN : 84-8002-343-0
- ISSAC Guy, BLANQUET Marc, *Droit communautaire général*, 8a ed., Paris : Dalloz, 2001, 395 p., (U-Droit). ISBN : 2-247-04389-5
- JACQUE Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2a ed., Paris : Dalloz-Sirey, 2003, 727 p., (Cours Droit public). ISBN : 2-247-05131-6
- JOANA Jean, SMITH Andy, *Les commissaires européens : Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris : Les Presses de Sciences Po, 2002, 260 p., (Académique). ISBN : 2-7246-0883-6
- JOHNSTON Mary Troy, *The European Council, Gatekeeper of the European Community*, Boulder : Westview Press, 1994, 174 p..ISBN : 0-8133-8505-9
- JORDA Julien, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 689 p.. ISBN : 2-7314-0231-8
- LEGER Philippe (dir.), *Union européenne Communauté européenne : Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Paris : Dalloz, 2000, 2060 p.. ISBN : 2-247-03749-6
- LINDE PANIAGUA Enrique *et al.*, *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997, 318 p.. ISBN : 84-605-6960-8
- LOUIS Jean-Victor, *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Bruxelles : Presses Interuniversitaires Européennes, 1996, 192 p., (La cité européenne n° 9). ISBN : 90-5201-612-7
- LOUIS Jean-Victor, WAELBROECK Denis, *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles : Université de Bruxelles, 1989, 112 p., (Études européennes). ISBN : 2-8004-0972-X

## Bibliografía

- LOUIS Jean-Victor, WAELBROECK Denis, *Le parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 1988, 407 p., (Etudes européennes). ISBN : 2-8004-0943-6
- MANGAS MARTÍN Araceli, *La Constitución Europea*, Madrid : Iustel, 2005, 239 p., (Biblioteca jurídica básica). ISBN : 84-96440-04-4
- MANGAS MARTÍN Araceli, LIÑÁN NOGUERAS Diego Javier, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5a ed., Madrid : Tecnos, 2005, 771 p.. ISBN : 84-309-4299-8
- MANIN Philippe, *L'Union européenne : Institutions, ordre juridique, contentieux*, Nouvelle Edition, Paris : A. Pedone, 2005, 575 p., (Etudes internationales). ISBN : 2-233-00477-9
- MANIN Philippe, *Les communautés européennes : L'Union européenne : droit institutionnel*, 2a ed., Paris : A. Pedone, 1995, 429 p., (Etudes internationales). ISBN : 2-233-00285-7
- MANIN Philippe, *Les communautés européennes : l'Union européenne : Droit institutionnel*, 5a ed., Paris : A. Pedone, 1999, 471 p., (Etudes internationales). ISBN : 2-233-00357-8
- MANIN Philippe, *Les communautés européennes : L'Union européenne : Droit institutionnel*, Paris : A. Pédone, 1993, 364 p., (Etudes internationales). ISBN : 2-233-00253-9
- MARTÈN de la GUARDIA, Ricardo M., PÉREZ SÉNCHÉZ Guillermo A. (Coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona : Ariel, 2001, 293 p., (Estudios europeos). ISBN : 84-344-3111-4
- MASCLÉ, Jean-Claude, *L'union politique de l'Europe*, 9a ed., Paris : Presses Universitaires de France, 2001, 128 p., (Que Sais-je ? n° 1527). ISBN : 2-13-051456-1
- MATTERA RICIGLIANO Alfonso Domenico (dir.), *Pénélope : Projet de Constitution de l'Union européenne*, Paris : Clément Juglar, 2003, 339 p., (Le droit et les politiques de l'Union européenne). ISBN : 2-908735-17-2
- MEDINA Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid : Tecnos, 1974, 230 p., (Ciencias sociales). ISBN : 84-309-0506-5
- MIOCHE Philippe, *De l'idée européenne à l'Europe, XIXe-XXe siècle*, Paris : Hachette, 1997, 155 p., ( Les Fondamentaux n° 99). ISBN : 2-01-145098-5
- MOLINA del POZO Carlos Francisco, *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, 4a ed., Madrid : Dijusa, 2002, 1421 p.. ISBN : 84-95748-21-5
- OLIVI Bino, *L'Europe difficile : Histoire politique de la Communauté européenne*, Paris : Gallimard, 1998, 792 p., (Folio Histoire n° 86). ISBN : 2-07-040420-X

## Bibliografía

- PABELL CERVERA Antonio, *La monarquía española y el derecho constitucional europeo*, Barcelona : Labor, 1980, 170 p.. ISBN : 84-335-3258-8
- PASTOR RIDRUEJO José Antonio, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 8a ed., Madrid : Tecnos, 2001, 825 p.. ISBN : 84-309-3639-4
- PELAEZ MARON José Manuel (dir.), *Cuestiones actuales de derecho comunitario europeo IV*, Córdoba : Universidad de Córdoba, 1998, 341 p.. ISBN : 84-7801-445-4
- PÉREZ BUSTAMANTE Rogelio, PALACIO Ana, *Los Consejos europeos, edición y estudio preliminar*, Madrid : Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, 763 p., (Informes y documentos. Administración General). ISBN : 84-7088-679-9
- PHILIP Christian (dir.), *L'Union européenne de l'an 2000 : Défis et perspectives*, Montréal : Chaire Jean Monnet Université de Montréal, 1997, 330 p., (Études européennes). ISBN : 2-921770-16-4
- PONCINS Etienne de, *Vers une Constitution européenne : Texte commenté du projet de Traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris : 10/18, 2003, 527 p., (Documents, n°3599). ISBN : 2-264-03817-9
- QUERMONNE Jean-Louis., *Le système politique de l'Union Européenne*, 6a ed., Paris : Montchrestien, 2005, 158 p., (Clefs Politiques). ISBN : 2-7076-1414-9
- RENAUT-COUTEAU Armelle, *Les institutions et organes de l'Union européenne*, Rouen : Publications des Universités de Rouen et du Havre, 1995, 342 p.. ISBN : 2-87775-198-8
- RIEU Alain-Marc, DUPRAT Gérard (dirs.), *Qu'est-ce que l'Europe ? : La culture démocratique européenne*, Paris : ESKA, 1995, vol. 2, 249 p., (Field). ISBN : 2-86911-265-3
- RUYT Jean de, *L'Acte unique européen*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 1987, 355 p., (Etudes européennes). ISBN : 2-8004-0925-8
- SUBIRATS Joan, VILANOVA Pere, *El parlamento europeo*, Barcelona : Ariel, 1984, 333 p., (Ciencia política). ISBN : 84-344-1799-5
- TAULEGNE Béatrice, *Le Conseil européen*, Paris : PUF, 1993, 504 p., (Les grandes thèses du Droit français). ISBN : 2-13-044259-5
- TELO Mario, *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, 368 p., (Études européennes Institut d'études européennes). ISBN : 2-8004-1125-2
- VAN RAEPENBUSCH Sean, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles : De Boeck Université, 1996, 544 p., (Droit/Economie). ISBN : 2-8041-2411-8

## Bibliografía

- VERHOEVEN Joe, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles : Larcier, 1996, 448 p., (Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain). ISBN : 2-8044-0216-9
- VICIANO PASTOR Roberto (coord.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*, Valencia : Tirant lo Blanch, 2000, 254 p., (Polo europeo). ISBN : 84-8442-111-2
- ZORGBIBE Charles, *Histoire de l'Union européenne*, Paris : Albin Michel : Fondation Robert Schuman, 2005, 403 p.. ISBN : 2-226-15865-0

### 2º- Derecho político, Derecho constitucional y comparado

- ALCANTARA SAEZ Manuel, *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia : Tirant lo Blanch, 2000, 559 p., (Ciencia política). ISBN : 84-8442-187-2
- ALONSO DE ANTONIO Angel Luis, ALONSO DE ANTONIO José Antonio, *Derecho constitucional español*, 3a ed., Madrid : Universitas, 2002, 650 p.. ISBN : 84-7991-128-X
- ALVAREZ CONDE Enrique, *Curso de derecho constitucional*, 3a ed., Madrid : tecnos, 1999, 543 p.. ISBN : 84-309-3442-1
- ALVAREZ VELEZ Maria Isabel, ALCON YUSTAS Maria Fuencisla, *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea : Textos y comentarios*, Madrid : Dykinson, 1996, 688 p.. ISBN : 84-8155-165-1
- ALZAGA VILLAAMIL Oscar *et al.*, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 3a ed., Madrid : Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, 2 vol.. ISBN : 84-8004-489-6
- ALZAGA VILLAAMIL Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978 : Artículos 113 a 127 de la Constitución*, Madrid : Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), 1998, tomo 9, 644 p.. ISBN : 84-7130-923-8
- ALZAGA VILLAAMIL Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978 : Artículos 97 a 112 de la Constitución*, Madrid : Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), 1998, tomo 8, 869 p.. ISBN : 84-7130-919-X
- APARICIO PEREZ Miguel Ángel, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona : Ariel, 1984, 223 p..ISBN : 84-344-1000-1
- BALAGUER CALLEJON Francisco (dir.), *Derecho constitucional*, 2a ed., Madrid : Tecnos, 2003, 460 p..ISBN : 84-309-4059-6
- BURDEAU Georges *et al.*, *Droit constitutionnel*, 27a ed., Paris : LGDJ, 2001, 805 p. (Manuels). ISBN : 227-502-052-7

## Bibliografía

- CASCAJO CASTRO José Luis, GARCIA ALVAREZ Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, 3a ed., Madrid : Tecnos, 1994, 305 p., (Práctica jurídica). ISBN : 84-309-2571-6
- CHAGNOLIAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le Gouvernement de la France sous la V<sup>o</sup> République*, Nouvelle Edition, Paris : Fayard, 1996, 928 p.. ISBN : 2-213-59495-3
- DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, 5e ed., Paris : Seuil, 2003, 472 p. (Points). ISBN : 2-02-057394-6
- DUVERGER Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiel*, Paris : PUF, 1986, 367 p., (Centre d'analyse comparative des systèmes politiques). ISBN : 2-13-039343-8
- DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel : Le système politique français*, 12a ed., Paris : PUF, 1971, Tome 2, (Themis : Sciences Politiques).
- DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel : Les grands systèmes politiques*, 12a ed., Paris : PUF, 1971, Tome 1, (Themis : Sciences Politiques).
- DUVERGER Maurice, *La Democracia sin el pueblo*, Barcelona : Ariel, 1968, 266 p., (Biblioteca de ciencia política).
- ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris : Panthéon-Assas, 2001, 1246 p., (Les Introuvables). ISBN : 2-913397-25-5
- ESTEBAN Jorge de *et al.*, *Curso de derecho constitucional español*, Madrid : Universidad Complutense de Madrid, 1992-1994, 3 vol.. ISBN : 84-604-5787-7
- FAVOREU Louis *et al.*, *Droit constitutionnel*, 4a ed., Paris : Dalloz-Sirey, 2001, 861 p. (Précis Droit Public-Science Politique). ISBN : 2-247-04320-8
- FERNANDEZ SEGADO Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid : Dykinson, 1992, 1136 p.. ISBN : 84-88030-32-0
- GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14a ed., Paris : Montchrestien, 1995, 806 p.(Domat droit public). ISBN : 2-7076-0685-5
- GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V<sup>o</sup> République : Bilan d'un septennat*, Paris : LGDJ, 1968, 308 p. (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique).
- GOODIN Robert *et al.*, *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid : Istmo, 2001, 1180 p., 2 vol., (Ciencia política ). ISBN : 84-7090-368-3
- GOODIN Robert (Compil.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona : Gedisa, 2003, 351 p., (Ciencia política). ISBN : 84-7432-852-7
- GUCHET Yves (dir.), *Les systèmes politiques des pays de l'Union européenne*, Paris : Armand Colin, 1994, 431 p., (U-droit). ISBN : 2-200-21430-8

## Bibliografía

- LASCOMBE Michel, *Le Droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, 8e ed., Paris : L'Harmattan, 2002, 376 p. (Logiques juridiques). ISBN : 2-7475-3379-4
- LAVROFF Dmitri-Georges, *Le droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, 3e ed., Paris : Dalloz, 1999, 1100 p. (Précis Droit Public - Science Politique). ISBN : 2-247-03329-6
- LAVROFF Dmitri-Georges, *Le droit constitutionnel de la V<sup>o</sup> République*, Paris : Dalloz, 1995, 957 p. (Précis Droit Public - Science Politique). ISBN : 2-247-01859-9
- LÓPEZ GUERRA Luís *et al.*, *Derecho constitucional: El ordenamiento constitucional. derechos y deberes de los ciudadanos*, 6a ed., Valencia : Tirant Lo Blanch, 2003, vol. 1, 516 p.. ISBN : 84-8442-909-1
- LÓPEZ GUERRA Luís *et al.*, *Derecho constitucional: Los Poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 6a ed., Valencia : Tirant Lo Blanch, 2003, vol. 2, 396 p.. ISBN : 84-8442-910-5
- MARSH David, STOKER Gerry (eds.), *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid : Alianza, 1997, 338 p., (Alianza universidad textos). ISBN : 84-206-8165-2
- PACTET Pierre, *Institutions politiques: Droit constitutionnel*, 22e ed., Paris : Dalloz-Sirey, Paris, 2003, 667 p. (U-Droit). ISBN : 2-247-05152-9
- PEREZ BUSTAMANTE Rogelio, *Los Estados de la Unión Europea historia política y constitucional*, Madrid : Dykinson, 1994, 400 p.. ISBN : 84-8155-046-9
- PÉREZ ROYO Javier, *Curso de derecho constitucional*, 6a ed., Madrid : Marcial Pons, 1999, 1103 p. (Manuales universitarios). ISBN : 84-7248-704-0
- PETERS B. Guy, *El Nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona : Gedisa, 2003, 254 p., (Ciencia política). ISBN : 84-7432-887-X
- QUERMONNE Jean-Louis, WAHL Nicolas, *La France présidentielle: L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Paris : Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1995, 278 p. (Académique). ISBN : 2-7246-0658-2
- RUBIO LLORENTE Francisco, DARANAS PELAEZ Mariano, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona : Ariel, 1997, 575 p., (Derecho). ISBN : 84-344-1602-6
- SANCHEZ MARIN Andres, *Constitucionalismo español 1808-1978*, Madrid : Zaquizami, 1994, 219 p.. ISBN : 84-605-0174-4
- SEURIN Jean-Louis *et al.*, *La présidence en France et aux Etats-Unis*, Paris : Economica, 1986, 407 p. (Politique comparée). ISBN : 2-7178-1104-4
- TORRES del MORAL Antonio, *Principios de derecho constitucional Español*, Madrid : Universidad Complutense de Madrid, 1999, 246 p..ISBN : 84-89764-12-3

## Bibliografía

- WEBER Max, *Economía y sociedad*, México D.F. : Fondo de Cultura Económica (FCE), 1944, 386 p..
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris : Union Générale d'Éditions (UGE), 1959, 188 p. (10/18).

### 3º- Historia de las Instituciones

- BASTIEN François, *Naissance d'une constitution la V<sup>o</sup> république 1958/1962*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, 263 p.. ISBN : 2-7246-0682-5
- CHAGNOLLAUD Dominique, *Histoire constitutionnelle et politique de la France 1789-1958*, Paris : DALLOZ, 2002, 397 p., (Cours Dalloz : Série Droit public-science politique). ISBN : 2-247-05076-X
- CHEVALIER Jean-Jacques *et al.*, *La V<sup>o</sup> République (1959-2002) : Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Paris : Armand Colin, 2002, (Collection Classic). ISBN : 2-247-04850-1
- DE GUILLENCHMIDT Michel, *Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789*, Paris : Economica, Paris, 2000, 302 p.. ISBN : 2-7178-4051-6
- DEBRE Michel & WAHL Nicholas, *Naissance de la V<sup>o</sup> République*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, 242 p., (Références). ISBN : 2-7246-0583-7
- ESCUDERO LÓPEZ Jose Antonio, *Curso de historia del derecho*, 2a ed., Madrid : Gráficas Solana, 1995, 975 p.. ISBN : 84-398-4903-6
- GHERARDI Eric, *Constitutions et vie politique de 1789 à nos jours*, Paris : A Colin, 2002, 179 p. (Cursus, Histoire). ISBN : 2-200-26225-6
- MARTINEZ CUADRADO Miguel, *La constitucion de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, Madrid : Mezquita, 1982, 342 p.. ISBN : 84-86008-03-4
- PECES BARBA Gregorio, *La elaboracion de la constitucion de 1978*, Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1988, 299 p.. ISBN : 84-259-0810-8
- PEREZ PRENDES Jose Manuel *et al.*, *Historia del derecho español*, 9a ed, Madrid : Fundacion Ricardo Delgado Vizcaíno, 2004, 744 p.. ISBN : 84-8481-045-3
- TOMAS Y VALIENTE Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 2a ed., Madrid : Tecnos, 1980, 629 p.. ISBN : 84-309-0815-3



#### 4º- Memorias, Biografías, Vida política

- BOSSUAT Gérard, WILKENS Andreas, *Jean Monnet l'Europe et les chemins de la paix*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1999, 540 p., (Série internationale). ISBN : 2-85944-359-2
- DEBRE Jean-Louis, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris : LGDJ, 1974, 461 p., (Bibliothèque constitutionnelle et de science politique). ISBN : 2-275-01303-2
- DELORS Jacques, *Le nouveau concert européen*, Paris : Odile Jacob, 1992, 352 p.. ISBN : 2-7381-0158-5
- DELORS Jacques, *Mémoires*, Paris : Plon, 2004, 511 p.. ISBN : 2-259-19292-0
- ELDIN Grégoire *et al.*, *L'Europe de Robert Schuman*, Paris : Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2001, 100 p., (Mondes contemporains). ISBN : 2-84050-214-3
- GARCIA ABAD José, *La soledad del Rey : ¿Está la monarquía consolidada 25 años después de la Constitución?*, Madrid : La Esfera de los Libros, 2004, 496 p., (Actualidad). ISBN : 84-9734-160-0
- GAULLE Charles de, *Mémoires de guerre*, Paris : Le Grand Livre du Mois, (avec l'autorisation des éditions PLON), 1999, 897 p.. ISBN : 2-7028-3888-X
- GAULLE Charles de, *Mémoires d'espoir*, Paris : Le Grand Livre du Mois (avec l'autorisation des éditions PLON), 1999, 1155 p.. ISBN : 2-7028-3889-8
- GISCARD d'ESTAING Valéry, *Le pouvoir et la vie*, Paris : Compagnie Douze, 1988, 399 p.. ISBN : 2-903866-14-7
- GRANT Charles, *Delors architecte de l'Europe*, Chêne-Bourg : Georg, 1995, 411 p.. ISBN : 2-8257-0507-1
- HAMON Léo, *De Gaulle dans la République*, Paris : Plon, 1958, 209 p. (Tribune libre).
- MAILLARD Pierre, *De Gaulle et l'Europe entre la nation et Maastricht*, Paris : Tallandier, 1995, 370 p., (Approches). ISBN : 2-235-02131-X
- MONNET Jean, *Mémoires*, Paris : Fayard, 1976, 642 p.. ISBN : 2-213-02278-X
- PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle : La France redevient la France*, Paris : Le Grand Livre du Mois, (avec l'autorisation des éditions Fallois/Fayard), 1994, tome 1, 598 p.. ISBN : 2-213-02832-X
- PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle : La France reprend place dans le monde*, Paris : Le Grand Livre du Mois, (avec l'autorisation des éditions Fallois/Fayard), 1997 tome 2, 652 p.. ISBN : 2-213-59458-9

## Bibliografía

- PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle : Tout le monde a besoin d'une France qui marche*, Paris : Le Grand Livre du Mois, (avec l'autorisation des éditions Fallois/Fayard), 2000 tome 3, 680 p.. ISBN : 2-7028-5355-2
- ROCARD Michel, *Si la gauche savait*, Paris : Robert Laffont, 2005, 372 p.. ISBN : 2-221-10435-8
- SCHUMAN Robert, *Por Europa*, Madrid : Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, 2006, 163 p., (Raíces de Europa). ISBN : 84-7490-424-2
- VILALLONGA José Luis de, *Le Roi*, Paris : Fixot, 1993, 302 p.. ISBN : 2-87645-168-9

### 5º- Cursos, Estudios, Investigaciones, Tesis.

- BARBE IZUEL María Esther, MORATA TIEERA Francesc, *La Presidencia española de la Unión Europea y el futuro de Europa*, Barcelona : Universidad Autónoma de Barcelona Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2002, 80 p.(Quaderns de treball nº 39). ISBN : 84-95201-10-0
- BOULAD AYOUB Josiane, *La souveraineté nationale à l'heure de la mondialisation : Souveraineté, légitimité, citoyenneté* , Université du Québec [en línea], Montréal, (Séminaire virtuel du Département de philosophie), 2000, disponible en : <<http://web.archive.org/web/20030111134002/www.philo.uqam.ca/UNESCO/SeminR/Module2.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- BROWNE Matt *et al.*, *Le regard des autres : Le couple franco-allemand vu par ses partenaires*, Paris : Groupement d'Etudes et de recherches Notre Europe, 2004, (études et recherches nº 33).  
BROWNE Matt *et al.*, *Le regard des autres: le couple franco-allemand vu par ses partenaires*, Paris : Groupement d'Etudes et de recherches Notre Europe [en línea], disponible en : <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud33-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud33-fr.pdf)>, (consultado en julio de 2008).
- DONDELINGER Jean, *Le Conseil européen*, Bruxelles : Etude, 1975, 99 p..
- FINES Francette, *Institutions européennes*, Bordeaux : Librairie Montaigne, 1997-1998, (Cours à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV).
- LANKARANI Leila, *Institutions européennes*, Bordeaux : Librairie Montaigne, 1998-1999, (Cours à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV).
- LEQUILLER Pierre, *Un président pour l'Europe*, Paris : Fondation Robert Schuman, Le Centre de Recherche sur l'Europe, 2003, 79 p., (Notes de la Fondation Robert Schuman nº 12).

## Bibliografía

- QUERMONNE Jean-Louis, *La question du gouvernement européen*, Paris : Groupement d'études et de recherches-Notre Europe, 2002, 34 p., (Etudes et recherches n° 20).  
QUERMONNE Jean-Louis, *La question du gouvernement européen*, Paris : Groupement d'études et de recherches-Notre Europe [en línea], disponible en : <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud20-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud20-fr.pdf)>, (consultado en julio de 2008).
- SCHOUTHEETE Philippe de, WALLACE Helen, *Le Conseil européen*, Paris : Groupement d'études et de recherches-Notre Europe, 2002, 29 p., (Etudes et recherches n° 19).  
SCHOUTHEETE Philippe de, WALLACE Helen, *Le Conseil européen*, Paris : Groupement d'études et de recherches-Notre Europe [en línea], disponible en : <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud19-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud19-fr.pdf)>, (consultado en julio de 2008).

## 6°- Dictionarios y Enciclopedias

- BARAV Ami, PHILIP Christian, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris : PUF, 1993, 1180 p.. ISBN : 2-13-044912-3
- BOBBIO Norberto (dir.), *Diccionario de Política*, 7a ed., México : Siglo Veintiuno Editores, 1991, Vol. 2 : L-Z, 852 p. ISBN : 968-23-1673-1
- BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3a ed., México : Porrúa, 1992, 478 p.. ISBN : 968-432-983-0
- DEGRYSE Christophe, *Dictionnaire de l'Union européenne*, 3 ed., Paris : De Boeck, 1998, 1066 p.. ISBN : 2-8041-5286-3
- DUHAMEL Olivier, MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris : PUF, 1992, 1112 p.. ISBN : 2-13-044256-0
- GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean, *Termes juridiques*, 10a ed., Paris : Dalloz, 1995, 583 p., (Lexique). ISBN : 2-247-01979-X
- HARENBERG Bodo, *Enciclopedia de la Crónica del Siglo XX*, Barcelona : Plaza & Janés, 1990, 5 Vol.. ISBN : 84-01-60720-5
- VALLAUD Dominique, *Dictionnaire historique*, Paris : Fayard, 1995, 1016 p.. ISBN : 2-213-59322-1

**B - ARTICULOS**

**1º- Artículos de doctrina**

- ABELLÁN MATESANZ Isabel María, “Sinopsis artículo 56”, *Cortes Generales* [en línea], diciembre de 2003, disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=56&tipo=2>>, (consultado en junio de 2008).
- ALONSO de ANTONIO Ángel Luis, “Sinopsis artículo 99”, *Cortes Generales* [en línea], diciembre de 2003, disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO “Les emblèmes du Conseil de l’Europe”, *Conseil de l’Europe* [en línea], disponible en : <[http://www.coe.int/T/F/Com/A\\_propos\\_COE/drapeau.asp](http://www.coe.int/T/F/Com/A_propos_COE/drapeau.asp)>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, "Accord sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance", *Gouvernement du Grand Duché du Luxembourg* [en línea], 20 mars 2005, disponible en : <[http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2005/03/20eurogroupe/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/03/20eurogroupe/index.html)>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Conferencia Intergubernamental (CIG)”, *Europa el portal de la Unión Europea* [en línea], disponible en : <[http://europa.eu/scadplus/glossary/intergovernmental\\_conference\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/intergovernmental_conference_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, "Conseil européen", *Presidencia alemana de la U.E. de 2007* [en línea], disponible en : <[http://www.eu2007.de/fr/Policy\\_Areas/European\\_Council/index.html](http://www.eu2007.de/fr/Policy_Areas/European_Council/index.html)>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, "El Ministro de asuntos exteriores de la Unión", *Europa el portal de la Unión Europea* [en línea], disponible en : <[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/minister\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/minister_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Le Second Empire (1852-1870) le rétablissement du pouvoir personnel”, *Assemblée Nationale* [en línea], disponible en : <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/histoire-1851.asp>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, "La nature et les composantes de l’Union européenne", *La Gazette des communes* [en línea], disponible en : <<http://www.lagazettedescommunes.com>>, (consultado en junio de 2007).

## Bibliografía

- ANÓNIMO, "La responsabilité pénale des Chefs d'Etat et de gouvernement", *Le Sénat* [en línea], septembre 2001, disponible en : <[http://www.senat.fr/lc/lc92/lc92\\_mono.html#toc3](http://www.senat.fr/lc/lc92/lc92_mono.html#toc3)>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, "Las Instituciones de la Unión: El Consejo de Ministros", *Europa el portal de la Unión Europea* [en línea], disponible en : <[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/council\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/council_es.htm)>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, "Le ministre des Affaires étrangères de l'UE dépendra de l'unanimité des 25", *Oui socialiste* [en línea], 30 mars 2005, disponible en : <<http://web.archive.org/web/20070214215905/http://www.ouisocialiste.net/article.php3?>>, (consultado en junio de 2005).
- ANÓNIMO, "Motion de censure : confiance conditionnée", *Tribune pour l'Europe*, n° 1, janvier 1999, p. 1.  
ANÓNIMO, "Motion de censure: confiance conditionnée", *European navigator (ENA)* [en línea], janvier 1999, disponible en : <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, "La rotation de la présidence", *Presidencia luxemburguesa de la U.E. de 2005* [en línea], disponible en : <[http://www.eu2005.lu/fr/presidence/la\\_presidence/rotation\\_presidence/index.html](http://www.eu2005.lu/fr/presidence/la_presidence/rotation_presidence/index.html)>, (consultado en julio de 2008).
- AUDEOUD Olivier, "De la Conférence intergouvernementale au Traité d'Amsterdam", *Les Cahiers du Groupe d' Études et de Recherche sur l'Europe (GERSE)* [en línea], n° 2, disponible en : <<http://www.juripole.fr/CEU/GERSE/Cahiers2/Audeoud.html>>, (consultado en julio de 2008).
- AYRAL Michel, "La présidence du Conseil", *Revue du Marché commun*, n°184, 1975, p. 163-166.
- BARBIER Cécile, "La Convention européenne. Genèse et premiers résultats", *Courrier Hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, n° 1776-1777, 2002, p. 5 -93.
- BARCENDON Antonio, "Nombramiento del Presidente del Gobierno" in ALZAGA VILLAAMIL Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, p. 245-306.
- BARREDA Mikel, "La legitimidad política como campo de batalla entre filósofos y sociólogos de la política", *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG)* [en línea], disponible en : <[http://www.iigov.org/dhial/?p=29\\_02](http://www.iigov.org/dhial/?p=29_02)>, (consultado en octubre de 2007).

## Bibliografía

- BITSCH Marie-Thérèse, "Monnet et la création du Conseil européen", in BOSSUAT Gérard, WILKENS Andreas, Jean Monnet l'Europe et les chemins de la paix, Paris : Publications de la Sorbonne, 1999, p. 399-410.
- BLUMANN Claude, "Le Conseil européen", *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 1, Paris, 1976, p. 1-20.
- BLUMANN Claude, "Le Traité d'Amsterdam : Aspects institutionnels", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 33, n° 4, octobre-décembre 1997, p. 721-749.
- BO BRAMSEN Christopher, "Le Conseil Européen: son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981", *Revue du Marché Commun*, octobre 1982, p. 624-642.
- BULMER Simon J., "El análisis de la Unión Europea como sistema de gobernación", *Revista de Estudios Políticos*, n° 90, octubre-diciembre 1995, p. 85-112.
- BULMER Simon J., "The European Council's First Decade : Between Interdependence and Domestic Politics", *Journal of Common Market Studies*, n° 2, Vol.24, december 1985, p. 89-104.
- CABO MARTIN Carlos de, "Supuestos teóricos y funcionalidad histórica de la Monarquía : su vigencia en el Estado contemporáneo", LUCAS VERDU Pablo, La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978, Madrid : Université Complutense, 1983, p. 11-38.
- CALAME Pierre, "De la légalité à la légitimité de la gouvernance", *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG)* [en línea], mars 2003, disponible en : <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-24.html>>, (consultado en junio de 2008).
- CAPOTORTI Francesco, "Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique", in PESCATOR Pierre *et al.*, Du droit international au droit de l'intégration Liber Amicorum, Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p 79-96.
- CARCASSONNE Guy, "Le statut pénal du Chef de l'État : Le point de vue du constitutionnaliste", *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n° 1, Editions Cujas, mars 2004, p. 144.  
CARCASSONNE Guy, "Le statut pénal du Chef de l'État : le point de vue du constitutionnaliste", *Édition Cujas* [en línea], disponible en : <<http://www.cujas.fr/images/RPDP/CONTENUS/9782254044207.pdf>>, (consultado en julio de 2008).
- CASCAJO CASTRO José Luis, "Materiales para un estudio de la figura del Jefe del Estado en el sistema político español", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 5, 1993, p. 43-60.
- CLERGERIE Jean-Louis, "L'improbable censure de la Commission européenne", *Revue du droit public et de la science politique*, n°1/3, 1995, p. 201-221.

## Bibliografía

- CROUZET Anne-Sophie, "Quelle présidence pour l'Europe ?", *Fenêtre sur l'Europe* [en línea], 24 février 2003, disponible en : <<http://www.fenetreurope.com/file/2003/file80.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- CROUZET Anne-Sophie, "Le Conseil européen un organe décisif à reformer", *Fenêtre sur l'Europe* [en línea], 20 décembre 2002, disponible en : <<http://fenetreurope.com/file/2002/file73.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- DEHOUSSE Renaud, "1999, an I du parlementarisme européen ?", *Pouvoirs : Le Royaume-Uni de Tony Blair*, n° 93, Paris : Seuil, 2000, p.197-207.
- DELMAS-DARROZE Sabine, "Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", *Revue du Marché unique européen*, n° 4, octobre novembre décembre 1999, p. 143-182.
- DE WILDE d'ESTMAEL Tanguy, "Les sanctions contre l'Autriche : Motifs, objectifs, issues", *Critique internationale*, n° 8, CERI-Sciences Po, juillet 2000, p 6-12. DE WILDE d'ESTMAEL Tanguy, "Les sanctions contre l'Autriche : Motifs, objectifs, issues", *Critique internationale* [en línea], disponible en : <<http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci08p06-12.pdf>>, (consultado en julio de 2008).
- DEWOST Jean-Louis, "La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes", *Revue du Marché commun*, n° 273, janvier 1984, p. 31-34.
- DINAN Desmond, "The European Council and the Council of Ministers" in DINAN Desmond, *Ever closer Union : An Introduction to European Integration*, 3a ed., [s.l.] : Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 225-259. ISBN : 1-58826-208-1
- ENSKOG Dorothee, "Censure de la Commission : une première étape ?", *Revue du Marché commun*, n° 426, mars 1999, p. 149-151.
- FERNANDEZ SEGADO Francisco, "La moción de censura : artículo 113", in ALZAGA VILLAAMIL Oscar (dir.), *Comentarios a la constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996-1999, tomo IX, p. 15-107.
- FREIXES SANJUAN Teresa, "La Jefatura del Estado monárquica", *Revista de Estudios Políticos*, n° 73, 1991, p. 83-118.
- GARCIA CANALES Mariano, "Las monarquías parlamentarias europeas", en TORRES del MORAL Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Madrid : Colex, 2001, p. 81-94.
- GARCIA TREVIJANO Ernesto, "Sinopsis artículo 102", *Congreso de los Diputados* [en línea], diciembre de 2003, disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=102&tipo=2>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- GATELIER Karine, “La légitimation du nouveau pouvoir politique: les sources de la légitimité politique”, *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG)* [en línea], disponible en: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-232>>, (consultado en julio de 2008).
- GAZZO Emanuele, “Durée de la présidence du Conseil et Directoire européen”, *Bulletin quotidien Agence Europe*, nº 2767 et 2769, octubre 1979.
- GLADIO Gemma, "Referéndum" en BOBBIO Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, Sexta edición en español corregida y aumentada, tomo 2, México : Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 1347-1351.
- GLADIO Gemma, “Plebiscito”, en BOBBIO Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, Sexta edición en español corregida y aumentada, tomo 2, México : Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 1183.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ Enrique, “La Presidencia española de la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.16, nº 3, 1989, p. 691-724.
- GUILLERMIN Guy, "Un système institutionnel sophistiqué", *Cahiers du CUREI : L'Europe puissance entre virtualité et réalité*, nº 16, janvier 2002, p. 25-33.  
GUILLERMIN Guy, "Un système institutionnel sophistiqué", *Centre Universitaire de Recherche Européenne et Internationale* [en línea], disponible en : <<http://webu2.upmf-grenoble.fr/curei/cahiers/16/guillermin.pdf>>, (consultado en julio de 2008).
- HEN Christian, "Le Conseil européen, organe intergouvernemental par excellence", in DEHOVE Mario (dir.), *Le nouvel Etat de l'Europe. Les idées forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris : La Découverte, 2004, p. 57-60.
- HURTADO MARTINEZ Juan Antonio, "Reflexión jurídica sobre la Monarquía española en el horizonte de la Unión Europea", *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 17, 2001, p.107-150.
- JACQUE Jean-Paul, "L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct", *Mélanges offerts à P.TEITGEN*, 1984, [s.l.] : Pedone, p. 183-208.
- JACQUE Jean-Paul, "Le Conseil européen", *Juris–Classeur Europe*, fascicule 221, 1997, p. 1-5.
- JIMENEZ de PARGA, CABRERA Manuel, "El Estatuto del Rey en España y en las Monarquías europeas", en LUCAS VERDU Pablo, *La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978*, Madrid : Universite Complutense, 1983, p. 111-127.
- LIÑÁN NOGUERAS Diego.J., “El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.11, nº 2, 1984, p. 417-444.



## Bibliografía

- LOUIS Jean-Victor, "CIG La réforme des institutions de l'Union européenne Schéma pour une réflexion", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 443, 2000, p. 681-685.
- MANGAS MARTÍN Araceli, "El Consejo de la Unión en clave de reforma", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3, 2º semestre 2002, p. 15-46.
- MANGAS MARTÍN Araceli, "La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 3, Enero-Junio de 1998, p. 7-40.
- MANGAS MARTÍN Araceli, "El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, Iustel [en línea], disponible en : [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?numero=4&id=13](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=4&id=13), (consultado en julio de 2008).
- MARTINEZ-CARDOS RUIZ, José Leandro, "Monarquía y Unión Europea", en SAINZ MORENO Fernando (coord.), *La monarquía parlamentaria : Título II de la Constitución*, Madrid : Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios y Documentación, 2001, pp. 649-654, (monografías Congreso de los Diputados).
- MELLADO PRADO Pilar, "La Conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la Construcción europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 1, 2º semestre de 2001, p. 81-104.
- MOREL Laurence, "La pratique dans les démocraties libérales", *Pouvoirs : Le referendum*, nº 77, Paris : Seuil, 1996, p.21 a 40.
- MOUSSIS Nicolas, "La construction européenne et le citoyen : Déficit démocratique ou déficit d'information ?", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, nº 436, mars 2000, p. 153-159.
- NICANDRO CRUZ Cesar, "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental", *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIG)* [en línea], disponible en : [http://www.iigov.org/dhial/?p=15\\_01](http://www.iigov.org/dhial/?p=15_01), (consultado en septiembre de 2007).
- NOEL Emile, "Quelques réflexions sur la préparation, le déroulement et les répercussions de la réunion tenue à Paris par les Chefs de gouvernements (9 10 décembre 1974)", *Cahiers de Droit européen*, nº 12, 1975, p.3-13.
- PERNICE Ingolf, "Referendum sur la Constitution pour l'Europe : Conditions, risques et implications", in KADDAOUS Christine, AUER Andreas, *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève : Helbing, décembre 2006, p. 301 a 315.
- PICOD Fabrice, "Le rôle du conseil européen dans le processus de décision", *Revue de droit public*, nº 4, juillet-aout 2002, p. 1187-1203.

## Bibliografía

- REICH Charles, "Qu'est -ce-que le déficit démocratique ?", *Revue du Marché Commun*, n° 343, janvier 1991, p. 14-18
- RODRIGUES Stéphane, "Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la commission européenne, de la responsabilité des institutions communautaires comme «manifestation ultimes de la démocratie» ?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 430, 1999, p.472-483.
- RODRIGUEZ MOURULLO Gonzalo, "Criterios para la exigencia de responsabilidad criminal al presidente y demás miembros del Gobierno", in ALZAGA VILLAAMIL Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, tomo 8, p. 369-379.
- RUBIO LLORENTE Francisco, "El futuro político de Europa : El déficit democrático de la Unión Europea", *Claves de razón práctica*, n° 90, 1999, p. 28-38.
- SATRUSTEGUI Miguel, "El cese del Gobierno y el Gobierno cesante", in ALZAGA VILLAAMIL Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid : EDERSA, 1996, tomo 8, p. 345-367.
- SAURON Jean-Luc, "La fonction présidentielle dans l'Union européenne : Le cas de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2000", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 441, septembre 2000, p. 518-523.
- SCHOUTHEETE Philippe de, "The European Council" in PETERSON John, SHACKLETON Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford : Oxford University Press, 2002, p. 37-59.
- TINDEMANS Léo, "Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions", *Mélanges Fernand Dehousse*, 1979, vol.2 : La construction européenne, p. 167-173.
- VELAZCO GAMBOA Emilio, "Teoría del referéndum y modelos de democracia participativa", *Universidad autónoma de México* [en línea], disponible en : <[http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520231605-TEOR\\_Iac.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520231605-TEOR_Iac.html)> (consultado en julio de 2008).
- VÍRGALA FORURIA Eduardo, "El poder ejecutivo en la UE: Consejo y Comisión", *Revista de Estudios Políticos*, n° 119, 2003, p. 311-350.

## 2°- Artículos de prensa

- ANÓNIMO, "La UE levanta las sanciones a Austria. La Unión Europea insiste en la vigilancia del partido de Haider", diario *El Mundo* [en línea], 13 de septiembre de 2000, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/09/12/internacional/968779662.html>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- ANÓNIMO, “Le non vu par la presse européenne”, *France 2* [en línea], disponible en : <<http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11021285-fr.php>>, (consultado en junio de 2005).
- ANÓNIMO, “Los diputados europeos eligen a Durão Presidente de la Comisión”, diario *El Mundo* [en línea], 22 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/07/22/internacional/1090494021.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Los veinticinco eligen Presidente de la Comisión a Durão Barroso”, diario *El Mundo* [en línea], 30 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/29/internacional/1088527452.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Ajustada victoria del PSOE en unas elecciones europeas marcadas por la elevadísima abstención”, diario *El Mundo* [en línea], 14 de junio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/14/espana/1087165439.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Bruselas denuncia a la ex comisaria Edith Cresson ante el Tribunal de Luxemburgo”, diario *El País* [en línea], 20 de julio de 2004, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bruselas/denuncia/ex/comisaria/Edith/Cresson/Tribunal/Luxemburgo/elpepiint/20040720elpepiint\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bruselas/denuncia/ex/comisaria/Edith/Cresson/Tribunal/Luxemburgo/elpepiint/20040720elpepiint_10/Tes)>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Editorial: Jacques alias Gerhard”, diario *Le Monde* [en línea], 17 octubre 2003, disponible en : <<http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=f022b4e9457a377e65b9250a2c9809af6bf3f2517cb5f62d>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Editorial: Vuelco electoral”, diario *El País* [en línea], 15 de marzo de 2004, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelco/electoral/elpepiopi/20040315elpepiopi\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelco/electoral/elpepiopi/20040315elpepiopi_1/Tes)>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “El Parlamento Europeo rechaza a Rocco Buttiglione como comisario tras unas declaraciones homófobas”, diario *El Mundo* [en línea], 12 de octubre de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/10/11/internacional/1097510817.html>>, (consultado en 2008).
- ANÓNIMO, “Elections anticipées: les scandales rattrapent Gonzalez”, diario *L’Humanité* [en línea], 28 juillet 1995, disponible en : <[http://www.humanite.fr/1995-07-28\\_Articles\\_-Elections-anticipees-les-scandales-rattrapent-Gonzalez](http://www.humanite.fr/1995-07-28_Articles_-Elections-anticipees-les-scandales-rattrapent-Gonzalez)>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- ANÓNIMO, “Espagne, le prix du mensonge”, diario *Libération* [en línea], 15 mars 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Futuro incierto para varios miembros de la Comisión Europea por posible corrupción”, diario *El Mundo* [en línea], 14 de marzo de 1999, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/1999/marzo/14/internacional/sabios.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “La Eurocámara debatirá una moción de censura contra Durão Barroso por un conflicto de intereses”, diario *El Mundo* [en línea], 12 de mayo de 2005, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/12/internacional/1115905137.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “La Justicia belga inculpa a la ex comisaria europea Edith Cresson”, diario *El Mundo* [en línea], 25 de marzo de 2003, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2003/03/25/internacional/1048586215.html>>, (consultado en 2008).
- ANÓNIMO, “Un Jacques Chirac fortement affaibli”, *France 2* [en línea], disponible en : <<http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11017086-fr.php>>, (consultado en junio de 2005).
- ANÓNIMO, “La Presidencia de la UE admite ahora que el PEC podría no modificarse”, diario *El Mundo* [en línea], 9 de marzo de 2005, disponible en : <<http://www.elmundo.es/mundodinero/2005/03/08/economia/1110295728.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “UE : le nouveau traité européen pourrait faire de l'ombre à la Commission (Barroso)”, *Agence russe d'information internationale RNA Novosti* [en línea], 10 octobre 2007, disponible en : <<http://fr.rian.ru/world/20071010/83324921.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Un pacto en el Parlamento Europeo frena, por el momento, la dimisión de Santer”, diario *El Mundo* [en línea], 13 de enero de 1999, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/1999/enero/13/internacional/santer.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Aznar presenta en el Parlamento Europeo los planes de España para la presidencia de la UE”, diario *El Mundo* [en línea], 17 de enero de 2002, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2002/01/16/enespecial/1011169245.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “El Rey comienza las consultas con los grupos parlamentarios para la formación de Gobierno”, diario *El Mundo* [en línea], 10 de abril de 2000, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/04/10/espana/955357863.html>>, (consultado en junio de 2008).

## Bibliografía

- ANÓNIMO, “El voto de castigo dio la victoria al PSOE”, diario *El Mundo* [en línea], 15 de marzo de 2004, disponible en :  
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/15/enespecial/1079334666.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Finaliza los contactos con los grupos : El Rey propone que Zapatero se someta a la sesión de investidura”, diario *El Mundo* [en línea], 10 de abril de 2004, disponible en :  
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/07/España/1081339692.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “La gifle du Parlement européen à la commission Barroso”, diario *Les Echos*, nº 19275, 28 octubre 2004.  
ANÓNIMO, “La gifle du Parlement européen à la commission Barroso”, diario *Les Echos* [en línea], 28 octubre 2004, disponible en :  
<<http://archives.lesechos.fr/archives/2004/LesEchos/19275-3-ECH.htm?texte=%E2%80%9CLa%20gifle%20du%20Parlement%20europ%C3%A9n%20%C3%A0%20la%20comission%20Barroso%E2%80%9D>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “La UE aísla a Austria mientras Estados Unidos llama a consultas a su embajador”, diario *El Mundo* [en línea], 5 de febrero de 2000, disponible en :  
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/02/04/internacional/949646352.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Les six commissaires mal notés ou recalés mercredi par les eurodéputés”, diario *Le Monde* [en línea], 29 octubre 2004, disponible en :  
<[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_breve/1,13-0,37-874282,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_breve/1,13-0,37-874282,0.html)>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Los 16 Ministros de Zapatero prometen su cargo ante el Rey”, diario *El Mundo* [en línea], 19 de abril de 2004, disponible en :  
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/España/1082260398.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Los siete comisarios non gratos”, diario *El Mundo* [en línea], 27 de octubre de 2004, disponible en :  
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/10/27/internacional/1098894760.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Los 'tres sabios' consideran infundadas las sanciones de la UE contra Austria”, diario *El Mundo* [en línea], 4 de septiembre de 2000 disponible en :  
<<http://www.elmundo.es/elmundo/2000/09/04/internacional/968069131.html>>, (consultado en julio de 2008).
- ANÓNIMO, “Ninguno de los candidatos a suceder a Prodi consigue una mayoría cualificada suficiente”, diario *El Mundo* [en línea], 18 de junio de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/18/internacional/1087521813.html>>, (consultado en junio de 2008).

## Bibliografía

- ANÓNIMO, “Rodríguez Zapatero elegido Presidente con 183 votos”, diario *El Mundo* [en línea], 17 de abril de 2004, disponible en : <<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/16/España/1082114067.html>>, (consultado en junio de 2008).
- ANÓNIMO, “Six commissaires dans le collimateur” diario *Le Figaro* [en línea], 28 octubre 2004, disponible en : <<http://www.lefigaro.fr/archives/>>, (consultado en junio de 2008).
- BADINTER Robert, “La présidence à deux tête”, diario *Le Monde* [en línea], 12 février 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=792035](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=792035)>, (consultado en junio de 2008).
- BRESSON, Henri de, "Paris et Berlin proposent une double présidence de l'UE, avec un président de la Commission élu par le Parlement européen", diario *Le Monde* [en línea], 16 janvier 2003, disponible en : <[http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=788407](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=788407)>, (consultado en julio de 2008).
- BRESSON Henri de *et al.*, “Britaniques et espagnols approuvent une double présidence de l'Europe”, diario *Le Monde* [en línea], 17 janvier 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=788539](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=788539)>, (consultado en junio de 2008).
- C.P., “Zapatero, dernier défenseur de l'Axe franco-allemand”, *ARTE - Histoire & Société* [en línea], 13 septembre 2004, disponible en : <<http://www.arte.tv/fr/recherche/631048.html>>, (consultado en junio de 2008).
- CARCASSONNE Guy, "L'immunité présidentielle", hebdomadaire *Le Point* [en línea], 29 août 1998, disponible en : <<http://www.lepoint.fr/search/recherche/resultats?keyword=la%20frontiere%20entre%20les%20actes&page=7&orderby=date|ASC>>, (consultado en julio de 2008).
- CARCASSONNE Guy, “Statut présidentiel : la nécessaire réforme”, diario *Le Monde* [en línea], 17 janvier 2007, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en julio de 2008).
- DEGER Marc, “Le Parlement accroît son influence politique”, diario *La Tribune* [en línea], 28 octobre 2004, disponible en : <[http://www.latribune.fr/info/Le-Parlement-accroit-son-influence-politique-~-20041028666RXU-\\$Db=Archives/Archives.nsf](http://www.latribune.fr/info/Le-Parlement-accroit-son-influence-politique-~-20041028666RXU-$Db=Archives/Archives.nsf)>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- De MEYER Karl, “Un jeu de chaise musicales à l’ampleur incertaine se profile”, diario *Les Echos* [en línea], 28 octobre 2004, disponible en : <<http://archives.lesechos.fr/archives/2004/LesEchos/19275-34-ECH.htm?texte=%E2%80%9CUn%20jeu%20de%20chaise%20musicales%20%C3%A0%20l%20%E2%80%99ampleur%20incertaine%20se%20profile%E2%80%9D>>, (consultado en junio de 2008).
- FERENCZI Thomas, “Des sujets de controverse persistants”, diario *Le Monde* [en línea], 7 octobre 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).
  - FERENCZI Thomas, “Président du Conseil européen et haut représentant, des fonctions convoitées par les Vingt-Sept”, diario *Le Monde* [en línea], 21 octobre 2007, disponible en : <[http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=1009651&clef=ARC-TRK-NC\\_01](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=1009651&clef=ARC-TRK-NC_01)>, (consultado en junio de 2008).
- FERENCZI Thomas, “Un Président du Conseil européen, le projet Giscard marque un point”, diario *Le Monde* [en línea], 25 avril 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).
- FERENCZI Thomas, ZECCHINI Laurent, “Président du Conseil, ministre des affaires étrangères les nouvelles têtes de l’Europe”, diario *Le Monde* [en línea], 13 décembre 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=831579](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=831579)>, (consultado en junio de 2008).
- GISCARD d’ESTAING Valéry, “La convention européenne à mi parcours”, diario *Le Monde* [en línea], 14 janvier 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).
- GONZALES Santiago, “El diálogo en babel ¿hablando se entiende la gente?”, diario *El Correo Digital* [en línea], Bilbao, 26 de abril de 2004, disponible en : <[http://servicios.elcorreodigital.com/auladecultura/santiago\\_gonzalez1.html](http://servicios.elcorreodigital.com/auladecultura/santiago_gonzalez1.html)>, (consultado en julio de 2008).
- GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS (GEES), “¿Constitución europea o plebiscito?”, *Libertad Digital* [en línea], nº 316, diciembre de 2004, disponible en : <<http://www.gees.org/articulo/980/>>, (consultado en junio de 2008).
- GURREY Béatrice, “Sarkozy Villepin un duo explosif”, diario *Le Monde* [en línea], 2 juin 2005, disponible en : <[http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=903382](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=903382)>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- HEUZE Richard, “Berlusconi confirme son candidat”, diario *Le Figaro* [en línea], 28 octubre 2004, disponible en : <<http://www.lefigaro.fr/cgi/edition/genimprime?cle=20041028.FIG0148>>, (consultado en octubre de 2004).
- JAIGU Charles, “Sarkozy et Alliot-Marie s’expliquent en public”, diario *Le Figaro* [en línea], 15 décembre 2006, disponible en : <[http://www.lefigaro.fr/election-presidentielle-2007/20061215.WWW000000768\\_sarkozy\\_et\\_alliot\\_marie\\_sexpliquent\\_en\\_public\\_.html](http://www.lefigaro.fr/election-presidentielle-2007/20061215.WWW000000768_sarkozy_et_alliot_marie_sexpliquent_en_public_.html)>, (consultado en junio de 2008).
- L.D., “La comisión europea remite el caso Edith Cresson al Tribunal de Justicia comunitario”, diario *Libertad Digital* [en línea], 19 de julio de 2004, disponible en : <<http://www.libertaddigital.com/index.php?action=desanoti&cpn=1276228183>>, (consultado en julio de 2008).
- LAMFALUSSY Christophe, "Santer voulait qu'on le juge sur ses actes. C'est fait", diario *La Libre Belgique*, 17 mars 1999, n° 76, p. 2.  
LAMFALUSSY Christophe, "Santer voulait qu'on le juge sur ses actes. C'est fait", *European navigator (ENA)* [en línea], disponible en : <<http://www.ena.lu/santer-qu-juge-actes-est-fait-libre-belgique-010203797.html>>, (consultado en julio de 2008).
- LEPARMENTIER Arnaud, “Le Conseil et le Parlement s’affrontent sur la Comisión européenne”, diario *Le Monde* [en línea], 29 octobre 2004, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=874278](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=874278)>, (consultado en junio de 2008).
- LEPARMENTIER Arnaud, “Faute de progrès le sommet européen de Bruxelles met en valeur "les couples" médiatiques”, diario *Le Monde* [en línea], 19-20 octobre 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).
- LEPARMENTIER Arnaud, “L’idée d’un seul Président de l’Union revient à la Convention”, diario *Le Monde* [en línea], 6 octobre 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).
- LEPARMENTIER Arnaud, RICARD Philippe, “Vieille et nouvelle Europe s’oppose sur la succession de monsieur Prodi”, diario *Le Monde* [en línea], 19 juin 2004, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=858340](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=858340)>, (consultado en junio de 2008).
- MARION Georges, “Jacques Chirac représentera Gerhard Schröder, vendredi au sommet européen de Bruxelles”, diario *Le Monde* [en línea], 16 octobre 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche\\_resultats/1,13-0,1-0,0.html](http://abonnes.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1-0,0.html)>, (consultado en junio de 2008).



## Bibliografía

- POZO Jesús, “¿Vota la Familia Real?”, *Vistazo a la prensa* [en línea], 16 de mayo de 2003, disponible en : <[http://www.vistazoalaprensa.com/firmas\\_art.asp?Id=702](http://www.vistazoalaprensa.com/firmas_art.asp?Id=702)>, (consultado en julio de 2008).
- POZZI S., “La UE pide explicaciones por nepotismo a la ex comisaria Cresson”, diario *El País* [en línea], 23 de enero de 2003, disponible en : <[www.elpais.com/.../UE/pide/explicaciones/nepotismo/ex/comisaria/Cresson/elpepiint/20030123elpepiint\\_10/Tes/](http://www.elpais.com/.../UE/pide/explicaciones/nepotismo/ex/comisaria/Cresson/elpepiint/20030123elpepiint_10/Tes/)>, (consultado en julio de 2008).
- QUATREMER Jean, “Barroso bat en reTraité”, diario *Libération* [en línea], 28 octubre 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en junio de 2008).
- QUATREMER Jean, "La justice belge abandonne les poursuites contre Cresson", diario *Libération* [en línea], 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 9, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).
- SABATIER Patrick, "Editorial : Mensonge", diario *Libération* [en línea], 15 mars 2004, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).
- SEMO Marc *et al.*, “Chirac, serial-loser vu de l'étranger”, diario *Liberation* [en línea], 16 juin 2005, disponible en : <<http://www.liberation.fr/php/pages/pageSearchArchives.php>>, (consultado en julio de 2008).
- S.P., "La Agenda Aznar", diario *El País* [en línea], 17 de marzo de 2002, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/BARCELONA/Agenda/Aznar/elpepiint/20020317elpepiint\\_12/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/BARCELONA/Agenda/Aznar/elpepiint/20020317elpepiint_12/Tes/)>, (consultado en julio de 2008).
- STTOOBANTS Jean-Pierre, ZECCHINI Laurent, “La Commission européenne décide de revenir sur l'« affaire » Edith Cresson”, diario *Le Monde* [en línea], 23 janvier 2003, disponible en : <[http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=789349](http://www.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=789349)>, (consultado en julio de 2008).
- VERNET, Daniel, "L'Union européenne pourrait être dotée d'une présidence tricéphale", diario *Le Monde* [en línea], 15 janvier 2003, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=788242](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=788242)>, (consultado en julio de 2008).

- YANKE German, “Moción de censura, entre la experiencia y el riesgo”, diario *ABC* [en línea], 8 de enero de 2007, disponible en : <[http://209.85.135.104/search?q=cache:Alwh0BdR3wUJ:www.abc.es/hemeroteca/historico-08-01-2007/abc/Opinion/mocion-de-censura-entre-la-experiencia-y-el-riesgo\\_153802554713.html+%22mocion+de+censura%22+felipe+gonzalez+constitucion+espanola&hl=fr&ct=clnk&cd=10](http://209.85.135.104/search?q=cache:Alwh0BdR3wUJ:www.abc.es/hemeroteca/historico-08-01-2007/abc/Opinion/mocion-de-censura-entre-la-experiencia-y-el-riesgo_153802554713.html+%22mocion+de+censura%22+felipe+gonzalez+constitucion+espanola&hl=fr&ct=clnk&cd=10)>, (consultado en julio de 2008).
- YARNOZ Carlos, “La Presidencia se ha convertido en una fuente de desequilibrio“, diario *El País* [en línea], 12 de marzo de 2002, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/presidencia/ha/convertido/fuente/desequilibrio/elpepiint/20020312elpepiint\\_17/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/presidencia/ha/convertido/fuente/desequilibrio/elpepiint/20020312elpepiint_17/Tes)>, (consultado en julio de 2008).
- YARNOZ Carlos, “Solana propone una presidencia de la UE compartida por cinco o seis países“, diario *El País* [en línea], 12 de marzo de 2002, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Solana/propone/presidencia/UE/compartida/paises/elpepiint/20020312elpepiint\\_16/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Solana/propone/presidencia/UE/compartida/paises/elpepiint/20020312elpepiint_16/Tes)>, (consultado en julio de 2008).
- YARNOZ, Carlos, “La Presidencia de la UE ultima su oferta para el nuevo reparto de poder“, diario *El País* [en línea], 19 de noviembre de 2003, disponible en : <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/presidencia/UE/ultima/oferta/nuevo/reparto/poder/elpepiint/20031119elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/presidencia/UE/ultima/oferta/nuevo/reparto/poder/elpepiint/20031119elpepiint_9/Tes)>, (consultado en julio de 2008).

## C - NORMAS EUROPEAS Y NACIONALES

### 1º - Tratados europeos

- "Acta única europea", *EUR-Lex* [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>>, (consultado en junio de 2008). "Acta única europea", *Diario Oficial*, nº L 169 de 29 de junio de 1987.
- "Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969", *Motor de búsqueda jurídica internacional derechos humanos y humanitarios (Whatlaw)* [en línea], disponible en : <<http://www.whatlaw.org/es/conv/0702.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- “Declaración nº 4 relativa al título VI de la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea reformado en Maastrich en 1992”, *Europa el portal de la Unión Europea* [en línea], disponible en : <<http://europa.eu/abc/treaties/archives/es/estr10.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- “Declaración 6 relativa a los apartados 5 y 6 del artículo 15, a los apartados 6 y 7 del artículo 17 y al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea”, *Eur-Lex* [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:ES:HTML>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- “Declaración 12 relativa al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea”, *Eur-Lex* [en línea], disponible en :  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:ES:HTML>>,  
(consultado en julio de 2008).
- "Traité de fusion instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes", *EUR-Lex* [en línea], disponible en :  
<<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).  
"Traité de fusion instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes", *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, n° 152, 13 juillet 1967.
- *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Paris : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, mars 2005.
- "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea", *EUR-Lex* [en línea], disponible en :  
<<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).  
"Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, versión original de 1957", no publicado en el Diario Oficial.  
"Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 1992", *Diario Oficial*, n° C 224, 31 de agosto de 1992.  
"Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 1997", *Diario Oficial*, n° C 340, 10 de noviembre de 1997.  
"Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 de diciembre de 2002.  
"Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, n° C 115, 9 de mayo de 2008.
- "Traité de Londres du 5 mai 1949", *Ministère français des Affaires Etrangères* [en línea], disponible en :  
<<http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/pacte/webext/multinde/DDD/19490033.pdf>>,  
(consultado en junio de 2008).
- "Tratado sobre la Unión Europea", *EUR-Lex* [en línea], disponible en :  
<<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).  
"Tratado sobre la Unión Europea, versión original de 1992", *Diario Oficial*, n° C 191, 29 de julio de 1992.  
"Tratado sobre la Unión Europea, versión consolidada en 1997", *Diario Oficial*, n° C 340,, 10 noviembre de 1997.  
"Tratado sobre la Unión Europea, versión consolidada en 2002", *Diario Oficial*, n° C325, 24 de diciembre de 2002.  
"Tratado sobre la Unión Europea, versión consolidada en 2008", *Diario Oficial*, n° C 115, 9 de mayo de 2008.

## 2º- Constituciones

- "Constitución española de 1837", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitución española de 1869", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitución española de 1876", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitución española de 1931", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/otras/historicas/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitución española de 1978", *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en : <<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitution française de 1848", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1848.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitution française de 1875", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1875.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitution française de 1946", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1946.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitution française 1958", *Conseil Constitutionnel* [en línea], disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitución polaca de 1997", *Cámara de Diputados (SEJM)* [en línea], disponible en : <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Constitución rumana de 1991", *Parlamento de Rumania* [en línea], disponible en : <[http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&idl=5](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=5)>, (consultado en junio de 2008).
- GREWE Constance, OBERDORFF Henri, *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 27 mars 1999, 511 p., (Retour aux textes). ISBN : 2-11-004021-1

### 3º- Jurisprudencia

- "Communiqué", *Conseil Constitutionnel* [en línea], 10 octobre 2000, disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/communiqu/2000/co101000.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- "Décision relative à la proclamation des résultats de l'élection du Président de la République", *Conseil Constitutionnel* [en línea], 10 mai 2007, disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/20070510/20070510.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- "Decision n°98-408 DC", *Conseil Constitutionnel* [en línea], 22 janvier 1999, disponible en : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98408/98408dc.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- "Sentencia de la sala Primera del Tribunal constitucional n°140/1985", Número registro: 254/1984, 21 de octubre de 1985, *BOE*, n°283.  
"Sentencia de la sala Primera del Tribunal constitucional n° 140/1985", *Ministerio de la Presidencia* [en línea], disponible en : <[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0140](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0140)>, (consultado en julio de 2008).
- "Sentencia de la sala Primera del Tribunal constitucional n° 22/1997", Número registro : 1084/1991 , 11 de febrero de 1997, *BOE*, n°63.  
"Sentencia de la sala Primera del Tribunal constitucional n° 22/1997", *Ministerio de la Presidencia* [en línea], disponible en : <[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1997-0022](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1997-0022)>, (consultado en julio de 2008).
- "Sentencia de la sala Segunda del Tribunal constitucional n°51/1985", Número registro: 781/1983, 10 de abril de 1985, *BOE*, n°119.  
"Sentencia de la sala Segunda del Tribunal constitucional n°51/1985", *Ministerio de la Presidencia* [en línea], disponible en : <[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0051](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1985-0051)>, (consultado en julio de 2008).

### 4º- Protocolos y Reglamentos

- "Estatuto del Consejo de Europa", *Consejo de Europa* [en línea], disponible en : <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/001.htm>>, (consultado en junio de 2008).
- "Organización de los trabajos : Lista de los miembros que participan en la CIG", *Comisión Europea* [en línea], disponible en : <[http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/organwork/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/organwork/index_es.htm)>, (consultado en junio de 2008).

## Bibliografía

- "Protocolo (nº 36) sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas", *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 321E, 29 de diciembre de 2006.  
"Protocolo (nº 36) sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas", *Eur-Lex* [en línea], Bruselas, 8 de abril de 1965, disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=es,fr&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,ga,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=441975:cs&page=&hwords=null>>, (consultado en julio de 2008).
- "Protocolo sobre el estatuto del Tribunal de justicia", *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 310/210, 16 de diciembre de 2004.  
"Protocolo sobre el estatuto del Tribunal de justicia", *Eur-Lex* [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0210:0224:ES:PDF>>, (consultado en julio de 2008).
- "Reglamento interno del Consejo de la Unión Europea", *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 106, 15 de abril de 2004, p. 0022-0045.  
"Reglamento interno del Consejo de la Unión Europea", *Eur-Lex* [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0338:ES:HTML>>, (consultado en junio de 2008).
- "Reglamento interno", *Parlamento Europeo* [en línea], 16a edición, febrero de 2008, disponible en : <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>, (consultado en julio de 2008).

## 5º- Leyes y Decretos

- "Code Pénal", *Légifrance* [en línea], version consolidée du 22 juin 2008, disponible en : <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20080709>>, (consultado en julio de 2008).
- "Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal", *Noticias jurídicas* [en línea], disponible en : <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/lo10-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html)>, (consultado en julio de 2008)
- "Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial", *Noticias jurídicas* [en línea], disponible en : <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo6-1985.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.html)>. (consultado en julio de 2008)

## Bibliografía

- "Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution", *Journal Officiel*, n°47, 24 février 2007.  
"Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution", *Droit.org portail du droit français* [en línea], disponible en : <<http://www.droit.org/jo/textes/ld.html>>, (consultado en julio de 2008).
- "Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII", *Journal Officiel*, n° 172, 28 juillet 1993, p. 10600.  
"Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII", *Légifrance* [en línea], disponible en : <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000529277&dateTexte=>>, (consultado en julio de 2008).
- "Loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République", *Journal Officiel*, 24 novembre 1993, p. 161168.  
"Loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République", *Legifrance* [en línea], disponible en : <<http://www.droit.org/jo/textes/ld.html>>, (consultado en julio de 2008).
- "Real Decreto 558/2004 de 17 de abril por el que se nombran Ministros de Gobierno", *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, n° 94, 18 de abril de 2004.  
"Real Decreto 558/2004 de 17 de abril por el que se nombran Ministros de Gobierno", *Boletín Oficial del Estado (BOE)* [en línea], disponible en : <<http://www.boe.es/boe/dias/2004-04-18/pdfs/A16008-16008.pdf>>, (consultado en julio de 2008).

## D - DOCUMENTOS

### 1º- Informes y memorandum

- "Informe del Comité de Expertos Independientes sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea", *Parlamento Europeo* [en línea], 15 de marzo de 1999, disponible en : <[http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).
- "Informe del Secretario General sobre la prevención de las prácticas corruptas, incluida la transferencia ilícita de fondos", *Asamblea General Naciones Unidas* [en línea], n0065374.doc, A/55/405, 21 de septiembre de 2000, disponible en : <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/653/74/PDF/N0065374.pdf?OpenElement>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- "Informe Solana para preparar al Consejo Europeo para la ampliación", *Consejo de la Unión Europea Secretaría general*, Bruselas, 7 de marzo de 2002, (OR.fr) S0044/02.  
"Informe Solana para preparar al Consejo Europeo para la ampliación", *Consejo de la Unión Europea* [en línea], disponible en : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/69891.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/69891.pdf), (consultado en junio de 2008).
- "Memorando del Benelux firmado en La Haya el 4 de junio de 2002", *Ministère luxembourgeois des Affaires Etrangères* [en línea], disponible en : <http://www.mae.lu/images/biblio/biblio-59-127.pdf>, (consultado en junio de 2008).
- "Projet d'acte européen présenté par les gouvernements de la RFA et de l'Italie dit Plan Genscher-Colombo (6 novembre 1981)", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 11, novembre 1981, p. 95-99.  
"Projet d'acte européen présenté par les gouvernements de la RFA et de l'Italie dit Plan Genscher-Colombo (6 novembre 1981)", *European Navigator (ENA)* [en línea], disponible en : [http://www.ena.lu/projet\\_acte\\_europeen\\_presente\\_gouvernements\\_rfa\\_italie\\_novembre\\_1981-010002260.html](http://www.ena.lu/projet_acte_europeen_presente_gouvernements_rfa_italie_novembre_1981-010002260.html), (consultado en julio de 2008).
- "Rapport Antoniozzi au nom de la Commission du Parlement européen", *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, document 1739/81, C 11/8, 25 novembre 1981.
- "Rapport de la Commission Avril : réflexion sur le statut pénal du Président de la République", Paris : *La Documentation française*, 2003, 105 p., ISBN : 2-11-005327-5.  
"Rapport de la Commission Avril : réflexion sur le statut pénal du Président de la République", *La Documentation française* [en línea], 2002, disponible en : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000635/index.shtml>, (consultado en julio de 2008).
- "Rapport Dooge du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 3, Mars 1985, p. 111-119.
- "Rapport des trois sages sur les institutions européennes", *European Navigator (ENA)* [en línea], 1980, 93 p., disponible en : <http://www.ena.lu/rapport-institutions-europeennes-octobre-1979-010002901.html>, (consultado en junio de 2008).
- "Rapport Quermonne sur l'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", Paris : *La Documentation française*, Commissariat général du plan, octobre 1999, 154 p., ISBN : 2-11-004436-5.



- "Rapport Tindemans sur l'Union européenne", *Bulletin des Communautés européennes*, 1976, n° supplément 1/76, p. 11-36.  
"Rapport Tindemans sur l'Union européenne", *European Navigator (ENA)* [en línea], disponible en :  
<[http://www.ena.lu/rapport\\_union\\_europeenne\\_29\\_decembre\\_1975-010000935.html](http://www.ena.lu/rapport_union_europeenne_29_decembre_1975-010000935.html)>, (consultado en junio de 2008).

## 2º- Documentos de los Estados miembros

- "Foto de François Mitterrand y de Helmut Kohl cogidos de la manos, el 22 de septiembre de 1984 en Verdun", *Cercle des européens* [en línea], disponible en :  
<<http://www.ceuropeens.org/Mitterrand-et-Kohl-a-Verdun.html>>,  
(consultado en junio de 2008).
- "Contribution franco-allemande à la Convention Européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union", *Conseil de l'Union européenne* [en línea], Paris - Berlin, 15 janvier 2003, disponible en :  
<<http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00489es03.pdf>>,  
(consultado en julio de 2008).
- "Contribution des pays du Benelux concernant, d'une part, les modalités d'élection du président du Conseil européen et d'autres personnes à la tête des institutions de l'UE et, d'autre part, les modalités d'élection du président de la Commission européenne", *Conseil de l'Union européenne* [en línea], 24 novembre 2003, disponible en :  
<<http://209.85.135.104/search?q=cache:UcrgCSCtpXkJ:www.consilium.europa.eu/igc/pdf/fr/03/cg00/cg00053.fr03.pdf+www.consilium.europa.eu/igc/pdf/fr/03/cg00/cg00053.fr03.pdf&hl=fr&ct=clnk&cd=1&gl=fr>>, (consultado en julio de 2008).
- "Déclaration commune franco-allemande à l'occasion du 40eme anniversaire du Traité de l'Élysée (Paris, 22 janvier 2003)", *Ministère des Affaires Etrangères français* [en línea], disponible en :  
<[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/Allemagne\\_157/france-Allemagne\\_1298/couple-franco-allemand\\_845/declaration-commune-franco-allemande-occasion-du-40eme-anniversaire-du-traite-elysee.\\_28890.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/Allemagne_157/france-Allemagne_1298/couple-franco-allemand_845/declaration-commune-franco-allemande-occasion-du-40eme-anniversaire-du-traite-elysee._28890.html)>, (consultado en julio de 2008).
- "Enmienda n°587 al anteproyecto de constitución presentada por Antonio Roson Perez y José María Pardo Montero", *Congreso de los Diputados* [en línea], 31 de enero de 1978, disponible en :  
<<http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>>,  
(consultado en julio de 2008).
- "Communiqué officiel adopté à Bonn le 18 juillet 1961 par les Six chefs d'Etats ou de Gouvernements", *Assemblée parlementaire européenne*, Documents de séance 1961-1962, n° 110, 18 décembre 1961, p. 11-12.  
"Communiqué officiel adopté à Bonn le 18 juillet 1961 par les Six chefs d'Etats ou de Gouvernements", *European Navigator (ENA)* [en línea], disponible en :  
<[www.ena.lu/communique\\_officiel\\_adopte\\_chefs\\_detat\\_gouvernement\\_six\\_bonn\\_18\\_juillet\\_1961-010003973.html](http://www.ena.lu/communique_officiel_adopte_chefs_detat_gouvernement_six_bonn_18_juillet_1961-010003973.html) - 13k ->, (consultado en julio de 2008).

- *Lettre du 21 janvier 1977 de M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République française, sur le fonctionnement du Conseil européen*, SEC(77) 414, Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 1er février 1977, p. 1-4.  
"Lettre du 21 janvier 1977 de M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République française, sur le fonctionnement du Conseil européen", *European Navigatou (ENA)* [en línea], disponible en :  
<[http://www.ena.lu/lettre\\_valery\\_giscard\\_estaing\\_chefs\\_gouvernement\\_neuf\\_etats\\_membres\\_janvier\\_1977-010401775.html](http://www.ena.lu/lettre_valery_giscard_estaing_chefs_gouvernement_neuf_etats_membres_janvier_1977-010401775.html)>, (consultado en julio de 2008).

### 3º- Documentos del Parlamento Europeo

- "Auditions des Commissaires européens de la Commission Santer par le Parlement européen", *Europe documents* n° 1919, *Agence Europe* n° 6400, 18 janvier 1995.
- "Document de séance du parlement européen n° B5-0189/2004 : motion de censure", *Autre Europe* [en línea], 16 avril 2004, disponible en : <<http://www.autre-europe.org/actualites/generales/archives/motioncensure04.html>>, (consultado en julio de 2008).
- "Ecos de la sesion: moción de censura", *Parlamento Europeo* [en línea], 11 de enero de 1999, disponible en :  
<<http://www.europarl.europa.eu/press/sdp/pointses/es/1999/p9901111.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- "Motion de censure - doc. b4-1165/98 questions orales green, martens et elles, cox, pasty, puerta, aelvoet et autres, l'alumière sur la décharge 1996 - docs b4-1165/98, b4-0012/99, b4-0011/99, b4-0002/99, b4-0013/99, b4-0014/99, b4-0016/99 et b4-0015/99", *Parlement européen* [en línea], 11 janvier 1999, disponible en :  
<<http://www.europarl.europa.eu/dg3/sdp/journ/fr/1999/n9901112.htm>>, (consultado en julio de 2008).
- "Résolution du Parlement européen sur la démission de la Commission et la nomination d'une nouvelle Commission", *Journal Officiel*, n° C 177, 22 juin 1999, p. 19.  
"Résolution du Parlement européen sur la démission de la Commission et la nomination d'une nouvelle Commission", *Eur-Lex* [en línea], disponible en :  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:177:0019:0020:FR:PDF>>, (consultado en julio de 2008).

### 4º- Documento del Consejo Europeo

- "Carta de invitación de la Canciller alemana Angela Merkel al consejo europeo de Bruselas del 21 y 22 de junio de 2007", *Presidencia alemana de la U.E. de 2007* [en línea], disponible en :  
<[http://www.eu2007.de/fr/News/Press\\_Releases/June/0620Einladung.html](http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/June/0620Einladung.html)>, (consultado en junio de 2008).

## Bibliografía

- "Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12/1974, p.6-12.  
"Resolución en ocasión de la Conferencia de los jefes de Estado o de gobierno que tendrá lugar en París los 9 y 10 de diciembre de 1974", *Presidencia del gobierno centro de estudios políticos y constitucionales* [en línea], disponible en : [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_002\\_002\\_267.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_002_002_267.pdf), (consultado en julio de 2008).
- "Conclusions du Conseil européen de 1975 à 1999", *Centre Universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg* [en línea], disponible en : [http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe\\_conclusion/cons\\_43\\_63/43\\_63\\_sce.html](http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html), (consultado en junio de 2008).
- "Conclusiones del Consejo Europeo de 1993 a 2008", *Consejo de la Unión Europea* [en línea], disponible en : [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g), (consultado en junio de 2008).
- "Declaración sobre el futuro de la unión europea (Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001)", *Consejo de la Unión Europea* [en línea], disponible en : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf), (consultado en julio de 2008).
- "Declaración sobre el nombramiento del presidente de la comisión", Consejo de la Unión Europea [en línea], Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999, disponible en : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100.es9.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100.es9.html), (consultado en julio de 2008).
- "Declaración sobre la lucha contra el terrorismo (Bruselas, 25 de marzo de 2004)", *Consejo de la Unión Europea* [en línea], disponible en : [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=ES&mode=g), (consultado en junio de 2008).
- "Declaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 19 juin 1983)", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1983, p. 26-31.  
"Declaración solemne sobre la Unión Europea (Stuttgart, 19 de junio de 1983)", *Ministerio de la presidencia centro de estudios políticos y constitucionales* [en línea], disponible en : [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE\\_010\\_002\\_317.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/5/RIE_010_002_317.pdf), (consultado en junio de 2008).

### 5º- Documentos del Consejo de la Unión Europea

- "Decisión 2004/536/CE del Consejo del 29 de junio de 2004 relativa a la nominación del Presidente de la Comisión", *Journal Officiel*, L 236, 7 juillet 2004.  
"Decisión 2004/536/CE du Consejo del 29 de junio de 2004 relativa a la nominación del Presidente de la Comisión", *Boletín de la Unión Europea* [en línea], disponible

en : <<http://europa.eu/bulletin/es/200406/p110011.htm>>, (consultado en junio de 2008).

- "Decisión 2007/5/CE del Consejo de 1 de enero de 2007 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº L 1, 4 de enero de 2007, p. 11-12.  
"Décision 2007/5/CE du Conseil du 1er janvier 2007 portant fixation de l'ordre d'exercice de la présidence du Conseil", *Eur-Lex* [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:FR:PDF>>, (consultado en julio de 2008).
- "Decisión 95/2/CE del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº L 1, 1 de enero de 1995, p. 220.  
"Decisión 95/2/CE del Consejo de 1 de enero de 1995 por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo", *Eur-Lex* [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995D0002:ES:HTML>>, (consultado en julio de 2008).
- "Décision du Conseil du 18 mars 1975, portant création d' un comité de politique régionale", *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, document L 73, 21 mars 1975, p. 47-48.  
"Décision du Conseil du 18 mars 1975, portant création d' un comité de politique régionale", *Eur-Lex* [en línea], disponible en : <[http://eur-lex.europa.eu/Result.do?aaaa=1975&mm=03&jj=21&type=1&nnn=73&pppp=&RechType=RECH\\_reference\\_pub&Submit=Rechercher](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?aaaa=1975&mm=03&jj=21&type=1&nnn=73&pppp=&RechType=RECH_reference_pub&Submit=Rechercher)>, (consultado en junio de 2008).
- "Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea relativo al la firma del acta de cesión del Edificio Justus Lipsius", *Consejo de la Unión Europea* [en línea], Bruxelles, 18 de diciembre de 2003, documento : 15720/03 (Presse 361), disponible en : <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/fr/misc/78486.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/misc/78486.pdf)>, (consultado en junio de 2008).
- SECRETARÍA GENERAL del Consejo de la Unión Europea, *Guía del Consejo*, Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, febrero de 2001, 153 p.. ISBN : 92-824-1646-1

## 6º - Documentos de la Comisión Europea

- "Fotos de los miembros de la Comisión presidida por José Manuel Barroso", *Comisión Europea* [en línea], disponible en : <[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_es.htm)>, (consultado en julio de 2008).
- "Lista de los miembros que participan en la CIG", *Archivos de la Comisión Europea* [en línea], disponible en : <[http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/organwork/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/archives/igc2000/geninfo/organwork/index_es.htm)>.

(consultado en julio de 2008).

***E – ENTREVISTAS***

- BLUMANN Claude, Profesor de derecho en la Universidad de Paris II Panthéon-Assas, entrevistado por ANÓNIMO, [s.l.] : *Toute l'Europe* [en línea], 9 juillet 2007, disponible en : <<http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/actualite/actualite-vue-detaillee/afficher/fiche/3023/t/48889/from/3101/breve/claude-blumann-le-traite-simplifie-viendra-simplement-modifier-les-traites-existants.html>>, (consultado en julio de 2008).
- CASAJUANA Carles, Director del Departamento de Política Internacional y Seguridad, Gabinete del Presidente del Gobierno, entrevistado por JUILLET Laurent, Madrid : Palacio de La Moncloa, 4 de septiembre de 2007.
- DELORS Jacques, Presidente de la Comisión Europea, entrevistado por JUILLET Laurent, París : Sede del CERC, 7 de febrero de 2007.
- FONTAINE Nicole, Presidenta del Parlamento Europeo, entrevistada por JUILLET Laurent, Neuilly sur Seine, 6 de diciembre de 2006.
- GISCARD d'ESTAING Valéry, Presidente de la República Francesa, entrevistado por ANÓNIMO, [s.l.] : *La Libre Belgique*, 23 mai 1984.
- KACZYNSKI Jaroslaw, Primer ministro polaco, entrevistado por CHAUFFOUR Célia, París : diario *Le Monde* [en línea], 13 juin 2007, disponible en : <<http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=919d5a79127119708a85fc90a4db640150ed32e649cdf1c9>>, (consultado en julio de 2008).
- LALUMIERE Catherine, Secretaria de Estado de Asuntos europeos de Francia, entrevistada por DESCHAMPS Étienne, París : *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)* [en línea], 17 de mayo de 2006, disponible en : <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>, (consultado en junio de 2008).
- LANDABURU Eneko, Director general de los Asuntos Exteriores a la Comisión Europea, entrevistado por JUILLET Laurent, Bruselas : Edificio Carlomagno, 20 de febrero de 2007.
- QUERO Antoine, Jefe de Gabinete del Comisario europeo Joaquín ALMUNIA, entrevistado por JUILLET Laurent, Bruselas : Edificio Berlaymont, 17 de abril de 2007.
- REDONDO Vitorino, Asesor del Presidente del Gobierno para los temas europeos, entrevistado por JUILLET Laurent, Madrid : Palacio de La Moncloa, 4 de septiembre de 2007.

## Bibliografía

- ROCARD Michel, Primer ministro francés, entrevistado por JUILLET Laurent, París, 16 de abril de 2007.
- SARKOZY Nicolas, Presidente de la República Francesa, entrevistado por BARBIER Christophe *et al.*, París : UMP [en línea], 29 mars 2007, disponible en : <[http://www.u-m-p.org/site/index.php/s\\_informer/interviews/ma\\_rupture\\_ce\\_sera\\_celle\\_des\\_promesses\\_tenues](http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/interviews/ma_rupture_ce_sera_celle_des_promesses_tenues)>, (consultado en junio de 2008).
- TINDEMANS Leo, Primer ministro Belga, entrevistado por DESCHAMPS Etienne, Bruxelles : *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)* [en línea], 24 février 2006, disponible en : <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>, (consultado en junio de 2008)

## F – DISCURSOS

- AZNAR José Maria, "Discurso del 28 de febrero de 2002 con motivo de la reunión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa", *Convención europea* [en línea], Bruselas, 28 de febrero de 2002, disponible en : <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/196.pdf>>, (consultado en julio de 2008).
- BERLUSCONI Silvio, " Discurso del 4 de octubre de 2003 con motivo del inicio de la CIG", *Presidencia Italiana de la U.E. de 2003* [en línea], Roma, 4 de octubre de 2003, disponible en : <[http://ueitalia2003/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/10/4/doc\\_ev\\_4ottce](http://ueitalia2003/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/10/4/doc_ev_4ottce)>, (noviembre de 2004).
- BERTHU Georges, "Discours du 22 avril 2004 relatif à la motion de censure", *Autre Europe* [en línea], 22 avril 2004, disponible en : <<http://www.autre-europe.org/actualites/generales/archives/motioncensure04.html>>, (consultado en julio de 2008).
- BORBÓN y BORBÓN Juan Carlos de, "Discurso del 22 de noviembre de 1975 con motivo de su proclamación como Rey de España", *Enciclopedia Libre Universal en Español* [en línea], Madrid, 22 de noviembre de 1975, disponible en : <[http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso\\_de\\_proclamaci%C3%B3n\\_del\\_rey\\_Juan\\_Carlos\\_I](http://enciclopedia.us.es/index.php/Documento:Discurso_de_proclamaci%C3%B3n_del_rey_Juan_Carlos_I)>, (consultado en julio de 2008).
- BORBÓN y BORBÓN Juan Carlos de, "Discurso del 25 de diciembre de 2004 con motivo de la fiesta de Navidad 2004, *Foro Real* [en línea], disponible en : <<http://personales.ya.com/fororeal/disnav.htm#discurso%20navidad%2004>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- CHIRAC Jacques, "Discurso del 31 de mayo de 2005 con motivo del cambio de Gobierno", diario *Le Monde* [en línea], Paris, 2 juin 2005, disponible en : <[http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type\\_item=ART\\_ARCH\\_30J&objet\\_id=903384](http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/acheter.cgi?offre=ARCHIVES&type_item=ART_ARCH_30J&objet_id=903384)>, (consultado en junio de 2008).
- "DELORS Jacques, "Discurso del 9 de septiembre de 1985 con motivo de la primera CIG", *Bulletin des Communautés européennes*, n° 9, Luxemburgo, septiembre de 1985, p. 7-10.  
DELORS Jacques, "Discurso del 9 de septiembre de 1985 con motivo de la primera CIG", *European navigator (ENA)* [en línea], Luxemburgo, septiembre de 1985, disponible en : <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>, (consultado en junio de 2008).
- DENIEUL Michel, "Discurso del 29 de noviembre de 1996 con motivo de la inauguración de la exposición 'André Malraux ou un autre regard' ", *Amitiés internationales André Malraux* [en línea], Cesson, 29 de noviembre de 1996, disponible en : <<http://www.andremalraux.com/malraux/articles/malrauxdenieul.pdf>>, (consultado en julio de 2008).
- GAULLE Charles de, "Discurso del 16 de junio de 1946 con motivo del aniversario de la liberación de Bayeux", *charles-de-gaulle.org* [en línea], disponible en : <[http://www.charles-de-gaulle.org/article.php3?id\\_article=56](http://www.charles-de-gaulle.org/article.php3?id_article=56)>, (consultado en julio de 2008).
- GISCARD d'ESTAING Valery, "Discurso del 26 de febrero de 2002 con motivo del inicio de la Convención sobre el futuro de Europa", *Convención europea* [en línea], 26 de febrero de 2002, SN 1565/02, disponible en : <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/5.pdf>>, (consultado en julio de 2008).
- GISCARD d'ESTAING Valéry, "Discurso del 23 de octubre de 2001 con motivo de Les mardis de l'Europe", *Comptes rendus des réunions de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne*, n°159, Paris, 23 de octubre de 2001.  
GISCARD d'ESTAING Valéry, "Discurso del 23 de octubre de 2001 con motivo de Les mardis de l'Europe", *Assemblée nationale* [en línea], Paris, 23 de octubre de 2001, disponible en : <[http://www.assemblee-nationale.fr/europe/c-rendus/c0159.asp#P15\\_342](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/c-rendus/c0159.asp#P15_342)>, (consultado en junio de 2008).
- MITTERRAND François, *Onze discours sur l'Europe 1982-1995*, Napoli : Vivarium, 1996, 168 p. (Biblioteca europea). ISBN : 88-85239-14-5
- SANTER Jacques, "Discurso del 16 de marzo de 1999 con motivo de la dimisión de la Comisión Europea", *European navigator (ENA)* [en línea], Bruselas, 31 de julio de 2000, disponible en : <[http://www.ena.lu/declaration\\_jacques\\_santer\\_bruelles\\_16\\_mars\\_1999-010002429.html](http://www.ena.lu/declaration_jacques_santer_bruelles_16_mars_1999-010002429.html)>, (consultado en julio de 2008).

**G - RECURSOS INTERNET**

**1º- Correspondencia electrónica**

- ANÓNIMO, Europe Direct, *Réponse 2916030/48*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 23 de marzo de 2006, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Europe Direct, *Réponse 3412834/48-C-38*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 9 de noviembre de 2006, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Europe Direct, *Réponse 4047051/55-c-08*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 26 de julio de 2007, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Parlamento Europeo, *A1502/GGfr*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 14 de febrero de 2006, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Parlamento Europeo, *Courrier du citoyen descriptif de la demande*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 8 de febrero de 2006, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Representación de la Comisión Europea en España, *Re: comisión - consejo europeo*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 26 de noviembre de 2006, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Consilium InfoPublic: Your request 14/03/2008*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 14 de marzo de 2008, Comunicación personal.
- ANÓNIMO, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Consilium InfoPublic: Your request 23/07/2007*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 23 de julio de 2007, Comunicación personal.
- BARNETT Maureen, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: Présidence du Conseil européen*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 9 de enero de 2007, Comunicación personal.
- BARNETT Maureen, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: Electronic Request for Access*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 7 de noviembre de 2006, Comunicación personal.
- BIQUET Fabienne, Secretaría General de la Comisión Europea, *Réponse 2427347*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 12 de agosto de 2005, Comunicación personal.
- BIQUET Fabienne, Secretaría General de la Comisión Europea, *Réponse 2427347bis*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 12 de agosto de 2005, Comunicación personal.



## Bibliografía

- BIQUET Fabienne, Secretaría General de la Comisión Europea, *Réponse 2479284/48-C-16*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 6 de septiembre de 2005, Comunicación personal.
- BRUYNEL Jolanda, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: formations spécialisées du Conseil de l'Union européenne*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 7 de noviembre de 2006, Comunicación personal.
- CANDELA José, Jefe Unidad publicaciones e informe general de la Comisión Europea, *Re: Travaux de la Commission*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 13 de marzo de 2008, Comunicación personal.
- CASAJUANA Carles, Director del Departamento de Política Internacional y Seguridad Gabinete del Presidente del Gobierno Palacio de La Moncloa, *Entrevista con el Presidente del Gobierno*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 8 de mayo de 2007, Comunicación personal.
- CASAJUANA Carles, Director del Departamento de Política Internacional y Seguridad Gabinete del Presidente del Gobierno Palacio de La Moncloa, *Sin objeto*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 27 de julio de 2007, Comunicación personal.
- CHABET Didier, Representante permanente adjunto COPS, *renseignements cops*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 20 de octubre de 2006, Comunicación personal.
- COUGNON Jean-Louis, Jefe de división Parlamento Europeo, *A(2006)1426*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 22 de junio de 2006, Comunicación personal.
- KORTENIEMI Riikka, Government Communications Unit Government Finland, *conseil européen -commission européenne*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 14 de noviembre de 2006, Comunicación personal.
- MARCUZZO Sandrina, Secretaría General de la Comisión Europea, *question statut penal membres de la commission*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 12 de agosto de 2005, Comunicación personal.
- MATHIEU Anne-Marie, Secretaría General de la Comisión Europea, *Re: Travaux de la Commission*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 27 de marzo de 2008, Comunicación personal.
- ROZA MANZANO Pilar, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Fwd(2):Information request on participation of EP president at European Council meetings*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 20 de febrero de 2006, Comunicación personal.
- ROZA MANZANO Pilar, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Renseignements adoption budget UE*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 8 de febrero de 2006, Comunicación personal.

## Bibliografía

- RUONALA Marko, Consejero comunicación Ministerio asuntos exteriores de Finlandia, *Re: renseignements sur le Secrétaire général du conseil*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 8 de septiembre de 2006, Comunicación personal.
- VAN COPPENOLLE Yolande, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: guide du conseil , manuel de la présidence*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 9 de noviembre de 2006, Comunicación personal.
- WARLOP Véronique, Secretaría General de la Comisión Europea, *Votre demande*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 23 de enero de 2008, Comunicación personal.
- WEJMAN SZABLA Patrycja, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: questions "rapport progrès de l'union"*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 16 de marzo de 2006, Comunicación personal.
- WEJMAN SZABLA Patrycja, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: questions "rapport progrès de l'union"*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 24 de marzo de 2006, Comunicación personal.
- WEJMAN SZABLA Patrycja, Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, *Re: question sur la formation du conseil*, [correo electrónico], destinatario : Laurent JUILLET, 30 de marzo de 2006, Comunicación personal.

## 2º- Paginas Web Prensa

- *Abc* [en línea], disponible en : <<http://www.abc.es>>, (consultado en julio de 2008).
- *Agence Russe d'Information Internationale RNA NOVOSTI* [en línea], disponible en : <<http://fr.rian.ru>>, (consultado en julio de 2008).
- *Arte* [en línea], disponible en : <<http://www.arte.tv>>, (consultado en julio de 2008).
- *Courrier international* [en línea], disponible en : <<http://www.courrierinternational.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *El Correo Digital* [en línea], disponible en : <<http://www.elcorreodigital.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *El Mundo* [en línea], disponible en : <<http://www.elmundo.es>>, (consultado en julio de 2008).
- *El Pais* [en línea], disponible en : <<http://www.elpais.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *France 2* [en línea], disponible en : <<http://www.france2.fr/>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- *France 3* [en línea], disponible en : <<http://www.france3.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *La Libre Belgique* [en línea], disponible en : <<http://www.lalibre.be/>>, (consultado en julio de 2008).
- *La Tribune* [en línea], disponible en : <<http://www.latribune.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Figaro* [en línea], disponible en : <<http://www.lefigaro.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Forum* [en línea], disponible en : <<http://www.leforum.de/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Monde* [en línea], disponible en : <<http://www.lemonde.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Point* [en línea], disponible en : <<http://www.lepoint.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Les Echos* [en línea], disponible en : <<http://www.lesechos.fr> >, (consultado en julio de 2008).
- *L'Express* [en línea], disponible en : <<http://www.lexpress.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *L'Humanité* [en línea], disponible en : <<http://www.humanite.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Libération* [en línea], disponible en : <<http://www.liberation.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Libertad Digital* [en línea], disponible en : <<http://www.libertaddigital.com/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Réseau Voltaire* [en línea], disponible en : <<http://www.voltairenet.org/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Vistazo a la Prensa* [en línea], disponible en : <<http://www.vistazoalaprensa.com/>>, (consultado en julio de 2008).

### 3°- Páginas Web de Instituciones Nacionales, Europeas e Internacionales

- *Assemblée nationale* [en línea], disponible en : <<http://www.assemblee-nat.fr/>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- *Comisión Europea* [en línea], disponible en :  
<<http://ec.europa.eu/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Congreso de los Diputados* [en línea], disponible en :  
<<http://www.congreso.es/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Conseil constitutionnel* [en línea], disponible en :  
<<http://www.Conseil-constitutionnel.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Consejo de Europa* [en línea], disponible en :  
<<http://www.coe.int/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Consejo de la Unión de europea* [en línea], disponible en :  
<<http://www.consilium.europa.eu/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Délégation de la Comission européenne au Bénin* [en línea], disponible en :  
<<http://delben.cec.eu.int/>>, (consultado en julio de 2005).
- *El Senado de España* [en línea], disponible en :  
<[www.senado.es/](http://www.senado.es/)>, (consultado en julio de 2008).
- *Gobierno español* [en línea], disponible en :  
<<http://www.la-moncloa.es/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Gouvernement du Grand Duché du Luxembourg* [en línea], disponible en :  
<<http://www.gouvernement.lu/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Gouvernement français* [en línea], disponible en :  
<<http://www.premier-ministre.gouv.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Sénat français* [en línea], disponible en :  
<<http://www.senat.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Ministère des Affaires étrangères luxembourgeois* [en línea], disponible en :  
<<http://www.mae.lu/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Ministère des Affaires étrangères* [en línea], disponible en :  
<<http://www.diplomatie.gouv.fr/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Ministerio de Asuntos exteriores y de la cooperación* [en línea], disponible en :  
<<http://www.maec.es/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Ministerio de interior* [en línea], disponible en :  
<<http://www.mir.es/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Organisation des Nations Unies* [en línea], disponible en :  
<<http://www.un.org/>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- *Parlamento Europeo* [en línea], disponible en : <<http://www.europarl.europa.eu>>, (consultado en julio de 2008).
- *Présidence de la République française* [en línea], disponible en : <<http://www.elysee.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- *Representación Permanente de España ante la Unión Europea* [en línea], disponible en : <<http://www.es-ue.org>>, (consultado en julio de 2008).
- *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne* [en línea], disponible en : <[www.rpfrance.org](http://www.rpfrance.org)>, (consultado en julio de 2008).
- *Tribunal constitucional* [en línea], disponible en : <[http://www.Tribunal constitucional.es](http://www.Tribunal%20constitucional.es)>, (consultado en julio de 2008).
- *Trybunał konstytucyjny* [en línea], disponible en : <<http://www.trybunał.gov.pl>>, (consultado en julio de 2008).

### 4º- Páginas Web de las presidencias de la Unión Europea

- *Présidence finlandaise de l'Union européenne 1999* [en línea], disponible en : <<http://presidency.finland.fi>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia belga de l'Unión Europea 2001* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2001.be>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia sueca de l'Unión Europea 2001* [en línea], disponible en : <<http://eu2001.se>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia danesa de l'Unión Europea 2002* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2002.dk>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia griega de l'Unión Europea 2003* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2003.gr>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia italiana de l'Unión Europea 2003* [en línea], disponible en : <<http://ueitalia2003>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia irlandesa de l'Unión Europea 2004* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2004.ie>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia holandesa de l'Unión Europea 2004* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2004.nl>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia luxemburguesa de l'Unión Europea 2005* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2005.lu>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- *Presidencia británica de l'Unión Europea 2005* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2005.gov.uk/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia austriaca de l'Unión Europea 2006* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2006.at/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia finesa de l'Unión Europea 2006* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2006.fi/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia alemana de l'Unión Europea 2007* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2007.de/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia portuguesa de l'Unión Europea 2007* [en línea], disponible en : <<http://www.ue2007.pt/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia eslovena de l'Unión Europea 2008* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2008.si/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Presidencia francesa de l'Unión Europea 2008* [en línea], disponible en : <<http://www.eu2008.fr/>>, (consultado en julio de 2008).

## 5º- Páginas Web de Información y de Investigación

- *Alalettre, le site littéraire* [en línea], disponible en : <<http://www.alalettre.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *Amitiés internationales André Malraux* [en línea], disponible en : <<http://www.andremalraux.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *Autre Europe, les Députés MPF au Parlement* [en línea], disponible en : <<http://www.autre-europe.org>>, (consultado en julio de 2008).
- *Centre d'Information sur le Gaullisme* [en línea], disponible en : <<http://www.gaullisme.net/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Europa el portal de la Unión Europea* [en línea], disponible en : <<http://europa.eu>>, (consultado en julio de 2008).
- *Exordio, la segunda guerra mundial (1939-1945)* [en línea], disponible en : <<http://www.exordio.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *Fenêtre sur l'Europe* [en línea], disponible en : <<http://fenetreurope.com>>, (consultado en julio de 2008).
- *Francepolitique, le site d'information sur la vie politique française* [en línea], disponible en : <<http://francepolitique.free.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- *Grupo de Estudios Estratégicos* [en línea], disponible en : <<http://www.gees.org>>, (consultado en julio de 2008).

## Bibliografía

- *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* [en línea], disponible en : <<http://www.iigov.org>>, (consultado en julio de 2008).
- *Instituto de investigacion y debate sobre la gobernanza* [en línea], disponible en : <<http://www.institut-gouvernance.org>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Cercle des Européens* [en línea], disponible en : <<http://www.ceuropeens.org>>, (consultado en julio de 2008).
- *Le Taurillon, magazine eurocitoyen* [en línea], disponible en : <<http://www.taurillon.org>>, (consultado en julio de 2008).
- *Notre Europe, penser l'unité européenne* [en línea], disponible en : <<http://www.notre-europe.eu/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Robert Schuman, le centre de recherches sur l'Europe* [en línea], disponible en : <<http://www.robert-schuman.org/>>, (consultado en julio de 2008).
- *Site d'orientation sur l'Europe* [en línea], disponible en : <<http://www.europe.gouv.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- *Toute l'Europe* [en línea], disponible en : <<http://www.touteurope.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- *Vie publique, la Documentation française* [en línea], disponible en : <<http://www.vie-publique.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- *Walter Hallstein-Institut, für Europäisches Verfassungsrecht* [en línea], disponible en : <<http://www.whi-berlin.de>>, (consultado en julio de 2008).

## 6°- Blogs y Foros

- ANÓNIMO, *Nodo50* [en línea], disponible en : <<http://www.nodo50.org>>, (consultado en julio de 2008).
- GARCIA TORRES Alfonso, *Foro Real* [en línea], disponible en : <<http://personales.ya.com/fororeal>>, (consultado en julio de 2008).
- GISCARD d'ESTAING Valéry, *Le blog de Valéry Giscard d'Estaing pour la démocratie en Europe* [en línea], disponible en : <[www.vge-europe.eu](http://www.vge-europe.eu)>, (consultado en julio de 2008).
- JOUYET Jean-Pierre, *Vues d' Europe* [en línea], disponible en : <[www.jpjouyet.eu](http://www.jpjouyet.eu)>, (consultado en julio de 2008).
- PARTI SOCIALISTE, *Oui socialiste* [en línea], disponible en : <<http://www.ouisocialiste.net>>, (consultado en junio de 2005).

## Bibliografía

- QUATREMER Jean, *Blog de Jean Quatremer* [en línea], disponible en : <<http://bruxelles.blogs.liberation.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- SEGUR Philippe, *Le blog de Philippe Ségur* [en línea], disponible en : <<http://ph.segur.free.fr/Site/Accueil.html>>, (consultado en julio de 2008).

### 7º- Base de datos

- Boletín oficial del Estado [en línea], disponible en : <<http://www.boe.es>>, (consultado en julio de 2008).
- Centre universitaire d'enseignement du journalisme de Strasbourg [en línea], disponible en : <<http://cuej.u-strasbg.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- Centro de Tesis, Documentos, Publicaciones y Recursos Educativos [en línea], disponible en : <<http://www.monografias.com>>, (consultado en julio de 2008).
- Colexio de Abogados de Vigo [en línea], disponible en : <<http://www.icavigo.org>>, (consultado en julio de 2008).
- Digithèque de matériaux juridiques et politiques Université de Perpignan [en línea], disponible en : <<http://mjp.univ-perp.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- Eur-Lex [en línea], disponible en : <<http://eur-lex.europa.eu>>, (consultado en julio de 2008).
- European Navigator (ENA) [en línea], disponible en : <<http://www.ena.lu>>, (consultado en julio de 2008).
- Iustel, todo el Derecho en Internet [en línea], disponible en : <<http://www.iustel.com>>, (consultado en julio de 2008).
- Juripole [en línea], disponible en : <<http://www.juripole.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- La Documentation française [en línea], disponible en : <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- Légifrance [en línea], disponible en : <<http://www.legifrance.gouv.fr>>, (consultado en julio de 2008).
- Motor de búsqueda jurídica internacional derechos humanos y humanitarios (Whatlaw) [en línea], disponible en : <<http://www.whatlaw.org>>, (consultado en julio de 2008).
- Noticias jurídicas [en línea], disponible en : <<http://noticias.juridicas.com>>, (consultado en julio de 2008).



## *Bibliografija*