

EL PAPEL DEL CONSEJO EUROPEO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y EN LA ACTUALIDAD

OLGA CALATRAVA*

(*) Doctorando en materia de Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Entre los grandes cambios que introdujo el Tratado de Lisboa, en relación con el Consejo Europeo (CE), merece especial atención su cambio de naturaleza. Por primera vez, se le considera Institución. El artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que enuncia las Instituciones de la Unión, así lo establece. El TUE describe la función de la nueva Institución señalando que “el Consejo europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades generales”.

La institucionalización formal del Consejo europeo, la potencial importancia de la figura del Presidente del Consejo Europeo y la asunción de amplias funciones de especial relevancia como: la definición de las directrices estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia; prefigura los intereses y objetivos estratégicos de la Unión en relación con la acción exterior de la misma, etc, convierten a esta institución en un verdadero directorio político y jurídico de la Unión Europea.

Aparentemente, el Consejo Europeo no parece haber sufrido en los nuevos tratados más cambios que los que se deducen de su institucionalización formal y el de convertirse en soporte de la nueva figura de la Presidencia del propio Consejo Europeo. Sin embargo, sí parece que se ha aumentado su protagonismo y su capacidad de decisión en los últimos tiempos.

El Presidente del Consejo Europeo es una de las novedades más conocidas del Tratado de Lisboa. Responde a la vieja idea de otorgar al Consejo una mayor proyección exterior que se establece con la remodelada y reforzada figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y con la Presidencia del Consejo Europeo. Se da una mayor estabilidad a la figura del Presidente respecto a presidencias rotatorias, y además, la incompatibilidad con cualquier encargo nacional pretende dar una mayor autonomía al órgano.

En su seno se han adoptado decisiones muy relevantes como por ejemplo las bases de una Unión Económica Monetaria, los criterios para la adopción del “euro”, el Pacto de Estabilidad y crecimiento (PEC) o la proclamación de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE.

Al final de este artículo se expone un análisis exhaustivo de las medidas económicas y financieras más relevantes que se adoptaron en los Consejos Europeos durante el periodo de un año (junio 2012-junio 2013). Con ello, se pretende analizar la importancia de sus decisiones en la actualidad, si se está dando una respuesta adecuada a los desafíos que tiene la Unión Europea y los Estados Miembros, o si el Consejo Europeo está siendo un órgano útil y eficaz.

1. EL CONSEJO EUROPEO. CREACIÓN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONES

Las cumbres europeas han tenido un papel muy decisivo en la construcción europea. Estas cumbres dieron paso a lo que luego se denominó “Consejo Europeo” fruto de unas prácticas que se iniciaron en 1961, cuando por primera vez los jefes de Estado y/o de Gobierno de las Comunidades Europeas y sus ministros de asuntos exteriores se reunieron, influenciados por las concepciones estadistas del Presidente de Gaulle con el fin de “organizar una cooperación política más estrecha”. Finalmente, se formalizó el Consejo Europeo a partir de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en diciembre de 1974(1).

(1) Calonge Velázquez, A. “El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18, Primer semestre 2010, págs. 106-107.

Por un lado, existía una visión representada por el Jefe del Estado francés(2), el General Charles de Gaulle, que preconizaba la primacía de la cooperación entre Estados sobre las Instituciones comunitarias en la dirección política de la Comunidad. Esta visión fue formalmente presentada el 5 de septiembre de 1960, y fue conocida como la “Declaración de la Europa de las Patrias”. Por otra parte, existía otra corriente, impulsada, entre otros, por Jean Monnet y los miembros del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa y por la propia Asamblea Parlamentaria Europea, que defendía una integración política de tipo federal a través del refuerzo de las competencias de las Instituciones Comunitarias.

El entorno internacional con el desarrollo de la “Guerra Fría” mostró a los Estados Europeos la necesidad de crear una estructura de coordinación de su actuación política, lo que fue conocida como la histórica “Declaración de Bonn” de 18 de junio de 1961. Esta Declaración fue reconocida por muchos como el nacimiento de la Europa política. En este contexto, en la Cumbre de Bonn fue decidida la creación de una Comisión presidida por Christian Fouchet, encargada de elaborar un proyecto para la creación de un “Estatuto de la Unión Política” (conocido como el “Plan Fouchet”). Esta Comisión presentó el 3 de noviembre de 1961 a los Estados miembros un proyecto para la creación de una “Unión de Estados” estructurada como una simple alianza de Derecho internacional, sin capacidad para intervenir con personalidad propia en las relaciones internacionales. Esta alianza dispondría de un Consejo que reuniría a los Jefes de Estado y de Gobierno cada cuatro meses y que adoptaría decisiones por unanimidad. Sin embargo, este proyecto fue muy criticado y no tuvo buena acogida por parte de los Estados poniendo en evidencia una profunda división entre los países a la hora de plantear la integración europea.

Sin embargo, el fracaso del Plan Fouchet no apagó la convicción general sobre la necesidad de instituir un liderazgo político que dirigiera el proceso de integración europea.

Posteriormente en 1969 tuvo lugar la Cumbre de la Haya, de gran importancia, ya que abrió el camino para el establecimiento de

(2) Uruburu Colsa J.M. “Historia del Consejo Europeo”. Año 2009, págs. 17-34.

una cooperación política de carácter permanente entre los Estados miembros. Finalmente, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en París el 9 de diciembre de 1974, institucionalizaba estos encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno, y a partir de ese momento pasarían a realizarse con la periodicidad de tres veces al año. La nueva entidad, el Consejo Europeo, junto con otras medidas, marcaba el inicio de un nuevo rumbo de la integración europea caracterizado por el supranacionalismo en las relaciones entre los Estados miembros.

Este organismo (Consejo Europeo) fue concebido bajo una naturaleza estudiadamente ambigua; por un lado tal y como decía la Declaración de París, el Consejo puede actuar como “Consejo de las Comunidades y dentro del contexto de la cooperación política”, pero también adopta la forma de un foro intergubernamental donde los líderes políticos pueden impulsar el proceso europeo.

La creación del Consejo Europeo en la Cumbre de París de 10 de diciembre de 1974 a iniciativa del Presidente de la República Francesa Valéry Giscard D'Estaing(3) supuso la implicación personal de los jefes de Gobierno de los nueve estados miembros de la Unión Europea, institucionalizando la participación de los gobiernos nacionales en la construcción europea, y privilegiando simultáneamente la cooperación intergubernamental. De esta forma, la Cumbre de París reconciliaba la concepción gaullista de una “Europa de Estados” y la visión de una Europa políticamente unida de J. Monnet.

El nacimiento del Consejo Europeo generó una importante polémica respecto a su naturaleza jurídica y pese al papel protagonista que estaba llamado a desempeñar no figuró sin embargo en los Tratados comunitarios.

La Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, de junio de 1983, encauzó en buena medida este problema otorgando al Consejo Europeo un papel trascendental. En dicha Declaración se diseñaron con claridad los objetivos y funciones señalando tres ejes

(3) Mellado Prado, P.; Linde Paniauga E.; Gómez de Liaño Fonseca, M. en *“Instituciones de Derecho Comunitario”*. Año 2009, pags 139-140.

esenciales de su naturaleza y que se han mantenido y mantienen en las distintas regulaciones que se han hecho en los Tratados Comunitarios de esta figura: globalidad de su actuación (establece orientaciones para el fomento de la construcción europea), papel de impulsión y orientaciones generales (facilita directrices políticas generales para la Comunidad Europea y la Cooperación Política Europea) y posibilidad de actuación en los terrenos comunitarios concretos (asuntos relativos a exteriores).

El Consejo Europeo se institucionalizó a partir de la Acta Única Europea (AUE) en 1986, respetando su doble naturaleza. Por un lado, se trataba de una conferencia o reunión intergubernamental de cooperación política al más alto nivel y, por otro, de una “formación” del Consejo en el nivel de Jefes de Estados y de Gobierno cuando actuara en un ámbito propio de esta institución.

El Consejo europeo se consagró en el artículo 2 del Acta Única Europea en el que se recogía su composición y se establecía “estará compuesto por Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas”. Además se establece la periodicidad de las reuniones “se reunirá al menos dos veces al año”, pero no se especifican sus competencias, por lo que se podía pensar que era un órgano de encuentro, de cooperación política, pero sin poder decisorio.

Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea de 1992 esboza en términos generales el papel del Consejo Europeo, su composición y funcionamiento, y además establece que el Consejo Europeo tiene la obligación de presentar al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como otro por escrito cada año donde se señalen los progresos de la Unión.

El Tratado de Ámsterdam contempló las mismas previsiones que el anterior y, a la vez, amplió las competencias de este órgano a materias específicas de las Comunidades Europeas, de política exterior y de seguridad común. Y después del Tratado de Niza no introdujo ninguna modificación en la regulación de esta institución.

Con el Tratado de Lisboa se institucionaliza en los Tratados el Consejo europeo(4). Con ello, se concluye por un lado el proceso de institucionalización iniciado en París, y por otro deja, de estar en el limbo jurídico para formar parte de las Instituciones de la Unión. Y esto tendrá una serie de consecuencias jurídicas como son: su sumisión al sistema de acceso público a los documentos de las instituciones, su capacidad de adoptar decisiones con valor jurídico, aunque no legislativo y el control judicial de tales decisiones.

El Consejo Europeo está regulado actualmente en los artículos 15 del TUE y 235 y 236 del TFUE. En concreto, la nueva redacción(5) del artículo 15.1 establece “*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*”. La referencia en esa misma disposición a que esta institución “*no ejercerá función legislativa alguna*” es el reconocimiento de una división del trabajo en el seno de la UE, el político y el normativo. Por otra parte, las funciones específicas se amplían considerablemente.

La consecuencia de la nueva regulación del Consejo Europeo es que la función de dirección, orientación e impulso político se interioriza en el sistema institucional y, en este sentido, estamos ante el reconocimiento de la supremacía política en el seno del marco institucional. Esta función política sólo es ejercida por el Consejo Europeo y por tanto, sin equilibrio institucional. Además en el TUE se manifiesta la supremacía del Consejo Europeo sobre el Consejo, puesto que será el Consejo Europeo quien establezca las formaciones del Consejo, al tiempo que en el ámbito legislativo, el poder del Consejo se puede ver menoscabado por la emergencia de asuntos concretos. El incremento del peso específico del Consejo Europeo pone de relieve que el “*principio intergubernamental, lejos de retroceder, se ha incrementado para compensar los avances del*

(4) Calonge Velázquez, A., “*El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión*” en, *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº18., Primer semestre 2010, págs. 107-111.

(5) Andrés Sáenz de Santamaría, P. “*El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados*” en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 18, primer semestre 2010, págs. 59-63.

principio supranacional a través del incremento de competencias del Parlamento Europeo”(6). Por último, no se mejora en nada la relación con el Parlamento Europeo, que sigue reducida a presentar un informe tras cada Consejo Europeo.

En la actualidad(7), ni el nivel de participación de los parlamentos nacionales, ni el escrutinio sobre el ejecutivo en temas europeos, ni su nivel de cooperación con el Parlamento Europeo son suficientes como para afirmar la existencia de una fiscalización parlamentaria multinivel que represente un sistema de pesos y contrapeso eficaz para el Consejo Europeo. A diferencia de la Comisión, cuyo Presidente es miembro del Consejo Europeo, la posición jurídica del Parlamento Europeo es débil respecto a las reuniones del Consejo Europeo, porque no toma parte de ellas. A partir de los años ochenta se consolidó la práctica de escuchar al Presidente del Parlamento Europeo antes de la apertura formal de la reunión del Consejo Europeo y que en la actualidad está recogido en el artículo 4.2 del RICE. Asimismo, el Consejo Europeo informará al Parlamento Europeo “al término de cada reunión” y le presenta un informe sobre el progreso de la Unión con carácter anual. Se excluye la posibilidad de que el Parlamento Europeo pueda convocar al Consejo Europeo en cualquier momento y muy en particular, durante la preparación del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo ha adquirido desde su creación cada vez más competencias, sin embargo el marco jurídico regulador de su rendición de cuentas es insuficiente y debilita la legitimidad sistémica de la Unión Europea. En este sentido Araceli Mangas(8) expuso esta idea de la siguiente manera: “*El Consejo Europeo no está al margen del sistema institucional y de sus interrelaciones y no puede tratar al PE como lo hacía en el pasado. Tiene que haber una relación más*

(6) Linde Paniagua, E., “El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en la obra colectiva dirigida por Álvarez Conde, E. *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005.

(7) Sánchez Barrueco, ML. “*El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional*”. En *Revista Española de Derecho Europeo* 53 (Enero-marzo 2015). Págs.4-14.

(8) Mangas Martín, A. “Post-Lisboa: A propósito del Reglamento Interno del Consejo Europeo” en *Revista General de Derecho Europeo* 20(2010), pág. 4.

intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del PE a lo largo de todas sus reuniones y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes del CE. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel y no puede escapar al control del Parlamento”.

Tras una lectura detallada del Tratado de Lisboa(9), las funciones del Consejo Europeo se pueden resumir del siguiente modo: 1) la función de impulso y de orientación; 2) la función arbitral; 3) la función de desarrollo de los tratados; 4) la función de nombramiento; y 5) la función de gestor de crisis.

Esta idea fue apuntada por el presidente permanente del Consejo Europeo: *“In times of crisis, we reach the limits of institutions built on rules and competences set in the past. The European Council.... is well placed to play its part when we enter uncharted territory, when new rules have to be set”*(10).

Los dos fenómenos descritos anteriormente, pragmatismo e informalidad han modificado el equilibrio institucional inicialmente recogido en el Tratado de Lisboa, de ahí que las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante la VII legislatura europea se hayan caracterizado por los sucesivos esfuerzos en suplir el derecho primario y la falta de control del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo.

Además, existen otras funciones que realiza el Consejo Europeo que no están señaladas en los Tratados y que podríamos denominar “prácticas informales”. Por ejemplo, el Tratado de Lisboa no reconoce ningún papel formal al Consejo Europeo para la adopción del marco financiero plurianual (MFP) porque no está citado en el artículo 312 TFU. Sin embargo, el “acuerdo político” al que llega el Consejo Europeo sobre las grandes

(9) Papi Boucher, M. “Las Relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato de Van Rompuy (2010-2014)” en Revista Catalana de dret públic 51. Año 2015, págs. 125-128.

(10) Van Rompuy, H. “Beyond the institutions: Why Europe today? Building the Europe of the future: Post Crisis Reflection”. Copenhagen, 11 mayo 2012, EUCO 85/12.

líneas presupuestarias de la Unión Europea determinará el contenido de las posteriores negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

Finalmente, la influencia del Consejo Europeo será mayor sobre el resto de las Instituciones porque estos poderes genéricos de que dispone se extenderán a todos los campos y materias de la Unión. Pero además de estos poderes genéricos, también el Tratado le atribuye competencias decisorias sobre algunas instituciones de la Unión, de tal manera que condicionan su vida.

Así, el Consejo Europeo tomará decisiones sobre:

- a) La composición del Parlamento Europeo. En este sentido, el artículo 14.2 del TUE determina que el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo. Hasta el Tratado de Lisboa era la propia norma de Derecho originario la que establecía, de manera directa, la composición del Parlamento europeo. Esta decisión parece bastante lógica y acertada ya que cada nueva adhesión exigía modificación de los Tratados, esto es un proceso muy complejo y costoso políticamente, que ahora desaparece.
- b) La lista de formaciones del Consejo distintas de las de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores, que ya están contempladas de manera expresa en el artículo 16 TUE, así como las reglas de rotación de la presidencia de estas formaciones a excepción de asuntos exteriores que corresponde al Alto Representante de Política Exterior y Política de Seguridad de la Unión.
- c) Proponer al Parlamento Europeo el Presidente de la Comisión, aunque quien le elige es aquél, ya que según establece el artículo 17.7 TUE *“el Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen”*. Por otra parte, el Consejo Europeo al proponer candidato a la Presidencia de la Comisión deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas.
- d) Decidirá por unanimidad el número de miembros de la Comisión. El artículo 17.5 TUE establece que la Comisión, a partir del 1 de noviembre de 2014 estará compuesta por un número de miembros correspondientes a las dos terceras partes de los Estados miembros

- incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.
- e) Adoptará de forma unánime el sistema de rotación de los miembros de la Comisión. El Consejo Europeo es libre para determinar el sistema, ya que no se indica en el Tratado ni siquiera los principios que debe tener en cuenta esta Institución para adoptar la decisión necesaria.
 - f) Nombrará y cesará al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta segunda figura no es miembro del Consejo Europeo, sino que colabora con ella.
 - g) Nombrará a los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

La figura del Presidente del Consejo Europeo adquiere una mayor relevancia si cabe, siendo quien dá continuidad a la institución que preside, pero sobre todo, deberá ser el “conseguidor” de acuerdos para que la Unión avance y, por ello, será muy importante la labor de mediación, arbitraje y búsqueda de consensos que lleve a cabo.

Por otra parte, el Consejo Europeo se pronunciará por consenso⁽¹¹⁾ exceptuando cuando los Tratados dispongan otra cosa. Es decir por unanimidad o, al menos por asentimiento.

Los Tratados⁽¹²⁾ disponen esta “otra cosa” de tres maneras: la unanimidad, la mayoría cualificada y la mayoría simple. La unanimidad exige que no haya ningún voto contrario a la propuesta (la abstención no cuenta); la mayoría cualificada requiere, hasta el 1 de noviembre de 2014 el voto favorable de dos tercios de los miembros y, a solicitud de cualquiera de ellos que esos dos tercios supongan el 62% de la

(11) Mellado Prado, P., “La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que nada cambie”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18-Primer semestre 2010, págs. 84-87.

(12) Camisón Yagüe, JA. “Lecciones básicas de Derecho e Instituciones de la Unión Europea”. Año 2011, pág. 76.

población total de la Unión Europea, y a partir de entonces requerirá el 55% de los Estados miembros, y como mínimo quince, que representen el 65% de la población europea, salvo que, hasta el 31 de marzo de 2017 cualquier miembro solicite el sistema inicial; la mayoría simple se recoge en el artículo 238.1 TFUE y es la mayoría de los miembros que componen el congreso.

También adoptará decisiones por mayoría cualificada, como por ejemplo, la propuesta al Parlamento Europeo del candidato a Presidente de la Comisión o la elección del Presidente del Consejo Europeo.

Una de las figuras más novedosas del Tratado de Lisboa es la del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta figura responde fundamentalmente a la demanda ciudadana de que la Unión podría ser más rentable si actuara colectivamente en el escenario internacional de la Unión y como dice la Declaración de Laeken “*¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en el nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar numerosos países y pueblos?*” Se trataría del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión, que ofrezca una sola voz en política exterior, de seguridad y defensa común.

Su nombramiento corresponde al Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión. Su destitución sólo puede hacerse por el Consejo Europeo. El Alto Representante será de oficio el Vicepresidente de la Comisión en cuanto sea designado por el Consejo Europeo para el cargo. Todo apunta a que el Consejo Europeo, a través del Alto Representante, influirá sobre la Comisión en materia de relaciones exteriores en sentido amplio.

Por ello, el doble mandato que singulariza este cargo ha servido a algunos para manifestar que es un submarino del Consejo en la Comisión que vendrá a menoscabar el papel de ésta.

El Consejo Europeo está 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.

La innovación⁽¹³⁾ de mayor trascendencia respecto al Consejo Europeo consiste en el establecimiento de una Presidencia estable, regulada en el nuevo artículo 15.5 TUE en virtud del cual *“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 modelo de las presidencias rotatorias que era el que estaba vigente anteriormente, ejercido por el representante del Estado que ejerce la presidencia semestral, permitía al Estado disfrutar de un protagonismo internacional superior al propio de un Estado de su tamaño, ha generado hasta ahora una presión dinámica constructiva, favoreciendo además el acercamiento ciudadano a la Unión. Sin embargo, con una Europa cada vez más ampliada, estas ventajas se atenúan. Además la rotación genera discontinuidad, dificultando las prioridades y las políticas a largo plazo.

La Presidencia estable también ha sido desde su planteamiento objeto de duras críticas, pues muchos habían presumido que la necesidad de reforzar el gobierno europeo permitiría concentrar mayor poder ejecutivo en la Comisión. Algunas voces defensoras de una Europa supranacional han advertido que el reforzamiento del Presidente, y en consecuencia del Consejo Europeo, inclinaría la balanza comunitaria hacia lo intergubernamental.

Los Estados más pequeños se han mostrado reticentes a esta regulación, puesto que consideran que la defensa del interés general ejercido por la Comisión podría verse perjudicada por un directorio de los grandes Estados, sin una garantía de igualdad de trato entre los Estados miembros, ni un equilibrio institucional. Es evidente que el Presidente de la Comisión Europea entrará en cierta competencia con el Presidente del Consejo Europeo, con el que compartirá el ejercicio de funciones ejecutivas.

(13) Becerril Atienza, B. “El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa”. Revista *Cortes Generales* (1º, 2º y 3er cuatrimestre 2007). Pag196-199.

Sin embargo, tal y como señala el propio Herman Van Rompuy, designado primer Presidente del Consejo Europeo el 1 de diciembre de 2009(14), sintetizó en tres los beneficios frente a la Presidencia semestral: permanencia, profesionalización y carácter electivo. El mandato de dos años y medio prorrogable a cinco traslada un mensaje de certidumbre a los socios internacionales; la profesionalización alude a la dedicación exclusiva del cargo y a la incompatibilidad con las más altas funciones políticas a nivel nacional; y la elección por mayoría cualificada por los líderes nacionales solventa la arbitraria rotación entre Estados propia de la presidencia semestral.

En cuanto a los encuentros de los Jefes de Estado, el Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cada sesión ordinaria del Consejo durará un máximo de dos días. Junto a esas sesiones ordinarias está previsto que cuando la situación lo exija, pueda convocarse por su Presidente una sesión extraordinaria. Y en cuanto a la adopción de actos el Consejo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados constitutivos digan otra cosa.

En conclusión cabe señalar que el Consejo Europeo es el órgano más político de la Unión, puesto que es en su seno donde se toman las decisiones de mayor calado político. Cabe recordar que la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991 dio lugar al Tratado de Maastricht que crea la Unión Europea. Este Tratado ha sido el más importante que hemos tenido en la historia de la Unión Europea.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), marca una nueva etapa en la integración europea ya que permite la puesta en marcha de la integración política. Establece una Unión Europea formada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI). El Tratado establece una ciudadanía europea, refuerza las competencias del Parlamento Europeo y pone en marcha la unión económica y monetaria (UEM).

(14) Sánchez Barrueco, ML. “El Control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional”. Revista española de la Unión Europea en la Universidad de Deusto (enero-marzo 2015). Págs 5-7.

Por tanto, las cumbres europeas se pueden considerar como los centros de reunión donde se toman decisiones importantes para Europa, donde están presentes todos los Jefes de Estado y, se marca la estrategia política de la Unión y la hoja de ruta para los Estados miembros. Ahora, queda por ver si ante una situación de crisis como la que estamos padeciendo, Europa está dando soluciones efectivas y acertadas y los Consejos Europeos son verdaderamente órganos decisivos en la construcción de Europa. Lo que sí parece cierto es que en época de crisis se potencia la figura del Consejo Europeo, frente al resto de instituciones, como veremos más adelante.

Finalmente cabe señalar, si el reforzamiento de poderes del Parlamento Europeo(15), ha servido para modular la autoridad legislativa del Consejo, la progresiva institucionalización del Consejo Europeo ha supuesto una merma en las funciones de dirección e impulsión política que tradicionalmente tenía el Consejo. Desde esta óptica, se entiende mejor que el TUE, al margen de la tarea legislativa y presupuestaria atribuya al Consejo funciones de definición y coordinación de políticas en el ámbito sectorial, dejando las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión para el Consejo Europeo.

El Consejo Europeo tiene una escasa regulación institucional en los Tratados, lo que genera una extrañeza si se compara con el enorme y creciente peso político que posee en el desarrollo de la actividad de la Unión. Sin embargo, cuando el Tratado de Lisboa le confiere el estatus de institución, se le otorga una mayor visibilidad política y se confiere una cierta seguridad jurídica a las relaciones interinstitucionales que se producen con su participación. Asimismo, su constante disciplina política se ha ido introduciendo paulatinamente en los diferentes ámbitos del Derecho de la Unión, lo que ha llevado a una parte de la doctrina a señalar al Consejo Europeo como la institución política “constituyente” del proceso de integración.

2. DECISIONES RELEVANTES ADOPTADAS POR EL CONSEJO EUROPEO A LO LARGO DE SU HISTORIA: ACTA ÚNICA EUROPEA, TRATADO DE LA UNIÓN

(15) Bárcena, J., “El Consejo de la Unión Europea. Poder Normativo y Dimensión Organizativa”. Año 2009, págs. 54-56.

EUROPEA, PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y BANCO CENTRAL EUROPEO.

La importancia del Consejo Europeo puede analizarse a través de un recorrido por las decisiones más relevantes tomadas por este órgano.

En concreto, podemos sostener que, sin duda, en el marco institucional de la Unión Europea, todas las decisiones económicas más importantes se han adoptado a través de los Consejos Europeos, como por ejemplo: las bases de una Unión Económica Monetaria, los criterios para la adopción del “euro”, el Pacto de Estabilidad y crecimiento (PEC) o la proclamación de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE.

Iré desgranando las decisiones económicas más importantes, por orden cronológico. Desde la década de los sesenta, la Unión Económica Monetaria (UEM) ha sido una ambición de la Unión Europea⁽¹⁶⁾, que prometía ofrecer estabilidad monetaria y un entorno propicio para impulsar el crecimiento y la creación de empleo. En la segunda mitad del siglo XX se constató un esfuerzo de los Estados miembros por concretar una mayor cooperación económica como medio para reforzar los vínculos políticos existentes entre ellos y proteger el mercado común.

En marzo de 1971 se llegó a un principio de acuerdo sobre el establecimiento de la UEM. Este inicial acuerdo consistía en reducir los márgenes de fluctuación monetaria, pero se introducía de manera experimental sin ningún compromiso a posteriori. Se asumió que los tipos de cambio con respecto al dólar se mantuviesen fijos. Y cuando EEUU dejó de fluctuar el dólar en agosto de 1971 una nueva oleada de inestabilidades sobrevino en los mercados.

En 1977 el Presidente de la Comisión Europea, Roy Jenkins, presentó una nueva propuesta para la UEM que en marzo de 1979

(16) Comisión Europea, 2007 *Una Europa, una moneda. El camino al Euro*. Págs. 2-7. Disponible en internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_es.pdf

se puso en marcha con el nombre del **sistema monetario europeo** (SME) con la participación de las monedas de todos los Estados miembros, con excepción de la libra.

El sistema monetario europeo se fundamentó en el concepto de unos tipos de cambio estables, aunque ajustables. A pesar de que el principal objetivo del SME era reducir la inestabilidad de los tipos de cambio, que se percibía como perjudicial en el comercio, las inversiones y el crecimiento económico, también el control y la reducción de la inflación se convirtió en una prioridad económica. El SME supuso un cambio profundo puesto que los tipos de cambio únicamente podían modificarse de mutuo acuerdo entre los Estados miembros y la Comisión.

El SME resultó un éxito, la volatilidad de los tipos de cambio a corto plazo entre monedas de la UE se vio considerablemente reducida.

Posteriormente, en 1986 se firma el Acta Única Europea (AUE) en Luxemburgo y en La Haya los días 17 y 28 de febrero de 1986, y después de los correspondientes procesos de ratificación en cada país, entró en vigor el 1 de julio. El AUE(17) pretende superar el objetivo del Mercado Común (que esencialmente significa una Europa sin aranceles), para alcanzar el objetivo del Mercado Interior, que según el artículo 7. A del Tratado CEE *“implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”*.

El AUE señaló para el año 1992 el objetivo del mercado interior y había sentado las bases de una política económica y monetaria que habría de desembocar en una moneda única. En este sentido, introdujo un capítulo para la cooperación en el ámbito de la política económica y monetaria que debiera consolidar el **Sistema Monetario Europeo**, entre otras cuestiones.

(17) Diez Moreno, F. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Civitas, Madrid, 2009, págs. 102-129.

Así, en los Consejos Europeos de Hannover (1988) y Madrid (1989) se sientan las bases de una “Unión Económica Monetaria” que comenzará el 1 de julio de 1990. El 15 de diciembre de 1990 se constituyen dos Conferencias intergubernamentales, para elaborar por una parte “un Tratado de Unión Política” y por otra, “un Tratado de Unión Económica”.

Ambos tratados se refundieron en uno solo, “el Tratado de la Unión Europea” que fue aprobado formalmente por los jefes de Estado en el Consejo europeo de Maastricht el 7 de febrero de 1992, en el que se decidió dotar a Europa de una moneda única, fuerte y estable.

El Tratado de la Unión Europea estableció los criterios de convergencia de Maastricht que los Estados miembros deberían cumplir para poder adoptar el euro. Estos criterios servían de marco de referencia común de la estabilidad, solidez y sostenibilidad de las finanzas públicas de los candidatos a la zona euro.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Ámsterdam del día 2 de octubre de 1997 se acordaron las reglas y responsabilidades del pacto de estabilidad y crecimiento (PEC), cuyo objetivo era garantizar la disciplina presupuestaria. El PEC contribuye a imponer una disciplina fiscal en la UEM y a garantizar la solidez de las finanzas públicas. La Comisión supervisa los déficits públicos y la deuda pública que conforme al Tratado, deben ser inferiores al 3% y al 60% del PIB, respectivamente. Si no se cumplen estos límites, el Consejo puede incoar un procedimiento de déficit excesivo que contempla, sanciones económicas.

En mayo de 1998, once Estados miembros cumplían todos los criterios de convergencia, por lo que fueron los primeros países en adoptar el euro como moneda única.

De 1999 en adelante se fijaron los tipos de cambio finales y la transición al euro. Se estableció el Banco Central Europeo (BCE) y el SEBC que sustituyeron al IME con una política monetaria independiente

La zona euro posee una moneda y una política monetaria única, así como una toma de decisiones independiente y centralizada. En el seno del SEBC, el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros de

la zona euro forman el Eurosistema. El único órgano capacitado para tomar decisiones en materia de política monetaria en la zona euro es el Consejo de Gobierno del BCE.

El principal objetivo del BCE era controlar la inflación de modo que se situase por debajo del 2%. La baja inflación y la estabilidad de los precios benefician en gran medida a los a las empresas y a los ciudadanos de los Estados miembros. Los créditos se abaratan y su devolución es menos incierta.

El BCE además ostenta el derecho exclusivo a autorizar la emisión de billetes en euros. La producción se reparte entre los bancos centrales nacionales. Las monedas son emitidas por los Estados miembros de la zona del euro en las cantidades autorizadas por el BCE.

El Estatuto del BCE consagrado en el Tratado de Maastricht se encuentra hoy repartido en tres instrumentos normativos: el Tratado sobre la Unión Europea, el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea y el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

El Estatuto del BCE ha tenido en su historia dos reformas. La primera reforma tuvo lugar en el Tratado de Niza. Se incorporó un nuevo párrafo al artículo 10 del Estatuto que abría la puerta a reformar el sistema de voto del Consejo de Gobierno. Se introdujo el sistema de rotación en el ejercicio del derecho de voto, de manera que los miembros del Consejo de Gobierno con derecho a voto nunca sobrepasaran los 21. La segunda reforma tuvo lugar en el Tratado de Lisboa. En primer lugar para incluirlo en el listado de instituciones de la Unión y en segundo lugar para eliminar de los Tratados la política monetaria devenidas obsoletas y así reemplazar el “ECU” por el euro.

El Consejo Europeo de Niza, celebrado entre los días 7 y 11 de diciembre de 2000, abordó también otras cuestiones, como son: el estado del proceso de ampliación, la proclamación de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE y la conclusión de la CIG 2000, sobre la reforma institucional.

Una vez hecho este recorrido histórico sobre las decisiones más importantes adoptadas en los Consejos Europeos, ahora, me referiré a la situación actual de crisis financiera(18) y las decisiones más relevantes que se han adoptado en los Consejos Europeos de los últimos tiempos.

En mayo de 2010, el Consejo Europeo acordó un “Fondo europeo de estabilización financiera” (FEEF) para preservar la estabilidad financiera de la zona euro. En dicho marco ya había sido aprobada para la disciplina presupuestaria y la coordinación de la política económica en la eurozona el “Pacto fortalecido de Estabilidad y crecimiento” y la nueva vigilancia macroeconómica, en vigor desde el 13 de diciembre de 2011. El FEEF es un fondo no permanente intergubernamental y contó, inicialmente, con 750 millones de euros, que por el momento ha asistido el rescate de Grecia, Irlanda y Portugal.

Posteriormente, el Consejo Europeo de 28-29 de octubre de 2011 convino en la necesidad de dotarse de un fondo económico de carácter permanente, destinado a ayudar a los Estados de la zona euro, condicionándolo a la previa ratificación del Tratado. El compromiso finalmente logrado en diciembre implica la concertación de un tratado intergubernamental a ratificar por los 17 Estados de la zona euro, y voluntariamente por quienes estén fuera de dicha zona. El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (TECG) constituye un pacto presupuestario, que promueve la disciplina presupuestaria.

El TECG consagra el principio de estabilidad presupuestaria que se erige en un elemento nuevo del pilar de la unión económica y monetaria, promueve la disciplina fiscal y refuerza la gobernanza del euro. A tal fin se han introducido reglas específicas entre las que destacan “la regla de oro” de equilibrio presupuestario. El TECG contempla la concesión de asistencia financiera a través del nuevo mecanismo de estabilidad financiera: el MEDE.

(18) Escobar Hernández, C. (Directora) en “Instituciones de la Unión Europea”. Año 2012, págs. 127-132.

El MEDE se crea en virtud de un tratado entre los Estados Miembros de la zona euro, como organización intergubernamental de Derecho Internacional público, y tendrá su sede en Luxemburgo. Esta coordinación monetaria implica la supeditación de la concesión de la asistencia del mecanismo europeo de estabilidad a la ya mencionada ratificación del mismo y a la adecuada transposición de la reglamentación en el ámbito nacional.

El TCEG ha servido para reforzar a su vez, la normativa fiscal de la zona euro y se convierte en un mecanismo permanente para consolidar la confianza, la solidaridad y la estabilidad financiera de la zona, el crecimiento y el empleo.

Como he señalado anteriormente, estas son algunas de las medidas más relevantes adoptadas a raíz de la crisis financiera en Europa. Por supuesto, se han adoptado muchas más como veremos a continuación. Estas decisiones muestran el interés y la preocupación de Europa por seguir mejorando y avanzando en nuestro modelo de construcción europea. Son medidas que resuelven muchos problemas del presente, pero que también corrigen desequilibrios económicos que evitarán crisis similares en el futuro.

3. EL CONSEJO EUROPEO EN LA ACTUALIDAD. ANÁLISIS DE LAS DECISIONES ADOPTADAS EN EL PERIODO JUNIO 2012-JUNIO 2013.

Si en el apartado anterior analizamos las decisiones más importantes del Consejo Europeo a lo largo de su historia, a continuación realizaré un análisis exhaustivo de las medidas económicas y financieras más relevantes que se adoptaron en los Consejos Europeos durante el periodo de un año (junio 2012-junio 2013). En concreto: el Consejo Europeo del 28 y 29 de junio de 2012; Consejo Europeo del 18 y 19 de octubre de 2012; Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012; Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013; Consejo Europeo del 14 y 15 de marzo de 2013; Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013; y Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013. Con ello, pretendo analizar la importancia de sus decisiones en la actualidad, si se está dando una respuesta adecuada a los desafíos que tiene la Unión Europea y los Estados Miembros, y si el Consejo Europeo está siendo un órgano útil y eficaz.

Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 y cumbre del Eurogrupo del 29 de junio de 2012(19)

En la Cumbre del Eurogrupo y en el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 se adoptaron dos acuerdos importantes para combatir la crisis del euro.

El primero se refiere a la posibilidad del uso del MEDE (el Mecanismo Europeo de Estabilidad) para la recapitalización directa de la banca de un país de la zona euro, cuando exista una supervisión bancaria común (el Mecanismo Único de Supervisión, bajo la supervisión del Banco Central Europeo).

El segundo pacto más importante versó sobre el Pacto por el Crecimiento y Empleo, un acuerdo que consiste en la aplicación de una serie de medidas de apoyo al crecimiento. Se acordó que movilizaría 120.000 millones de euros (equivalentes al 1% del PIB de la UE); 55.000 millones de euros para medidas de impulso de crecimiento (para investigación, innovación, PYME, apoyar el empleo juvenil), 10.000 millones de euros para aumentar la capacidad de préstamo por parte del BEI a 60.000 millones de euros y 4.500 millones de euros de bonos para proyectos.

Además, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, presentó su primer informe "Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria." Un informe redactado por Van Rompuy en estrecha colaboración con el Presidente de la Comisión Europea, el Presidente del Eurogrupo y el Presidente del Banco Central Europeo, que tenía como objetivo elaborar una hoja de ruta para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria.

(19) Conclusiones Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-REV-2/es/pdf>.

Cuestiones relevantes previas al Consejo Europeo de octubre de 2012

El 12 de septiembre de 2012, la Comisión Europea presentó su propuesta oficial sobre la creación del Mecanismo Único de Supervisión. La propuesta de la Comisión Europea incluyó, entre otros asuntos, la redacción de un reglamento que confiriera al BCE fuertes competencias para la supervisión de todos los bancos de la zona del euro, además de la fecha de la entrada en vigor del mecanismo único de supervisión, el 1 de enero de 2013.

El 25 de septiembre de 2012 los Ministros de Finanzas de Alemania, Finlandia y los Países Bajos publicaron una declaración conjunta en la que manifestaron su posición negociadora respecto a la recapitalización directa de los bancos; “el MEDE debería de poder asumir la responsabilidad directa de las dificultades que surjan bajo la nueva supervisión, pero los activos heredados deberían ser responsabilidad de las autoridades nacionales”.

Antes del Consejo Europeo también se presentó el informe intermedio del Presidente del Consejo Europeo sobre la creación de una autentica Unión Monetaria y Económica.

Consejo Europeo del 18 y 19 de octubre de 2012(20)

La conclusión fundamental del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de octubre de 2012 versó sobre la creación del Mecanismo Único de Supervisión. Se definió un plan con fechas específicas acerca de la creación (las propuestas legislativas relativas al MUS debería ser acordados para el 1 de enero de 2013) y desarrollo del mecanismo (su aplicación operativa). Sin embargo, no se definió una fecha exacta para su puesta en marcha, dejando este aspecto sobre el mecanismo muy abierto ya que sólo se especificó que el trabajo sobre su aplicación operativa “tendrá lugar durante 2013”.

(20) Conclusiones Consejo Europeo 18 y 19 de octubre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/es/pdf>.

Por lo tanto, en el Consejo Europeo de octubre se ratificó lo aprobado en el Consejo Europeo de junio de 2012, se estableció un calendario para la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y se debatió el avance en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo aprobado en junio.

Antes del Consejo Europeo de diciembre de 2012

El 28 de noviembre de 2012 la Comisión Europea propuso un plan llamado “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European debate”. El plan realizaba una propuesta acerca del creación de una unión bancaria, fiscal, económica y política y se dividía en cuatro partes: las medidas que debería de tomar la UE para la creación de una unión bancaria, fiscal y económica en el corto (próximos 18 meses), medio (de 18 meses a 5 años) y largo plazo (después de cinco años), y como crear una unión política.

El 28 de noviembre de 2012 la Comisión Europea también publicó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013. El propósito del estudio fue establecer las prioridades económicas y sociales de la UE en 2013, proporcionando orientaciones generales a la UE y los Estados miembros sobre la puesta en práctica de sus políticas.

El Estudio lanzó el tercer Semestre Europeo de coordinación de políticas, en cuyo marco se revisan los resultados y las prioridades nacionales de forma colectiva a nivel de la UE en el primer semestre de cada año. Se centró en cinco prioridades: proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado, favorecedor del crecimiento; restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía; promover el crecimiento y la competitividad; atajar el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernizar la administración pública.

El 5 de diciembre de 2012 Herman Van Rompuy publicó (en estrecha colaboración con Barroso, Juncker y Draghi) el tercer informe “Hacia una Auténtica Unión Económica y Monetaria.” Los autores

propusieron un calendario y un proceso por etapas para avanzar en la realización de una Auténtica Unión Económica y Monetaria.

Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012(21)

El Consejo Europeo de diciembre de 2012 fue otro de los Consejos Europeos clave, ya que se celebró el acuerdo logrado en el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros del 13 de diciembre sobre el Mecanismo Único de Supervisión. Los puntos clave acordados versaron sobre dos propuestas encaminadas a establecer un Mecanismo Único de Supervisión (MUS); un Reglamento que confía tareas de supervisión al Banco Central Europeo (ECB) y el otro que modifica el Reglamento por el que se crea la Autoridad Bancaria Europea (ABE).

Se determina que la creación y el funcionamiento del supervisor único se desarrolle de la siguiente forma:

1. El MUS estará compuesto por el BCE y las autoridades nacionales.
2. El BCE ejercerá la supervisión directa sobre los bancos de la eurozona, si bien de modo diferenciado y en estrecha colaboración con las autoridades supervisoras nacionales.
3. Los Estados miembros que no forman parte de la eurozona podrán participar en el MUS, si así lo desean, mediante concertación de acuerdos de estrecha colaboración.
4. En el seno del BCE se creará una junta supervisora que se encargará de preparar las tareas de supervisión (para que los cometidos monetarios del BCE quedarán estrictamente separados de sus cometidos de supervisión). Los países que no son miembros de la eurozona pero que participaran en el MUS, tendrán en la junta supervisora pleno derechos de voto.
5. Los supervisores nacionales seguirán encargándose de los cometidos no conferidos al BCE, por ejemplo, los relacionados con la protección de los consumidores, el blanqueo de dinero, los sistemas de pago y las filiales de bancos de terceros países.

(21) Conclusiones Consejo Europeo 13 y 14 de diciembre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>.

6. El BCE asumirá sus cometidos de supervisión en el contexto del MUS a partir del 1 de marzo de 2014, o bien 12 meses después de la entrada en vigor de la legislación pertinente, si esta fecha es ulterior a la primera.

Las conclusiones mencionan que “en una situación en que la supervisión bancaria se haya transferido efectivamente a un mecanismo único de supervisión, hará falta un mecanismo único de resolución, con los poderes necesarios para que pueda llevar a cabo la resolución de cualquier banco establecido en los Estados miembros participantes.” El Consejo Europeo afirma que la Comisión Europea presentará, en el curso de 2013, una propuesta de mecanismo único de resolución, y propone que dicha propuesta debería adoptarse durante la actual legislatura.

Las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2012 también hacen referencia a la recapitalización directa de los bancos: “Se deberá acordar un marco operativo, que incluya la definición de activos heredados, lo antes posible durante el primer semestre de 2013, a fin de que cuando este efectivamente establecido un mecanismo único de supervisión, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, siguiendo sus procedimientos normales de decisión, tenga la posibilidad de recapitalizar los bancos directamente.”

Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013(22)

En el Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013 se alcanzó un acuerdo (por unanimidad entre los 27 Estados miembros de la Unión Europea) para fijar el próximo presupuesto europeo. El nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) abarcará un periodo de siete años, comprendido entre 2014 y 2020, y se aplicará a una Unión Europea integrada por 28 Estados miembros, partiendo de la hipótesis de que Croacia se adhiera a la UE en 2013. El techo máximo de compromiso de gasto de la UE de los 28 países para el periodo 2014-2020 será de

(22) Conclusiones Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3-2013-INIT/es/pdf>.

960 mil millones de euros. La reducción del MFP 2014-2020 es de un 3.3% en comparación con el presupuesto comunitario 2007-2013, o lo que es igual, de 33.000 millones de euros. Además, se adoptó la Iniciativa sobre el Empleo Juvenil dotada de 6.000 millones de euros.

El Consejo Europeo también acordó las directrices para la política de comercio de la Unión Europea (la UE está resuelta a fomentar un comercio libre como motor de crecimiento y creación de empleo), adoptó acuerdos importantes sobre el programa comercial bilateral de la UE (respecto a las negociaciones de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, etc.) y sobre relaciones exteriores (Primavera Árabe y Mali).

Consejo Europeo del 14 y 15 de marzo de 2013(23)

El tema principal del Consejo Europeo del 14 y 15 de marzo fue ‘La Política Económica y Social’ con un especial enfoque en el desempleo juvenil. Dentro de este marco se habló sobre el Semestre Europeo (el fomento de la competitividad, el crecimiento y el empleo, en particular para los jóvenes) y cómo reforzar la Unión Económica y Monetaria (UEM).

En relación con el reforzamiento de la UEM las conclusiones del Consejo Europeo hacen referencia a dos asuntos claves: que el proceso legislativo sobre el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) concluiría en las próximas semanas y sobre la recapitalización directa de los bancos. En relación con el último tema se hacen las siguientes declaraciones:

1. Debería aprobarse en el primer semestre de 2013 un marco operativo, que incluya la definición de activos heredados para que cuando se introduzca el MUS se puedan recapitalizar los bancos directamente.
2. Debería llegarse a un acuerdo antes de junio de 2013 sobre la Directiva sobre rescate y resolución bancaria y la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos.

(23) Conclusiones Consejo Europeo 14 y 15 de marzo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/es/pdf>.

3. La Comisión Europea presentará en el verano de 2013 una propuesta legislativa sobre el mecanismo único de resolución para los países que participan en el MUS. Esta propuesta debería instaurar un marco eficaz para la resolución de entidades financieras.

Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013(24)

En el Consejo Europeo celebrado el pasado 22 de mayo los dos temas más importantes que se debatieron fueron: la energía y la fiscalidad. Respecto a la política energética de la Unión Europea se han marcado directrices en 4 ámbitos: acelerar la entrada en funcionamiento de un mercado interior de la energía plenamente operativo e interconectado, facilitar la inversión en energía, diversificar los suministros en Europa y aumentar la eficiencia energética.

En materia de fiscalidad, el Consejo Europeo acordó acelerar los trabajos en la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. En concreto, se alcanzaron los siguientes acuerdos: la adopción antes de fin del año de la Directiva revisada sobre la fiscalidad de los rendimientos del ahorro, empezar lo antes posible las negociaciones con Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino para garantizar que estos países sigan aplicando medidas equivalentes en la materia fiscal análogas a las que se adopten en la UE y dar prioridad a los esfuerzos para ampliar el intercambio automático de información a nivel tanto de la UE como mundial entre otros.

Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013(25)

Las conclusiones del Consejo Europeo están divididos en cuatro apartados: “Empleo Juvenil”, “Crecimiento, Competitividad y Empleo”, “Consecución de la Unión Económica y Monetaria” y “Varios”.

(24) Conclusiones Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-75-2013-INIT/es/pdf>.

(25) Conclusiones Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/es/pdf>.

Esto deja bien claro que los tres temas fundamentales en este Consejo Europeo eran el desempleo (especialmente juvenil), la financiación de las PYMES y los avances en la unión bancaria

Respecto al tercer apartado de las conclusiones, dedicado a la «Consecución de la Unión Económica y Monetaria» el Consejo Europeo celebra los importantes acuerdos adoptados y aporta nuevas directrices sobre su implementación.

El 20 de junio de 2013 en el Eurogrupo se acordaron las principales características del marco operativo para la recapitalización directa de los banco por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

- El MEDE podrá destinar hasta 60.000 millones de euros de los 500.000 millones de euros de que dispone para recapitalizar directamente los bancos.
- Se compartirán responsabilidades en caso de recapitalización directa. Los Estados miembros cubrirán el primer 4,5% del capital de los bancos en resolución. De ahí hasta el 9% el capital será aportado en un 80% por el MEDE.
- Se prevé que antes de que el MEDE recapitalice directamente los bancos, se aplicara una dilución a los accionistas y una quita a los acreedores.
- Todavía no se sabe si España, Grecia, Irlanda o Portugal podrán aprovecharse de esta posibilidad sin embargo, el Eurogrupo ha dejado abierta la puerta a esta posibilidad.

El 27 de junio de 2013 en el ECOFIN se acordó la Directiva sobre rescate y resolución bancaria. La Directiva establece una jerarquía sobre que acreedores y en qué orden pueden verse sometidos a quitas; los primeros en pagar serán los accionistas; luego vendrán los poseedores de deuda subordinada y los de bonos junior; más tarde los que tengan deuda sénior; y solo en última instancia tendrán que aportar parte del dinero los depósitos no asegurados (los de más de 100.000 euros).

Los depósitos de menos de 100.000 euros tienen lo que se podrían llamar una superprotección. La Directiva autoriza, solo en circunstancias excepcionales, el uso de los fondos públicos nacionales y

del MEDE antes de que todos los acreedores pierdan por completo su inversión. El Consejo Europeo pide que la Directiva se adopte antes de que termine el año.

En las conclusiones del Consejo Europeo también se pide que se adopte antes de que termine el año la propuesta relativa a un Sistema de Garantía de Depósitos.

La Comisión Europea presentará en breve la propuesta legislativa sobre el Mecanismo Único de Resolución. El Consejo Europeo pide que se alcance un acuerdo hasta final de año y se adopte antes de que finalice la actual legislatura (antes de las elecciones del Parlamento Europeo en mayo de 2014).

Este análisis de los Consejos Europeos del periodo estudiado pone de manifiesto la importancia de avanzar hacia una mayor integración económica y fundamentalmente en una unión bancaria, para tratar de evitar futuras crisis económicas.

Nuestra unión monetaria tiene dos errores fundamentales de diseño. El primero es la falta de una unión fiscal y el segundo que tampoco la acompaña una completa unión bancaria, una que conlleve una armonización del sinfín de leyes que afectan a todo lo bancario.

¿Por qué la unión bancaria(26)? Si bien las tensiones financieras extremas que tuvieron lugar en la primavera del 2012 han remitido, la persistencia de estas diferencias en el tiempo, de esta fragmentación financiera, sería simplemente incompatible con la existencia de una unión monetaria, y en el futuro podría llevar a la ruptura si no se atajan adecuadamente.

(26) Sobre esto, puede verse: Sicilia, J., Fernández de Lis, S., y Rubio, A. “Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias”, Documento de Trabajo, BBVA, agosto 2013, págs. 3-12 http://www.iberglobal.com/files/union_bancaria_bbva.pdf.

Más recientemente, Abascal Rojo, M; Alonso Gispert, T.; Fernández de Lis, S.; A. Golecki, W.A.; “Una unión bancaria para Europa: haciendo de la necesidad virtud”, Documento de Trabajo nº 14/32, BBVA, Madrid, noviembre de 2014

https://www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2014/11/WP_Banking-Union_ES_vfinal.pdf

La unión bancaria pretende detener el proceso de fragmentación financiera, que supone una amenaza para la moneda única. Y también corregir un grave problema de diseño: la unión bancaria es la otra moneda de la unión monetaria, más aun en la zona donde el canal de transmisión financiero es principalmente bancario.

Los sistemas bancarios nacionales de la eurozona están fuertemente entrelazados y son enormes cuando se les compara con el tamaño de sus respectivas economías.

Variaciones en la calidad crediticia de esos sistemas bancarios nacionales, y la de los Estados que los respaldan, inducen violentos flujos de capitales dentro de nuestra unión monetaria, desestabilizándola y provocando la ruptura de los mecanismos de transmisión monetaria. Esto fuerza al BCE a intervenir repetidamente para garantizar la refinanciación de las economías nacionales, algo que por ser economías muy “bancarizadas” sucede a través de los balances bancarios.

El problema empeora por lo que se denomina el bucle diabólico: las carteras de deuda nacional en los balances bancarios inducen una correlación entre la calidad crediticia del soberano y la solvencia bancaria.

Así, un aumento de la prima de riesgo se traduce en una disminución del valor de la cartera de deuda soberana en los balances bancarios, deteriorando la solvencia de los bancos, lo que hace más probable una intervención del Estado para rescatarlos, lo que hace que empeore la calidad crediticia del soberano y así sucesivamente. Romper este bucle diabólico debe ser una prioridad.

¿Qué persigue la unión bancaria? La unión bancaria, tal y como está concebida, está encaminada a evitar fuertes variaciones en la calidad crediticia de los sistemas bancarios nacionales mediante dos instrumentos.

El primero es la institución de un proceso supervisor común que haga uniforme los mecanismos de detección de problemas bancarios. Y en segundo lugar se establece un mecanismo único de resolución, que hará posible la resolución ordenada de un banco en quiebra, siguiendo unos criterios unificados y con la posibilidad de recurrir a

fondos privados comunes (mutualizados) en los casos en los que los recursos privados propios del banco resulten insuficientes para cubrir los costes del proceso de resolución.

¿Y actualmente, en qué estado se encuentra la unión bancaria?

En noviembre de 2014(27), el Banco Central Europeo se convirtió en el supervisor de la totalidad de los 5.500 bancos de la zona del euro en el marco del Mecanismos Unido de Supervisión (MUS). Con objeto de garantizar desde el principio que el BCE adquiere una clara visión de la situación de los bancos que supervisa; en 2014 se realizó una evaluación global de la solidez de las finanzas de los bancos.

En las escasas ocasiones en que se produzca una quiebra bancaria a pesar del reforzamiento de la supervisión, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) permitirá que la resolución bancaria sea gestionada más eficazmente, articulándose dicho Mecanismo en torno a una Juna Única de Resolución y un Fondo Único de Resolución. Si un banco quiebra, el MUR, que cuenta con claras normas decisorias para los bancos transfronterizos y un personal muy experto, será mucho más eficaz en la realización de procedimientos de resolución que el actual mosaico de autoridades de resolución nacionales.

Los miembros del Fondo Único de Resolución (el Presidente, el Vicepresidente y los otros cuatro miembros permanentes) fueron designados por el Consejo el 19 de diciembre de 2014 y entraron en funciones en marzo de 2015 (véase IP/14/2784). Se prevé que el Mecanismo único de resolución será plenamente operativo en enero de 2016.

La unión bancaria pondrá fin a los rescates masivos pagados por los contribuyentes y contribuirá a restablecer la estabilidad financiera. Ello, a su vez, creará las condiciones adecuadas para que fluya el crédito del sector financiero a la economía real, lo que permitirá la recuperación económica y la creación de empleo.

(27) Comisión Europea. Memorando marzo 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_es.htm.

CONCLUSIONES

- El incremento de poder del Consejo Europeo pone de manifiesto que el principio intergubernamental se ha incrementado para compensar los avances del principio supranacional a través de las competencias del Parlamento Europeo.
- El Consejo Europeo es el órgano más político de la Unión, donde se reúnen los Jefes de Estado de los países miembros. En su seno se han adoptado decisiones muy importantes para avanzar en la construcción europea como fue la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991, que dio lugar al Tratado de Maastricht, que crea la Unión Europea, siendo de lejos el tratado más importante que hemos tenido, donde además se decidió dotar a Europa de una moneda única, fuerte y estable: el euro.
- A lo largo de su historia se han adoptado decisiones económicas tan importantes como: el establecimiento de las bases para una Unión Económica Monetaria, los criterios para la adopción del euro, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en otro orden de cosas, la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión.
- La crisis ha revelado la interdependencia entre Europa y los Estados miembros, y ha puesto en evidencia las carencias existentes en el seno de la Unión. Por tanto, entre los retos a futuro, estará coordinar las finanzas públicas con países con desequilibrios internos y regionales y con distinta competitividad.
- Ha sido fundamental introducir medidas de revisión, control y garantías de futuro como la unión bancaria. Y como consecuencia de todos los cambios realizados y previstos, el euro ya no está en peligro.
- En la actualidad la zona euro avanza hacia una mayor integración económica, se han puesto las bases de la Unión Bancaria, que evitarán crisis financieras futuras y romperán el círculo vicioso entre bancos y deuda soberana. Además, se quiere avanzar hacia una unión fiscal y política.

- El análisis pormenorizado de los Consejos europeos durante el periodo de un año (junio de 2012-junio de 2013), me lleva a las siguientes conclusiones:
1. Las reuniones de los Consejos Europeos están muy pegadas a la realidad, a la situación que padece Europa y a las circunstancias de cada Estado miembro.
 2. Las medidas que se han debatido en los últimos años han ido a la raíz del problema de la crisis económica. Se están adoptando medidas útiles importantes y a largo plazo, con mucho sentido común, que avanzan en la mejora de la construcción europea y que pretenden evitar futuras crisis económicas. Medidas como la Unión Bancaria, en la cual se establece un mayor control por parte de la Unión Europea sobre los sistemas Financieros para evitar problemas como los que hemos visto en las entidades financieras, contribuirán a evitar futuras crisis económicas como la que hemos vivido.
 3. También es cierto que los Consejos Europeos se caracterizan por su enorme lentitud en la toma de decisiones. Este es un tema que sin duda creo que se podría mejorar, porque muchas veces las medidas tardan incluso más de un año en aplicarse y por tanto, mucho más en surtir efectos.
 4. Asimismo, resulta complicado en muchas ocasiones tomar decisiones (se necesita unanimidad), ya que cada país vela por su propio interés, y por ello las largas reuniones que acaban, en ocasiones, a altas horas de la madrugada.
 5. Europa es exigente con los Estados miembros, pero también se convierte en su tabla de salvación cuando ya no pueden salir adelante por sí solos.
 6. La UE ha demostrado estar comprometida con el avance de la construcción europea. Sus decisiones van en la buena dirección para prevenir nuevas catarsis como la crisis iniciada en el año 2007. Aunque es exigente con los Estados miembros, también ha dado sobradas muestras de solidaridad.

Para finalizar me gustaría compartir la siguiente reflexión. Si bien es cierto que el Consejo Europeo gana más poder tras el Tratado de Lisboa, lo que fortalece el principio intergubernamental, también es

cierto que los jefes de Estado en los últimos Consejos europeos han cedido parte de su soberanía a la Unión Europea, como lo demuestra la constitución de la Unión Bancaria. Esto significa que los Estados miembros confían en la Unión Europea para solucionar muchos de sus problemas a nivel nacional. Y que la Unión Europea sigue siendo un escudo eficaz para futuras crisis.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. “El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados” en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 18, primer semestre 2010, págs. 59-63.
- BÁRCENA, J., “El Consejo de la Unión Europea. Poder Normativo y Dimensión Organizativa”. Año 2009, págs. 54-56.
- BECCERRIL ATIENZA, B. “El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa”. *Revista Cortes Generales* (1º, 2º y 3er cuatrimestre 2007). Pag196-199.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. “El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18, Primer semestre 2010, págs. 106-111.
- CAMISÓN Y AGÜE, J. A. “Lecciones básicas de Derecho e Instituciones de la Unión Europea”. Año 2011, pág. 76.
- Comisión Europea (2007) “Una Europa, una moneda. El camino al Euro”. Págs. 2-7. Disponible en internet: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_es.pdf.
- Comisión Europea. Memorando marzo 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_es.htm.
- DIEZ MORENO, F. *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Civitas, Madrid, 2009, págs. 102-129.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Directora) en “Instituciones de la Unión Europea”. Año 2012, págs. 127-132.
- LINDE PANIAGUA, E., “El Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en la obra colectiva dirigida por Álvarez Conde, E. *Comentarios a la Constitución Europea*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia 2005.
- MELLADO PRADO, P., “La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que nada cambie”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº18-Primer semestre 2010, págs. 84-90.
- MELLADO PRADO, P.; Linde Paniauga E.; Gómez de Liaño Fonseca, M. en “Instituciones de Derecho Comunitario”. Año 2009, págs 139-140.

- PAPÍ BOUCHER, M. “Las Relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato de Van Rompuy (2010-2014)” en Revista Catalana de dret públic 51. Año 2015, págs. 125-128.
- SICILIA, J., FERNÁNDEZ de Lis, S., y Rubio, A. “Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias”, Documento de Trabajo, BBVA, agosto 2013. http://www.iberglobal.com/files/union_bancaria_bbva.pdf.
- SÁNCHEZ BARRUECO, ML. “El control del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo (2009-2014): marco jurídico y práctica interinstitucional”. En Revista Española de Derecho Europeo 53 (Enero-marzo 2015). Págs.4-14.
- URUBURU COLSA J.M. “Historia del Consejo Europeo”. Año 2009, págs. 17-34.

DOCUMENTOS UTILIZADOS

- Conclusiones Consejo Europeo 25 y 26 de marzo de 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/113613.pdf.
- Conclusiones Consejo Europeo 28 y 29 de junio de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-REV-2/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 18 y 19 de octubre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-156-2012-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-3-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo 14 y 15 de marzo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-75-2013-INIT/es/pdf>.
- Conclusiones Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/es/pdf>.