

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 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 de 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 Europea](#) (1986) incluyó por primera vez al Consejo Europeo en el articulado de los Tratados comunitarios. Asimismo, 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 (conocido formalmente como el Tratado de la Unión Europea, 2009) convirtió al Consejo Europeo en una institución de pleno derecho de la Unión (artículo 13), y definió sus tareas, que consisten en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y en definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en lo sucesivo, 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 reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete Estados miembros y al 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 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

El propio Consejo Europeo elige a su presidente, que representa a la Unión ante el mundo exterior, por un mandato de dos años y medio que puede renovarse una vez. Las funciones del presidente se establecen en el artículo 15 del TUE. El actual presidente, Charles Michel, inició su primer mandato el 1 de diciembre de 2019 y fue reelegido en marzo de 2022 para un segundo mandato, del 1 de junio de 2022 al 30 de noviembre de 2024.

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

En 2016, los jefes de Estado o de Gobierno empezaron a reunirse en su formato «EU-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 EU-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.

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 presentará al Parlamento Europeo 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. En febrero de 2011, el presidente en aquel momento 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 actor adicional, que propone y ejecuta la política exterior en nombre del Consejo Europeo. El presidente del Consejo Europeo es responsable de 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 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 de 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).

En la Recomendación de los ciudadanos n.º 21 adoptada por la Conferencia sobre el Futuro de Europa se pide que la Unión mejore su capacidad para tomar decisiones rápidas y eficaces, en particular mediante el paso de la toma de decisiones por unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la PESC y el refuerzo del papel del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En su [Resolución, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados](#), el Parlamento presentó al Consejo propuestas para la modificación de los Tratados con arreglo al procedimiento de revisión ordinario que establece el artículo 48 del TUE. Una de las principales propuestas consistía en permitir que las decisiones del Consejo se adoptaran por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad en ámbitos pertinentes, como la adopción de sanciones y en caso de emergencia. La Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento también está preparando un informe sobre la aplicación en los Tratados de la Unión de cláusulas pasarela (es decir, cláusulas que permiten la modificación de un procedimiento legislativo sin una modificación formal de los Tratados), en el que propone que se activen cláusulas pasarela en algunos ámbitos políticos prioritarios, como la política exterior y de seguridad común.

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. Desde 2012, la ayuda financiera se ha canalizado a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) 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, para pasar de la unanimidad a la votación por mayoría ([1.2.4](#)).

RESULTADOS

El Consejo Europeo ha fijado una Agenda Estratégica quinquenal (2019–2024) en la que se determinan los ámbitos prioritarios de interés y actuación de la Unión a más largo plazo. Además de la Agenda Estratégica, sus programas de trabajo a más corto plazo, las denominadas Agendas de los Dirigentes, determinan los temas de las próximas reuniones del Consejo Europeo y cumbres internacionales. Por ejemplo, la [Agenda Indicativa de los Dirigentes publicada en febrero de 2023](#) establecía las prioridades indicativas para el período comprendido entre enero y julio de 2023, que incluían, en particular, el apoyo continuado de la Unión a Ucrania en respuesta a la guerra de agresión de Rusia, la economía y el impulso de la competitividad a largo plazo en la Unión, y su autonomía estratégica, también en materia de seguridad y energía.

La adopción de la Agenda Estratégica 2024–2029 está prevista para junio de 2024. Con el fin de iniciar los debates con antelación, el presidente Michel envió una [carta](#) antes del Consejo Europeo de junio de 2023. En ella, propone cuatro temas principales para el próximo orden del día: consolidar la base económica y social de la Unión (transiciones ecológica y digital, competitividad, innovación y salud); abordar el reto energético; reforzar las capacidades de seguridad y defensa de la Unión; y profundizar el compromiso en el resto del mundo. Además, sugiere que se refuerce el enfoque global de la Unión en materia de migración.

A. El marco financiero plurianual

Con el fin de ayudar a la Unión a reconstruirse tras la pandemia y apoyar la inversión en las transiciones ecológica y digital, los dirigentes del Consejo Europeo acordaron, en su reunión extraordinaria de los días 17 a 21 de julio de 2020, un paquete global de 1 824 300 millones EUR que combina el marco financiero plurianual (MFP) y un esfuerzo extraordinario de recuperación en el marco del instrumento Next Generation EU.

En su reunión del [1 de febrero de 2024](#), el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo sobre la revisión del MFP 2021–2027. En consecuencia, el Consejo de la Unión Europea aprobó tres actos legislativos destinados a reforzar el presupuesto a largo plazo y a hacer frente a los retos emergentes. El paquete adoptado incluye modificaciones del marco financiero y el establecimiento del Mecanismo para Ucrania y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP).

B. 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 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 de los días 22 y 23 de junio de 2017](#), 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. La CEP se estableció mediante la 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. En total, hay cuarenta y seis proyectos en marcha en el marco de la CEP.

En la mencionada [reunión extraordinaria, celebrada del 17 al 21 de julio de 2020](#), el Consejo Europeo acordó la creación de un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz como instrumento extrapresupuestario para financiar acciones en el ámbito de la seguridad y la defensa. El límite financiero para este Fondo para el período 2021-2027 se estableció en 5 000 millones EUR, y debía financiarse como partida extrapresupuestaria fuera del MFP mediante contribuciones de los Estados miembros según una clave de reparto basada en la renta nacional bruta (RNB).

En su reunión extraordinaria de los días 30 y 31 de mayo de 2022, el Consejo Europeo condenó la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y acordó el sexto paquete de sanciones, que abarca el petróleo crudo y los productos derivados del petróleo suministrados desde Rusia a los Estados miembros. Se introdujo una excepción temporal para el petróleo crudo que se suministra por oleoducto. Los dirigentes instaron al Consejo de la Unión Europea a finalizar y adoptar sin demora las nuevas sanciones.

Según las conclusiones de la [reunión del Consejo Europeo de 23 de marzo de 2023](#), «[l]a Unión Europea respalda de manera firme y total a Ucrania y seguirá prestando un enérgico apoyo político, económico, militar, financiero y humanitario al país y a su población durante el tiempo que sea necesario».

C. 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 requeridas.

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 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, el Consejo, reunido en Luxemburgo, 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.

El 14 de diciembre de 2021, el Consejo de Asuntos Generales aprobó sus [Conclusiones sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación](#) para Montenegro, Serbia, Turquía, la República de Macedonia del Norte, Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo, en las que se hizo balance de los progresos realizados por cada uno de estos países candidatos y candidatos potenciales.

El [23 de junio de 2022](#), el Consejo Europeo concedió el estatuto de país candidato a Ucrania, a raíz de su solicitud de adhesión de 28 de febrero de 2022, e invitó a la Comisión a informar al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión. El Consejo decidirá los siguientes pasos una vez que se hayan cumplido plenamente todas estas condiciones.

En las [Conclusiones de su reunión extraordinaria del 9 de febrero de 2023](#), el Consejo Europeo «reconoc[ió] la considerable labor que Ucrania ha realizado en los últimos meses para alcanzar los objetivos que sustentan su estatuto de país candidato a la adhesión a la UE. Celebr[ó] los esfuerzos de reforma que ha desplegado el país en estos tiempos difíciles, y anim[ó] a Ucrania a que contin[uara] por esta vía y cumpl[iera] las condiciones especificadas en el dictamen de la Comisión sobre su solicitud de adhesión con el fin de avanzar hacia la futura adhesión a la UE».

El [Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2023](#) decidió iniciar las negociaciones de adhesión con Ucrania y la República de Moldavia y conceder el estatuto de país candidato a Georgia por entender que se han aplicado las medidas pertinentes establecidas en la Recomendación de la Comisión de 8 de noviembre de 2023.

D. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea

El 23 de marzo de 2018, el Consejo Europeo (artículo 50), reunido en su formato EU-27, adoptó las Orientaciones sobre el marco para la futura relación con el Reino Unido después del Brexit. Según estas Orientaciones, la Unión quería 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 17 de octubre de 2019, el Consejo Europeo, en su formato EU-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 retirase 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 período 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. Señaló el fin del período previsto en el artículo 50 del TUE y el inicio de un período de transición que duró hasta el 31 de diciembre de 2020. El Reino Unido ya no es un Estado miembro de la Unión, sino un tercer país.

E. Reformas institucionales

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 condujo 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 modificó el artículo 136 y se preparó el terreno para la creación del MEDE en 2012.

El 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo adoptó la [Decisión por la que se fija la composición del Parlamento Europeo](#), que permitió a los Estados miembros adoptar las medidas nacionales necesarias para organizar las elecciones al Parlamento para la legislatura 2019-2024^[1].

Las recientes crisis, en particular la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania, han puesto de relieve la necesidad de reformas institucionales para mejorar la capacidad de reacción de la Unión a situaciones urgentes de manera oportuna y eficaz.

En su [Resolución sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa](#), aprobada el 4 de mayo de 2022, el Parlamento acogió con satisfacción las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia, reconoció que [es necesario modificar los Tratados](#) y pidió a su Comisión de Asuntos Constitucionales que preparara propuestas para reformar los Tratados de la UE mediante una Convención en consonancia con el [artículo 48 del TUE](#). El 9 de junio de 2022, el Parlamento Europeo aprobó una [Resolución sobre la convocatoria de una Convención para la revisión de los Tratados](#). Una de las principales propuestas consiste en reformar los procedimientos de votación y en permitir que las decisiones del Consejo se adopten por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad en ámbitos pertinentes, como la adopción de sanciones y cláusulas pasarela, y en caso de emergencia. El 11 de julio de 2023, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre la aplicación de las cláusulas pasarela en los Tratados de la Unión. El 22 de noviembre de 2023, aprobó una [Resolución](#) sobre los proyectos de revisión de los Tratados, en la que instaba al Consejo Europeo a convocar una Convención para la revisión de los Tratados con el fin de modernizar los procedimientos legislativos.

Eeva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024

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