



EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo, constituido por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, da el impulso necesario para el desarrollo de la Unión y define sus orientaciones políticas generales. El presidente de la Comisión también forma parte del Consejo Europeo como miembro sin derecho a voto. El presidente del Parlamento Europeo se dirige al Consejo Europeo al principio de las reuniones. El Tratado de Lisboa instauró el Consejo Europeo como una institución de la Unión y lo dotó de una presidencia de larga duración.

BASE JURÍDICA

Artículos 13, 15, 26, 27 y 42, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El Consejo Europeo es hoy la conferencia en la cumbre que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión. La primera de estas «cumbres europeas» se celebró en París en 1961 y desde 1969 tienen lugar con mayor frecuencia.

Fue en la cumbre europea de París en febrero de 1974 cuando se decidió que estas reuniones de jefes de Estado o de Gobierno se celebrarían en lo sucesivo periódicamente con el nombre de «Consejo Europeo», lo que permitiría adoptar un enfoque general frente a los problemas de la integración europea y garantizar que se coordinaran debidamente las actividades de la Unión.

El Acta Única (1986) incluyó por primera vez al Consejo Europeo en el articulado de los Tratados comunitarios. Fijó su composición y estableció dos reuniones anuales.

El Tratado de Maastricht (1992) oficializó su función en el proceso institucional de la Unión.

El Tratado de Lisboa convirtió al Consejo Europeo en una institución de pleno derecho de la Unión (artículo 13 del TUE). Sus tareas consisten en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y en definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15 del TUE). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en adelante, «el Consejo») acordaron compartir la sección II del presupuesto de la Unión (artículo 43, letra b), del Reglamento Financiero), por lo que el presupuesto general consta solo de diez secciones y no de once, a pesar de que el Consejo Europeo y el Consejo son instituciones distintas.



ORGANIZACIÓN

Convocado por su presidente, el Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros y por el presidente de la Comisión (artículo 15, apartado 2, del TUE). El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en sus trabajos. En general, se invita al presidente del Parlamento Europeo a intervenir al principio de la reunión (artículo 235, apartado 2, del TFUE).

El propio Consejo Europeo elige a su presidente por un mandato de dos años y medio, que puede renovarse una vez, quien representa a la Unión ante el mundo exterior.

El Consejo Europeo resuelve habitualmente por consenso, pero decide varios nombramientos importantes por mayoría cualificada (por ejemplo, los de su presidente, la elección de los candidatos a presidente de la Comisión Europea, alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y presidente del Banco Central Europeo).

El Consejo Europeo se reúne normalmente cuatro veces al año. Desde 2008, se ha reunido con mayor frecuencia, en especial durante la crisis financiera y la posterior crisis de la deuda de la zona del euro. En los últimos tiempos, los flujos migratorios hacia la Unión y las cuestiones de seguridad interior también han ocupado en gran medida al Consejo Europeo.

Desde 2016, los jefes de Estado o de Gobierno también se han reunido en un formato a 27, es decir, sin el Reino Unido. Estas reuniones eran, al principio, informales, antes de que el Reino Unido notificara formalmente su retirada de la Unión en el marco del artículo 50 del TUE en marzo de 2017. Tras la notificación se celebraron varias reuniones formales del «Consejo Europeo (artículo 50)» de la UE-27 en paralelo a las reuniones normales.

Asimismo, los miembros del Consejo Europeo se reúnen en un formato de «conferencias intergubernamentales»: las conferencias de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratados de la Unión. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, este era el único procedimiento para la revisión de los Tratados. Es lo que hoy se denomina «procedimiento de revisión ordinario». La conferencia intergubernamental, convocada por el presidente del Consejo Europeo, decide las modificaciones de los Tratados por unanimidad.

FUNCIONES

A. Papel en el sistema institucional de la Unión

Con arreglo al artículo 13 del TUE, el Consejo Europeo forma parte del «marco institucional único» de la Unión. Su papel es, sin embargo, el de proporcionar un impulso político general, en vez de actuar como órgano de toma de decisiones en sentido jurídico. Únicamente toma decisiones con consecuencias jurídicas para la Unión en casos excepcionales (véase el punto 2 de la sección C a continuación), pero ha adquirido una serie de competencias decisorias institucionales. Es más, el



Consejo Europeo está autorizado a adoptar actos jurídicamente vinculantes, que pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, también por omisión (artículo 265 del TFUE).

El artículo 7, apartado 2, del TUE dota al Consejo Europeo de la facultad de iniciar el procedimiento de suspensión de los derechos de un Estado miembro si se constata una violación grave de los principios de la Unión, previa aprobación por el Parlamento Europeo.

B. Relaciones con las demás instituciones

El Consejo Europeo toma sus decisiones con total independencia y en la mayoría de ocasiones no se requiere una iniciativa de la Comisión ni la participación del Parlamento.

De todos modos, el Tratado de Lisboa mantiene un vínculo organizativo con la Comisión, dado que su presidente forma parte, sin voto, del Consejo Europeo y que el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en los debates. Asimismo, el Consejo Europeo pide a menudo a la Comisión que le presente informes preparatorios para sus reuniones. En el artículo 15, apartado 6, letra d), del TUE se establece que el presidente del Consejo Europeo debe presentar al Parlamento un informe al término de cada reunión. El presidente del Consejo Europeo, además, se reúne con el presidente del Parlamento y con los líderes de los grupos políticos una vez al mes, y en febrero de 2011 aceptó responder a preguntas escritas de los diputados en relación con sus propias actividades políticas. Sin embargo, el Parlamento puede influir, de manera informal, mediante la presencia de su presidente en las reuniones del Consejo Europeo y en las reuniones previas al Consejo Europeo de los líderes de los partidos con sus respectivas familias políticas europeas y mediante las resoluciones que adopte sobre los puntos del orden del día de las reuniones, sobre los resultados de las reuniones y sobre los informes oficiales que le presenta el Consejo Europeo.

Según el Tratado de Lisboa, el nuevo cargo de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad pasa a ser un elemento adicional, que propone y ejecuta la política exterior en nombre del Consejo Europeo. El presidente del Consejo Europeo asume 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.

C. Competencias

1. Institucional

El Consejo Europeo «dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15, apartado 1, del TUE). Decide además, por mayoría cualificada, la formación del Consejo y el calendario de las presidencias rotatorias.

2. Asuntos de política exterior y de seguridad ([5.1.1](#) y [5.1.2](#))

El Consejo Europeo define los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común (PESC) y decide las estrategias comunes para su aplicación (artículo 26 del TUE). Decide, por unanimidad, si es necesario recomendar



a los Estados miembros proceder a la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión con arreglo al artículo 42, apartado 2, del TUE.

En caso de que un Estado miembro declare su intención de oponerse a la adopción de una decisión por motivos importantes relativos a su política nacional, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se remita el asunto al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad (artículo 31, apartado 2, del TUE). En caso de que los Estados miembros decidan establecer una cooperación reforzada en este ámbito, se puede seguir el mismo procedimiento (artículo 20 del TUE).

3. Gobernanza económica y marco financiero plurianual (MFP) ([1.4.3](#))

Desde 2009, la crisis de la deuda soberana ha convertido al Consejo Europeo y a las cumbres del euro en actores protagonistas de la lucha contra las repercusiones de la crisis bancaria mundial. Varios Estados miembros han recibido paquetes de ayuda financiera a través de acuerdos ad hoc o temporales decididos por los jefes de Estado o de Gobierno y ratificados posteriormente en los Estados miembros. En el futuro, la ayuda financiera se canalizará a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que será permanente. Los Gobiernos de los Estados miembros, con la participación activa de la Comisión, del Parlamento y del Banco Central Europeo, han elaborado un tratado internacional (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, también llamado «Pacto Presupuestario») que permite un control más estricto de las políticas en materia presupuestaria y socioeconómica de los Estados miembros. Esto suscita cada vez más interrogantes acerca del papel de la Comisión y del Parlamento en la gobernanza económica de la zona del euro.

El Consejo Europeo también desempeña un papel importante en el Semestre Europeo. En sus reuniones de primavera publica orientaciones políticas en materia de reformas macroeconómicas, fiscales y estructurales, y políticas que generen crecimiento. En sus reuniones de junio aprueba recomendaciones como resultado de la evaluación de los programas nacionales de reforma elaborados por la Comisión y debatidos en el Consejo.

También participa en la negociación del marco financiero plurianual (MFP), en el que desempeña un papel capital para alcanzar un acuerdo político sobre las cuestiones políticas clave en el Reglamento sobre el MFP, tales como los límites de gasto, los programas de gasto y la financiación (recursos).

4. Cooperación política y judicial en materia penal ([4.2.6](#) y [4.2.7](#))

A petición de cualquiera de los miembros del Consejo, el Consejo Europeo decidirá si se establece una cooperación reforzada en cualquiera de las áreas relativas a este ámbito (artículo 20 del TUE). El Tratado de Lisboa ha introducido varias cláusulas pasarela nuevas que permiten al Consejo Europeo cambiar la fórmula de toma de decisiones del Consejo, a fin de pasar de la unanimidad a la votación por mayoría ([1.2.4](#)).

RESULTADOS

El Consejo Europeo ha demostrado su eficacia a la hora de adoptar orientaciones generales para la acción de la Unión. El 27 de junio de 2014, acordó cinco ámbitos



prioritarios para orientar el trabajo de la Unión en los próximos cinco años: 1) el empleo, el crecimiento y la competitividad; 2) empoderamiento y protección de los ciudadanos; 3) las políticas energética y climática; 4) el espacio de libertad, seguridad y justicia; y 5) la Unión como actor de primer nivel en la escena mundial. Dichas prioridades figuran en el documento titulado «Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio», que se utiliza para planificar el trabajo del Consejo Europeo y sirve como base para los programas de trabajo de otras instituciones de la Unión.

El Consejo Europeo también ha contribuido a superar bloqueos en el proceso de toma de decisiones de la Unión. Sin embargo, su composición intergubernamental y sus procedimientos de toma de decisiones pueden estar frenando la evolución federal de la integración europea en general. Aún deben evaluarse los cambios institucionales que introduce el Tratado de Lisboa. Cabe señalar que el presidente del Consejo Europeo rinde cuentas regularmente ante el Parlamento Europeo.

A. Política exterior y de seguridad

La política exterior y de seguridad constituye, desde principios de la década de 1990, un elemento primordial de las cumbres del Consejo Europeo. Las decisiones que ha tomado en este ámbito se refieren, en particular, a:

- la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo;
- la política europea de vecindad y las relaciones con Rusia;
- las relaciones con los países mediterráneos y Oriente Próximo.

En la reunión celebrada en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió reforzar la PESC mediante el desarrollo de infraestructuras militares y civiles para la gestión de crisis.

En su reunión celebrada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad.

En su reunión en Bruselas de los días 22 y 23 de junio de 2016, el Consejo Europeo acordó la necesidad de poner en marcha una cooperación estructurada permanente (CEP) a fin de reforzar la seguridad y la defensa europeas. Se creó la CEP mediante una Decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017. Participan en ella todos los Estados miembros de la Unión, a excepción de Dinamarca y Malta.

B. Ampliación ([5.5.1](#))

El Consejo Europeo ha establecido los términos para cada ronda de ampliación de la Unión. En Copenhague, en 1993, sentó las bases para una nueva oleada de adhesiones (los criterios de Copenhague). En las reuniones de los años siguientes, se precisaron los criterios de adhesión y las reformas institucionales previas.

El Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre de 2002) decidió que, a partir del 1 de mayo de 2004, se haría efectiva la adhesión a la Unión de Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Rumanía y Bulgaria se adhirieron a la Unión el 1 de enero de 2007.

El 3 de octubre de 2005, reunido en Luxemburgo, el Consejo aprobó un marco de negociaciones con Croacia y Turquía con vistas a su adhesión a la Unión. El Tratado



de adhesión de Croacia se firmó el 9 de diciembre de 2011, y la adhesión de este país tuvo lugar el 1 de julio de 2013.

C. Reforma institucional

El Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) definió las modalidades de elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (4.1.2). Por su parte, el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) convocó la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Niza.

El Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) decidió convocar una Convención sobre el futuro de Europa, que redactó el malogrado Tratado Constitucional (1.1.4). Tras dos años y medio de punto muerto institucional, el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para la Conferencia Intergubernamental que conduciría a la firma, el 13 de diciembre de 2007, del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (1.1.5). El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo adoptó la decisión por la que se modifica el artículo 136 y se prepara el terreno para la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El 29 de junio de 2018, el Consejo Europeo adoptó la decisión sobre la composición del Parlamento Europeo, que permite a los Estados miembros adoptar las medidas nacionales necesarias para organizar las elecciones al Parlamento para la legislatura 2019-2024^[1].

El 23 de marzo de 2018, el Consejo Europeo (artículo 50), reunido en su composición UE-27, adoptó las directrices sobre el marco para la futura relación con el Reino Unido después del Brexit. Según estas orientaciones, la Unión quiere tener la asociación más estrecha posible con el Reino Unido, que abarcaría la cooperación económica y comercial, la seguridad y la defensa, entre otros ámbitos.

El 10 de abril de 2019, el Consejo Europeo (artículo 50) tomó nota de la carta de la primera ministra del Reino Unido, Theresa May, de 5 de abril de 2019, en la que pedía una nueva prórroga del periodo indicado en el artículo 50, apartado 3, del TUE. El Consejo Europeo aprobó una prórroga hasta el 31 de octubre de 2019 para permitir la ratificación del Acuerdo de Retirada.

El 17 de octubre de 2019, el Consejo Europeo, en su composición UE-27, refrendó el Acuerdo de Retirada revisado y aprobó la Declaración Política revisada convenida en esa misma fecha por los negociadores de la Unión y del Reino Unido. El objeto de dicho acuerdo era permitir que el Reino Unido se retire de forma ordenada de la Unión Europea.

El 29 de octubre de 2019, previa solicitud del Reino Unido, el Consejo Europeo adoptó la decisión de prorrogar el periodo al que se hace referencia en el artículo 50, apartado 3, del TUE hasta el 31 de enero de 2020, a fin de disponer de más tiempo para la ratificación del Acuerdo de Retirada. El Acuerdo de Retirada entró en vigor el 31 de enero de 2020. Señala el fin del periodo previsto en el artículo 50 del TUE y el inicio de un periodo de transición que durará hasta el 31 de diciembre de 2020. El Reino Unido ya no es un Estado miembro de la Unión sino un tercer país.

[1] [Decisión \(UE\) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo](#) (DO L 165 de 2.7.2018, p. 1).



Eeva Pavy
02/2020

