

# EL «CONSEJO EUROPEO» Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL COMUNITARIA

por Diego LIÑAN NOGUERAS (\*)

## INTRODUCCION

En unas interesantes páginas escritas por la profesora PEREZ VERA acerca de los procesos de integración regional se mantiene que: «En contraste con la variada tipología a que da lugar la distribución de competencias, en cualquiera de las etapas de la integración regional la **distribución del poder** sigue respondiendo a criterios fundamentalmente horizontales, que garantizan la vitalidad en su ámbito de lo interestatal...» (1). Importante distinción de la noción de **competencia** y la de **poder** que arrumbada por las teorías funcionalistas de la integración regional, a las que tan permeable ha sido la ciencia jurídica, generó un concepto del fenómeno de integración aconflictivo y lineal que no resiste su contrastación con la realidad de estos procesos y, en concreto, del europeo. Para la concepción funcional del fenómeno europeo la integración posee un carácter **instrumental** por el que a través de un continuado proceso de transferencia de competencias estatales a un nuevo complejo institucional se iría sustituyendo a las entidades estatales participantes. En el plano de la «competencia», la concepción funcional de la integración ha aportado a los análisis jurídicos, innegablemente, un notable dinamismo y una gran operatividad. Sería injusto no reconocer que gracias a sus aportaciones la ciencia jurídica ha cubierto con relativo éxito la explicación del complejo aparato institucional y normativo generado por el proceso europeo. Pero se ha revelado científicamente insuficiente y desde el punto de vista político que preside el proceso europeo difícilmente sostenible, cuando se ha aplicado esta teoría a las relaciones de poder en el seno del proceso de integración europeo. Y es que, la distribución del poder no puede ser abordada desde esos presupuestos instrumentales, sino que ha de partir de una noción **estructural** del proceso de integración que al entenderlo como un fenómeno contradictorio y conflictual lo concibe como un **sistema de equilibrio** (2). Que la interacción de ambos aspectos pueda llegar a absorber ese sistema mul-

(\*) Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

(1) PEREZ VERA, Elisa: «Reflexiones sobre los procesos de integración regional», en RIE, vol. 4, núm. 3, 1977, p. 692.

(2) Sobre la incidencia de las teorías funcionalistas aplicadas a la integración regional dedicamos parte de nuestra tesis inédita: *La integración: factor de modificación del concepto de soberanía*, Granada, 1978. Resumen publicado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada.

tipolar en un sistema de poder unitario sería una consecuencia de la integración, pero no su naturaleza a la que nos referimos aquí como base de explicación de uno de los aspectos institucionales más interesantes del complejo proceso de integración europeo: los llamados «Consejos europeos».

El Consejo europeo es hoy, en efecto, una realidad comunitaria que, a pesar de su naturaleza híbrida y de su dudosa ortodoxia en relación a los tratados constitutivos, orienta y dirige la actividad de la Comunidad europea desde el más alto nivel de representación de los Estados miembros: los jefes de Estado y de Gobierno. Como tal realidad es una manifestación más de esa tendencia general y creciente que ocupa la segunda mitad de nuestro siglo hacia lo que se ha dado en llamar la «diplomacia directa». Dice Claude BLUMANN que en esta tendencia que reviste diversas formas, bilateral, multilateral e institucional, las «cumbres europeas» «...se sitúan en el límite de lo multilateral y lo institucional» (3). El Consejo europeo expresa el estadio actual de esa tendencia que se mostró con tanta claridad como prontitud en el proceso de integración europeo. Las Conferencias de jefes de Estado y de Gobierno que tuvieron lugar en París y Bonn en 1961, la de Roma de 1967 (4) y la más decisiva de 1-2 de diciembre de 1969 en La Haya en la que los jefes de Estado y de Gobierno se atribuyeron la misión de «...definir las grandes orientaciones de futuro» (5) de la realización comunitaria estableciendo las bases para lo que unos años después será el Consejo europeo (6). La Conferencia de La Haya tuvo desde el punto de vista del desarrollo efectivo de las Comunidades europeas una importancia crucial en la medida en que puso fin a la más importante crisis comunitaria, desbloqueó la cuestión de la ampliación a Gran Bretaña e impulsó la dinámica del proceso (7). Pero estableció las bases de una profunda alteración del «modelo político» de la integración europea. La «eficacia» de este sistema de diplomacia directa en la solución de las cuestiones más importantes del proceso comunitario europeo abrió el paso a un modelo de dirección del proceso de características netamente interestatales lejano al concepto federalizador que había presidido el nacimiento de las Comunidades. Es curioso que muchos autores hayan posteriormente hablado de que estas conferencias de jefes de Estado y Gobierno eran «una laguna de los tratados constitutivos de las Comunidades europeas». No fueron una «laguna». Los Tratados comunitarios establecieron un complejo institucional, más o menos desarrollado, pero completo que, por influencia del clima «unificador» que presidió aquel momento histórico, buscó un principio de legitimidad propio del Estado democrático, y a ello responde, al menos intencionalmente, la estructura institu-

(3) BLUMANN, Claude: «Le conseil européen», en *Revue Trimestrielle de Droit Européen* (RTDE), 1976, núm. 1, p. 1.

(4) El comunicado final de la Conferencia de París puede verse en *Boletín de las Comunidades Europeas*, 7-1967, pp. 29 y 30.

(5) *Boletín CC. EE.*, 1-1970, puntos 7 y ss.

(6) Sobre la continuidad Cumbres-Consejo, posición prácticamente unánime, véase por todos BLUMANN, *loc. cit.*

(7) La bibliografía sobre la crisis comunitaria en cuestión es sumamente amplia. Véase en cualquier caso: BRUGMANS, H.: *La idea europea 1920-1970*, Madrid, 1972; ZORGBIBE, Ch.: *La construction politique de l'Europe*, P.U.F., 1978; CHUECA SANCHO, Angel: *Francia ante la Unión Política de Europa*, Barcelona, 1979.

cional dibujada en los Tratados comunitarios. La entrada en la escena comunitaria de las Conferencias de jefes de Estado y de Gobierno como órgano máximo de dirección política responde a un concepto de la estructura institucional del proceso europeo diferente y se apoya en un principio de legitimidad distinto. Un nuevo principio que se acerca a aquello que GARCIA PELAYO ha calificado como «...la típica legitimidad de la época tecnológica...» y que podría formularse como que «...es legítimo lo que es eficaz, y es eficaz lo que promueve y asegura el desarrollo socioeconómico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dadas, ya que ello es en última instancia, condición para la vigencia de cualesquiera otros valores» (8).

Desde luego, esa nueva «legitimación» del proceso de integración europeo no viene a sustituir a la anterior, sino a interaccionarse con ella en una relación dialéctica difícilmente reductible a categorías de análisis unitarias. Ofrece así el proceso de institucionalización de las «cumbres» unos rasgos complejos de los que nacen con frecuencia las acusaciones de «ambigüedad» de la doctrina (9). Las Conferencias de jefes de Estado y de Gobierno que empezaron a ocupar ese espacio de la «cooperación política» no previsto en los Tratados constitutivos (10) y que justificaba su finalidad última en el cuadro de la problemática «unión europea» particularmente en las Conferencias de octubre de 1972 en París y de diciembre de 1973 en Copenhague (11), habían ya alcanzado un poder direccional eficaz frente a una maquinaria institucional a menudo paralizada por la «pesadez» y «lentitud» de su funcionamiento. Este funcionamiento parainstitucional de las Conferencias fue objeto de serias preocupaciones por parte de muchos autores y desde luego de aquellas instituciones comunitarias que se sentían más netamente depositarias del principio de legitimidad democrático que presidiera su creación. No es extraño así que con motivo de la nueva Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno reunida a propuesta francesa en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974, el Parlamento europeo, en una resolución adoptada el mismo día 9 de diciembre pidiera que «...se restablezcan y apliquen en el seno del Consejo de las Comunidades, los procedimientos de decisión previstos por los tratados; (...) que sea acelerada la transformación del procedimiento actual de cooperación política europea en un procedimiento comunitario; (...) y que el Parlamento europeo sea dotado de atribuciones de decisión, presupuestarias y de control reales» (12).

La Conferencia de París del 74 dio un paso trascendental en la institucionalización de este órgano. El comunicado final de la Conferencia señalaba en su punto 2:

«Los jefes de Gobierno decidieron en consecuencia, reunirse, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores, tres veces por año y cada

(8) GARCIA PELAYO: *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, 1974, p. 52.

(9) BLUMANN, *loc. cit.*, p. 1.

(10) FERRARI BRAVO, I (y otros), *Manuale di Diritto Comunitario*, Torino, 1983, pp. 178 y ss.

(11) *Boletín CC. EE.*, 1972/10, pp. 7 a 26 y *Boletín CC. EE.*, 1973/12, pp. 6 a 13, respectivamente.

(12) *Boletín CC. EE.*, 1974-12, punto 1102.

vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación política» (13).

Nace así el «Consejo europeo», proceso de institucionalización de las «cumbres» dotado, por esta Conferencia «constituyente», de una naturaleza híbrida. Por una parte, actúa como Consejo de la Comunidad en un nivel de representación superior, donde ofrece una naturaleza claramente institucional y, de otra, como elemento de «cooperación política» donde se constituye en una instancia no incluida en el aparato institucional comunitario, previsto en los tratados constitutivos (14).

En aquel momento, como decía José-Alain FRALON, incluso los más partidarios de la institucionalización pensaron que, en cierto sentido, esto había sido «poner el carro delante de los bueyes» (15). Casi una década de funcionamiento del Consejo europeo, con un balance bastante positivo desde el punto de vista de su efectividad, no ha conseguido disipar las serias dudas que introdujo en el cuadro de legitimidad comunitario, particularmente en sus actuaciones en el ámbito de la cooperación política. Y es que como dice Pierre PESCATORE, es precisamente en este campo donde «...il risque d'introduire dans la Communauté un ferment de désintégration». Porque, «En effet, ce Conseil, du fait de sa composition, du fait précisément qu'il délibère en partie sur des sujets qui échappent à l'emprise communautaire, fonctionne selon des méthodes intergouvernementales: absence de l'exécutif communautaire (...), principe de l'accord mutuel, absence de tout contrôle parlementaire et juridictionnel» (16). De otra parte, el Consejo europeo, por ser un órgano de máxima representación interestatal, por actuar en un ámbito metacomunitario y por ser el protagonista de las grandes decisiones políticas, ha hecho que su problemática se desplace desde el campo de la realidad inmediata de la integración europea al del proyecto de unión política. Este hecho tiene una ventaja y un inconveniente. La ventaja es que, precisamente, por ser comprendido en un proyecto de futuro, la dialéctica de legitimidades a la que aludimos, se plantea más claramente; es significativo en este orden de cuestiones que tal diversidad de concepciones quedase ya patente en el Informe de la Comisión sobre la Unión europea de 26 de Junio de 1975 (17) y en el Informe Tindemans de 29 de diciembre de 1975 (18), ya que mientras el primero se inclinaba más hacia un ámbito de legitimación «estatal», el segundo lo hacía hacia un modelo más pragmático. El inconveniente surge también del hecho de tratarse de un planteamiento de futuro que por mor de la trascendencia del hecho no puede ser inmediato, mientras que el Consejo europeo es una realidad inmediata que condiciona la actual estructura comunitaria y que,

(13) *Ibid.*, punto 1104.

(14) BLUMANN, C.: *loc. cit.*, pp. 13 a 20.

(15) FRALON, J. A.: «Les silences du sommet de Paris», en *Revue du Marché Commun*, núm. 180, 1974, p. 489.

(16) PESCATORE, P.: «L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome», en *Cahiers de Droit Européen*, 1978, núm. 4, p. 401.

(17) *Boletín CC. EE.*, suplemento 5/75.

(18) *Boletín CC. EE.*, suplemento 1/76.

presumiblemente, va a seguir condicionándola por un amplio periodo de tiempo (19), lo que de hecho conduce a aplazar el conjunto de interrogantes que plantea el Consejo europeo como tal realidad inmediata.

Es este último ámbito de cuestiones el que justifica estas páginas en el sentido de que su intención no es otra que la de avanzar algunas reflexiones y preocupaciones sobre el significado jurídico de esta realidad comunitaria; entendida en el actual estado del proceso de integración europeo. La preocupación que genera estas reflexiones debe quedar clara desde estas primeras páginas; de no ser así habríamos renunciado de principio a la aspiración de que este estudio posea un mínimo de coherencia metodológica. No se trata de resaltar la tensión entre los elementos interestatales y supranacionales de la integración europea, ya que, entendemos, que esa tensión constituye un elemento sustancial del proceso de integración, de su propia naturaleza. Se trata de una cuestión, también clásica en la realización comunitaria europea, que pone de manifiesto el problema de la sincronía en el desplazamiento del poder desde los Estados a las instituciones comunitarias y el desplazamiento del control de ese poder en el mismo sentido. Es una cuestión clásica porque como tal fue criticada por los federalistas. Como dijo Henri BRUGMANS, «Europa, al avanzar en su camino y al disminuir el impulso federalista, llegó a una situación paradójica, en la que pretendía querer integrarse 'para permanecer libre', sacrificando el principio parlamentario en el mismo terreno de la integración. Entre la democracia desprovista de su competencia y la de una Federación europea, apenas esbozada, la práctica del control parlamentario acabó por no ejercerse en ninguna parte» (20).

Es cierto que, como dice DEWOST, el reforzamiento continuo del polo parlamentario en el complejo institucional comunitario constituye una constante en la historia de la Comunidad, del que su elección directa y su aumento del poder de control en materia presupuestaria constituyen los máximos exponentes (21). Pero también es una constante, como el mismo autor señala, la tensión inter-institucional y particularmente la presentada entre el Consejo y el Parlamento europeo, tensión que explicita la contraposición de legitimidades a la que venimos aludiendo y que no es sólo el fruto de una lucha entre lo interestatal y lo supranacional, sino entre dos concepciones del fenómeno de integración contradictorias. Una, construida desde el prisma de los valores del Estado democrático que soporta hoy el embate de contracorrientes importantes en el propio seno de los Estados, y, otra que entiende la integración como un «modelo» de desarrollo tecnoeconómico al que quedan supeditados cualesquiera otras valoraciones.

Los logros que aquella primera tendencia ha ido consiguiendo en el transcurso de estos últimos años, tienden a ser anulados por diversos procedimientos generados por las exigencias de la segunda. El Consejo europeo es, a nuestro enten-

(19) Obsérvese en este sentido que no sólo durante el plazo hasta que se decida la instauración de la Unión europea, sino que, como dice la propia Comisión en su Informe precitado de 1975, «...el papel de los jefes de Gobierno será más crucial durante el progreso de la Comunidad hacia la Unión europea». (Ibid., p. 36, punto 122.)

(20) BRUGMANS, H.: *op. cit.*, p. 234.

(21) DEWOST, J. L. (y otros): *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 9, Bruxelles, 1979, p. 5.

der, uno de estos procedimientos en tanto permanezca como una instancia de poder que escape a los medios de control establecidos en los Tratados comunitarios. Como claramente ha expuesto PESCATORE «...dans la mesure où il échapperait aux règles qui commandent le fonctionnement de la Communauté, sa présence aurait pour effet, de modifier les données de la structure quadripartite voulue par les traités avec, pour effet, d'accentuer encore davantage les traits intergouvernementaux de la construction, aux dépens de son caractère d'intégration. Les conséquences seraient graves sur tous les plans: du point de vue de l'efficacité du processus décisionnel, du point de vue de la sauvegarde équitable des intérêts de tous les partenaires, du point de vue aussi de la démocratisation de la Communauté et de la protection des droits de l'individu» (22).

En qué medida el Consejo europeo responde a la «constitucionalidad» comunitaria, cual sea el alcance e importancia de sus actos y hasta donde es posible que quede sometido a un control que responda a la naturaleza de «Estado de Derecho» que el Tribunal de Justicia de las Comunidades atribuyó al complejo comunitario (23), constituyen la intención de este trabajo y a dicho programa responden, al menos en su intención, las páginas siguientes.

## I. LA NATURALEZA DEL CONSEJO EUROPEO Y DE SUS ACTOS

El Consejo europeo, tal como surge configurado de la Conferencia de París de 1974, parece conducir inevitablemente a una consideración bidimensional de su ámbito que llevaría, consecuentemente, a una comprensión de su naturaleza en un sentido doble también. No otra cosa parece indicar el comunicado final de la Conferencia al señalar que el Consejo europeo «...se reunirá... en Consejo de la Comunidad y a título de la cooperación política».

Algún autor, probablemente convencido del carácter «constituyente» del que la propia Conferencia se habría dotado, como es el caso de DONDELINGER, ha mantenido que su novedad se encuentra «...dans la globalisation des activités européennes, mettant ainsi fin —au niveau le plus élevé au moins— à la dichotomie qui sépare les deux domaines d'activités» (24). LAUWAARS ha expresado que esta alteración puede ser interpretada en muy diversas formas:

«It may signifie that European political cooperation are brought together, in the sense that henceforward the coordination of the activities of the Communities and of European political cooperation will be carried on in the framework of the Council. It had however, been stipulated in the communiqué that the 'provisions on political cooperation in the Luxembourg and Copenhagen Reports' would not be affected. It is, therefore, possible to

(22) PESCATORE, P.: *loc. cit.*, p. 401.

(23) *Vid. en Bulletin des CC. EE. Supplément 5/75, punto 124.*

(24) DONDELINGER: *Le Conseil Européen*, Bruxelles, 1975, p. 15, nota 1. Cit. por LAUWAARS, R. H. en «The European Council», en *Common Market Law Review*, 1977, p. 31.

interpret the communiqué as a confirmation of existing structures. Finally, one could say that a certain rapprochement between European political cooperation and Community cooperation is indeed taking place, but precisely in the other direction than indicated before, namely by basing the latter, too, on an intergovernmental basis (26).

No cabe duda de que la imprecisión del comunicado permite cualquiera de estas interpretaciones. Pero si se tiene presente el desarrollo del Consejo europeo en la práctica, es posible que la interpretación más acertada sea aquella que vio en el comunicado un **acercamiento del doble ámbito de acción del Consejo europeo** apoyado en una tendencia inter-estatal. Tal interpretación se encuentra, en efecto, reforzada por dos factores de gran importancia. En primer lugar, porque la incidencia del reforzamiento de los elementos intergubernamentales en la dirección del proceso de integración europeo facilita una mayor unidad en las diversas vertientes de actuación comunitaria y, en segundo lugar, porque como con acierto señala RODRIGUEZ IGLESIAS «(e)n la práctica no es fácil distinguir con claridad los dos aspectos del Consejo europeo, pues tampoco lo es delimitar con carácter absoluto los ámbitos de la cooperación política con respecto a los propios de la actividad comunitaria en sentido estricto» (26). Son ambos aspectos los que están permitiendo una actuación del Consejo unitaria y global **de facto**.

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, la distinción entre ámbito comunitario y extracomunitario es preciso mantenerla por razones que afectan fundamentalmente al problema del control de este poder. En el **Neuvième Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes** de febrero de 1976 se mantenía que la distinción entre los dos ámbitos era una «distinción artificial» (27). La observación tal vez se justifique desde un punto de vista político, pero desde el punto de vista jurídico no. No, porque como en tantas otras ocasiones, en el Derecho, este tipo de distinciones «artificiales» tienen su razón de ser en la **Introducción de factores de diferenciación en el ejercicio del poder a través de los cuales se hace posible la objetivación del mismo que es base inexcusable para su control**. Conectado con este modo de entender el problema, es decir, desde el prisma del control del poder, conviene tener presente que la diferenciación entre ámbito comunitario y extracomunitario constituye una cuestión de excepcional interés; y ello porque antes que una cuestión de demarcación y ordenación de la actividad de órganos o instituciones es la expresión más neta de lo que los Estados fundadores de las Comunidades determinaron como **summa divisio: el conjunto de competencias que los Estados quisieron «integrar», y que en consecuencia se incardinaban en un sistema de poder internacionalizado y las que quisieron mantener bajo la órbita del sistema estatal de poder**.

(25) LAUWÁARS, R. H.: «The European Council», en *Common Market Law Review*, 1977, p. 31 (observaciones que ya habían sido expuestas anteriormente por el autor, vld. nota 23).

(26) RODRIGUEZ IGLESIAS, G.-C., en DIEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo II, Organizaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, 1984 (4.ª edición), p. 332.

(27) *Neuvième Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes*, Bruxelles-Luxemburgo, Février 1976, p. 20.

Así las cosas, y al menos desde esta óptica, conviene mantener la distinción entre ambos ámbitos de acción del Consejo europeo, sin que dicha diferenciación nos lleve ciertamente a desconocer la realidad de que es un mismo **poder** político y que ello otorga una relativa unidad de acción que dificulta sensiblemente la tarea de objetivación antes aludida. No obstante, en estas páginas nos ocuparemos fundamentalmente del ámbito de acción comunitario del Consejo europeo.

Desde esta dimensión el Consejo europeo presenta una cuestión previa: su conformidad o disconformidad con los tratados constitutivos de las Comunidades europeas, lo que por comodidad denominaremos la cuestión de su «constitucionalidad».

**Prima facie**, y a la luz del artículo 2 del tratado «de fusión» de 1965, no parece formalmente ofrecer duda su constitucionalidad. Según este artículo, en efecto, «El Consejo estará formado por los representantes de los Estados miembros. Cada gobierno delegará en él a uno de sus miembros». El enunciado de este artículo es intencionadamente amplio, de tal modo que permite una representación variable justificada por los ámbitos materiales a los que sea referido el Consejo. Así, es ya práctica generalizada la de los Consejos de Ministros de Asuntos Exteriores y los Consejos de Ministros especiales que reúnen los ámbitos materiales concretos a los Ministros de la especialidad. Esta versatilidad del Consejo se ha acrecentado con la práctica de los Consejos Mixtos que unen ambos tipos de representación. Pues bien, así las cosas, y siendo los jefes de Gobierno parte de los Gobiernos (28), nada impide que sobre ellos recaiga la representación prevista en el Tratado de fusión.

Desde esta perspectiva el Consejo europeo puede sin más calificarse como una «formación» distinta del Consejo. En la medida en que este hecho no implica la creación de un órgano nuevo, ni, desde luego, modificación alguna de los Tratados constitutivos, el expediente jurídico de una mera práctica en el seno de una organización internacional es más que suficiente para explicarlo y dispensa, a nuestro entender, de entrar en el tema de su constitucionalidad. Naturalmente, el hecho puede plantear problemas de equilibrio institucional que caen, sin embargo, en otra esfera (29). Ahora bien, la cuestión de su naturaleza jurídica, y, en consecuencia, el problema de su constitucionalidad no se agota ciertamente en este aspecto de su representatividad, sino que ha de determinarse fundamentalmente en relación a las funciones que cumple el Consejo europeo.

En este último sentido hay que tener presente que desde su creación hasta 1977, el Consejo europeo actuó sin sujeción a ninguna regla de procedimiento. En esta última fecha, concretamente en su reunión de Londres los días 29-30 de julio, el propio Consejo se dotó de unas mínimas reglas procedimentales. Entre ellas se determinaba que el Consejo podría desarrollar tres tipos de deliberaciones:

---

(28) La cuestión del Jefe del Estado francés se explica en base a las peculiaridades constitucionales de este país en que también es parte del Gobierno en esta materia.

(29) Ciertamente, esta cuestión ha sido criticada desde otros puntos de vista por lo que supone de un mayor reforzamiento de lo Intergubernamental en el proceso europeo, o por lo que comporta de disfuncionalidad en el seno del Consejo que tiende a dejar la mayor parte de las decisiones al Consejo Europeo, anquilosando más el ya de por sí poco ágil funcionamiento del Consejo, ya que

«i) intercambios de pareceres informales en un ámbito estrictamente privado sobre una amplia gama de materias no destinadas a ser objeto de decisiones formales o de declaraciones públicas;

ii) deliberaciones destinadas a llevar a decisiones, a establecer directrices para las acciones futuras o a dar lugar a la publicación de declaraciones públicas que expresan la opinión acordada del Consejo europeo; y

iii) resolver problemas que han quedado en suspenso a la conclusión de deliberaciones en un nivel inferior. Cuando se trate de problemas dentro de la competencia comunitaria, el Consejo europeo se conformará a los procedimientos apropiados establecidos por los tratados comunitarios y los otros acuerdos» (30).

De una primera lectura de este texto, parece deducirse que la única actuación posible del Consejo europeo en tanto que Consejo de la Comunidad es la que lleva a cabo para la resolución de problemas que han quedado pendientes «en un nivel inferior» de las formaciones del Consejo, y en tanto en cuanto tales cuestiones pendientes sean dependientes de la competencia comunitaria. Solo y exclusivamente en este caso tendría el Consejo que atenerse al **procedimiento comunitario**, caso en el que, consecuentemente, los **actos** del Consejo europeo deberían adaptarse a la forma prescrita para los actos del Consejo. Este aspecto, al margen de cuestiones adicionales aunque importantes, no ofrece ningún problema de «constitucionalidad» en principio. Es correcto pensar que puede haber casos en que esa función del Consejo europeo de resolver «cuestiones no resueltas en un nivel inferior» pueden versar sobre aspectos que no caen bajo la competencia comunitaria, así por ejemplo algunas cuestiones relativas a la cooperación política abordadas y no resueltas por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

Algo hay de cierto en esa primera lectura de las reglas procedimentales del 77, particularmente si se tiene presente la práctica de los casi diez años de funcionamiento del Consejo europeo. El Consejo europeo ha huido, en efecto, siempre esa actividad concreta de resolver cuestiones que han quedado en suspenso en un nivel inferior en la que sus propias normas procedimentales resultan particularmente estrictas en lo que se refiere a su sujeción al procedimiento comunitario. No porque el Consejo europeo haya hecho una dejación de funciones en este orden concreto de actividad, sino porque la ha subsumido en la función genérica de dirección que de algún modo queda plasmado en el segundo apartado de las normas del 77. En este orden, de clara competencia comunitaria, el Consejo europeo se limita a «valorar» el desarrollo de deliberaciones en un nivel inferior (31), o, en otros casos a marcar una orientación para dichas deliberacio-

---

tanto los Ministros como los Ministros de Asuntos Exteriores tienden a dejar toda cuestión difícil o espinosa para su «previa» resolución por el Consejo Europeo.

(30) Boletín de las CC. EE., 6-1977, punto 2.3.1.

(31) Vid., a título de ejemplo: reunión del Consejo Europeo en Copenhague los días 3 y 4 de diciembre de 1982: «El Consejo Europeo se felicitó por el informe del Consejo 'Asuntos Generales' acerca de la puesta en práctica (...) de la estrategia económica que él mismo había adoptado en

nes (32). Utilizando, pues, las fórmulas previstas en el apartado segundo de forma indistinta tanto para la cooperación política como para la actuación que se desarrolla en el ámbito comunitario. En el **Rapport sur les Institutions Européennes**, que fue presentado al Consejo europeo por el Comité de los Tres en octubre de 1979, estos hechos resultaban meridianamente claros. En efecto, en él se mantenía que «Les discussions qui sont destinées à produire des décisions, à fixer des orientations pour les actions futures, ou à déboucher sur la publication de déclarations communes...» —que reproduce la fórmula de las reglas procedimentales del 77— «...peuvent conduire à trois types de résultats distincts sur le plan de la procedure:

- des orientations et de directives générales;
- des décisions en matière de coopération politique;
- des décisions spécifiques sur des sujets de compétence et d'intérêt communautaires».

Para especificar más adelante, que: «...lorsque le Conseil européen emprunte la première des voies décrites ci-dessus, en formulant des directives générales et des orientations sur des matières de compétence communautaire il agit clairement au sein du cadre communautaire...» (33). La distinción básica que se realiza en este **Rapport** entre las orientaciones y directrices generales y las decisiones específicas en materia comunitaria consiste en que mientras en el primero de los planos el Consejo europeo sólo «...crée des engagements politiques...», en el segundo no haría sino ejercer «...l'autorité législative normale...» dentro de la estructura comunitaria. En relación a esta última, añade que «...jusqu'à présent, le Conseil européen n'a encore jamais pris de décision de ce type et on voit mal comment cela pourrait se produire souvent» (34).

Así las cosas, el Consejo europeo, en la práctica, ha centrado su funcionamiento en el marco del segundo apartado de las reglas procedimentales del 77. El punto primero, referido a los intercambios de pareceres informales que no son objeto ni de decisiones ni de declaraciones públicas, por su propia naturaleza cae fuera del ámbito de preocupación de este trabajo concebido desde una perspectiva jurídica. Mientras que el apartado tercero, a nuestro juicio no es que haya sido excluido de la actividad del Consejo europeo como **función**, ya que la práctica del mismo muestra un creciente número de intervenciones en que el

marzo y junio» (**Boletín CC. EE.**, 12-1982, punto 1.3.3). En este mismo sentido, Reunión del Consejo europeo en Venecia los días 12-13 de junio de 1980: «Se tomó nota con satisfacción de las conclusiones a las que llegó el Consejo de Ministros de la Comunidad los días 29 y 30 de mayo» (**Boletín CC. EE.**, 6-1980, punto 1.1.4, párr. 1.º).

(32) Vid., a título de ejemplo: reunión del Consejo Europeo en Copenhague los días 3-4 de diciembre de 1982: «El Consejo Europeo pide al Consejo de Agricultura que lleve a cabo lo más rápido posible (...) la revisión de las disposiciones existentes relativas a ciertos productos agrícolas mediterráneo» (**Boletín CC. EE.**, 12-1982, punto 1.2.4, párr. 3.º).

(33) **Rapport sur les Institutions Européennes**. Présenté au Conseil européen par le Comité des Trois, Octubre 1979. (Publicación de las Comunidades europeas sin otro elemento de identificación del documento), p. 17.

(34) *Ibid.*, p. 18.

Consejo europeo ejerce una acción decisoria en el ámbito de cuestiones comunitarias de interés inmediato. Más acertada parece la idea de que el Consejo europeo lo que ha hecho es reconducir su actividad decisoria, provenga ésta o no de cuestiones que no han sido resueltas en un nivel inferior, por la vía del segundo apartado, menos rígida procedimentalmente y en la que el control del Parlamento y la Comisión y, particularmente, el «control de legalidad» del órgano jurisdiccional comunitario aparecen, si no excluidos, al menos profundamente debilitados.

Aparentemente da la impresión de que el Consejo europeo, al no ejercitar directamente la función que él mismo había previsto de resolver cuestiones que hubieren quedado en suspenso «...a la conclusión de deliberaciones en un nivel inferior», a través del mecanismo comunitario, lo que hace es evitar alteraciones en la estructura institucional comunitaria. Sin embargo, lo cierto es que esta lectura de los hechos no es excesivamente correcta, ya que si el Consejo europeo actuara en el marco de esa función, tal como hemos visto lo haría como Consejo de la Comunidad en una formación distinta, y, en consecuencia, sometido al sistema de control comunitario, lo que implicaría un escrupuloso respeto del equilibrio institucional y de la legitimidad comunitaria. Es justo al evitar ese tipo de actuación directa cuando provoca serios desajustes en el mecanismo comunitario, ya que, en realidad, la ejerce desde esa posición directiva que, fuera de todo control jurídico, afecta gravemente al equilibrio constitucional comunitario.

En efecto, aunque el Consejo europeo no adopte formalmente la decisión concreta, al valorar y trazar la línea de actuación de los órganos comunitarios, particularmente del Consejo, habida cuenta de su poder de influencia, nacido fundamentalmente del alto nivel de representatividad que lo caracteriza, interviene de una manera decisiva, aunque sea en el **decision making** comunitario. Sus efectos sustanciales han sido puestos de manifiesto claramente por NICOLETTA PARISI: «...il Consiglio europeo svuota di contenuto politico le decisioni del Consiglio dalle Comunità Europee, trasferendo nuovamente sul piano diplomatico ogni prospettiva di cooperazione ed integrazione europea» (35). Lo que significa que más que convertirse el Consejo europeo en institución comunitaria, lo que ha hecho es erigirse, en gran medida, en un poder de caracteres intergubernamentales que asume los elementos esenciales de las decisiones en el ámbito comunitario reduciendo el papel de otras instituciones, en particular el Consejo, al de mecanismos de adopción formal de las mismas. Desde esta perspectiva observaría, con razón LAUWAARS lo siguiente:

«As long as the European Council does not adapt itself to the Community framework, no other conclusion can be reached that with its establishment the intergovernmental element has been definitively introduced into the Communities» (36).

(35) PARISI, N.: «Conferenze al vertice e Consiglio Europeo», *Rivista di Diritto Europeo*, 1977-1, p. 51.

(36) LAUWAARS, R. H.: *loc. cit.*, p. 43.

Todo ello reconduce la cuestión de la naturaleza del Consejo y sus actos a la consideración de la misma como expresión de una alteración del complejo institucional que, inevitablemente, afecta al **decision making** comunitario. Una alteración por demás que, quiérase o no, es un elemento de la propia razón de ser del Consejo europeo. Mal puede concebirse, y en ello acertaba plenamente el Informe del «Comité de los Tres», que el Consejo europeo desarrolle su actividad sometido a un procedimiento cuyas rigideces y disfunciones, que en ocasiones llegaron a paralizar la actividad comunitaria o a sumirla en graves crisis, motivaron el nacimiento de esta institución. El problema es que éstas no fueron las únicas causas, sino que se sumaron los recelos, siempre presentes, ante los mecanismos no interestatales que el fenómeno de integración exige en sus etapas avanzadas. Todo ello unido a la necesidad de mantener integrado el espacio socioeconómico es lo que puede explicar la indefinición del propio Consejo europeo y la ambigüedad de sus actos.

Pero desde el punto de vista que aquí nos interesa la cuestión, el hecho es que esa indefinición y ambigüedad han llevado en la práctica a que el Consejo europeo se constituya en una instancia de poder privilegiada difícilmente asimilable al cuadro de legitimidad comunitario. Sus actos están más cerca de lo que en derecho estatal se conoce por «actos de gobierno» que de los «actos de administración» y, por ello, parecen estar regidos más por un «principio de oportunidad» que por el «principio de legalidad». Pero esta distinción levanta justos recelos desde la perspectiva democrática en la medida en que determinados actos pudieran escapar de un control jurisdiccional; y, al menos, dentro de los derechos estatales democráticos existe un control político ejercitado a través de los mecanismos parlamentarios lo que, en cualquier caso, no tiene paralelo en el sistema comunitario donde el control parlamentario es más formal que real. Y en este sentido debe, aparte de buscarse fórmulas de control político a través del Parlamento europeo, cuestionarse acerca de si la naturaleza de estos actos no puede concebirse más que desde el prisma de los actos políticos.

En el Informe del 79, el «Comité de los Tres» decía en relación a la actividad del Consejo europeo en el cuadro de «las orientaciones y directrices generales» que cuando ésta trata sobre materias de competencia comunitaria «...il agit clairement au sein du cadre communautaire et il crée des engagements politiques importants dans ce contexte. Il doit donc tenir compte des procédures de la Communauté. Mais il ne prend pas de décisions ayant force de loi au sens des Traités. Il laisse le soin à un autre organe...» (37). Siendo absolutamente correcta esta observación, a nuestro juicio, puede, sin embargo, establecerse una cierta gradación dentro de esa actuación global de dirección política que desarrolla el Consejo europeo. La práctica es muy poco uniforme y las variables introducidas obedecen generalmente a cuestiones coyunturales difícilmente previsibles, pese a lo que pueden detectarse algunos elementos estables.

En efecto, el elemento fundamental que determina que el Consejo europeo actúa en el plano de la dirección política no es otro que el hecho de que no

(37) Rapport... p. 17.

adopta directamente actos bajo la forma prevista en los artículos 189 TCEE, 161 TCEEA y 14-15 TCECA. Pero ello no significa que el Consejo europeo no esté desarrollando un «poder reglamentario», ya que los Tratados constitutivos de las Comunidades confieren al Consejo y aquí el Consejo europeo actúa como tal— un **poder reglamentario general**, como señalara CARRILLO SALCEDO (38), que tiene su último límite en el artículo 235 del TCEE. Ese poder reglamentario no tiene, como señaló el TJCEE en su ya clásica sentencia de 31 de marzo de 1971 (asunto AETR), como única forma de manifestarse el de las formas de actos obligatorios comprendidos en el artículo 189 TCEE, sino que en realidad se ejerce a través de todas las «...dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit» (39); y, por tanto, teniendo presente el artículo 173 del mismo Tratado, el Tribunal extenderá el recurso de anulación a todo este tipo de disposiciones. Lo sustancial no es, pues, que adopten o no unas formas determinadas, sino que constituyan el ejercicio del poder reglamentario instituido por los Tratados constitutivos a través de disposiciones que «tiendan a la producción de efectos jurídicos». Y ello, en cualquier caso, remite la cuestión a un análisis casuístico de la acción del Consejo en este orden de cuestiones.

Y es que, en efecto, la práctica del Consejo europeo muestra que cuando se ocupa de cuestiones comunitarias no lo hace siempre con el mismo nivel de intensidad ni los instrumentos de manifestación de voluntad poseen el mismo nivel de precisión. Ambos elementos son, a nuestro entender, básicos para determinar si al acto en cuestión puede atribuírsele o no la capacidad de producir efectos jurídicos. No pueden en este sentido situarse en el mismo plano las «decisiones de principio» que quedan prácticamente determinadas por el Consejo europeo a salvo de cuestiones muy concretas y la adopción formal del acto por el Consejo o las resoluciones que sólo exigen posteriormente actos complementarios de ejecución que las vagas fórmulas de las declaraciones generales incluidas en las «conclusiones de la presidencia» o las declaraciones en sentido estricto. Todas ellas son expresión conjunta de esa actividad de gobierno que el Comité de los Tres reconoce al Consejo europeo, pero en ese terreno ambiguo entre la política y el derecho en el que esta acción se desarrolla, son posibles algunas matizaciones que de algún modo pueden evitar la exclusión genérica de todo tipo de control sobre la actividad del Consejo europeo que sugiere una posición monolítica sobre la misma.

## II. EL PROBLEMA DEL CONTROL DE LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO

La complejidad y la ambigüedad del Consejo europeo como órgano, de su funcionamiento y de sus actos, todo ello presidido por una «deficiente armazón jurídica» (40), conduce, en ocasiones a la doctrina jurídica a circunscribir esta

(38) CARRILLO SALCEDO, J. A.: «La potestad reglamentaria en los ordenamientos jurídicos de las Comunidades supranacionales europeas», en R.E.D.I., vol. XI, núm. 1-2, 1958, p. 212.

(39) Arrêt du 31 mars 1971, Commission c. Conseil. Affaire 22/70, Recueil, 1971-3, p. 277.

(40) BLUMANN: loc. cit., p. 20.

realidad en un espacio de poder de perfiles políticos no susceptible de un control jurídico-comunitario. Sin embargo, aún admitiendo la naturaleza fundamentalmente política que define al Consejo europeo y a su acción, no es menos cierto que su actuación tiene un poderoso significado jurídico que se traduce en una creciente capacidad de influir en el desarrollo del derecho comunitario. Desde este punto de vista jurídico el Consejo europeo, a nuestro juicio, actúa en tres vertientes diferentes:

a) **Decisión**, que implica una capacidad de **resolución** directa de cuestiones jurídicas de interés inmediato.

b) **Impulsión**, que se traduce en la ocupación por parte del Consejo europeo del papel principal en la «**iniciativa**» jurídica; y

c) **Orientación**, que lo califica como el instrumento comunitario privilegiado para la **conducción** de la actividad jurídica comunitaria.

La primera de estas vertientes de acción del Consejo europeo, las decisiones directas de cuestiones jurídicas de interés inmediato, de la que todavía no ha hecho uso el Consejo europeo en sus diez años de funcionamiento en un sentido estricto, no representan un problema particular desde la perspectiva del control. Actuando el Consejo europeo como Consejo de la Comunidad en un nivel de representación distinto, lo que según hemos ya analizado no constituye alteración alguna de la «**constitucionalidad**» comunitaria, respetando el procedimiento establecido por los Tratados tanto en lo que se refiere a la participación de la Comisión y a la consulta del Parlamento, cuando corresponda, como al sistema de decisión (41) y revestido el acto de carácter obligatorio dentro de la relativa libertad de forma que el derecho comunitario establece para los actos, la cuestión de su control no plantea otros problemas que los propios de los actos del Consejo.

¶ Pero la realidad muestra, en efecto, que el Consejo europeo no es ciertamente favorable a la utilización de este expediente jurídico que se le antoja excesivamente rígido y que, en cierto sentido, no se adapta a la función de dirección que justifica su existencia misma. Por ello es por lo que el Consejo europeo cuando se enfrenta a una cuestión de interés inmediato, lo que hace es dejar la adopción del acto concreto al Consejo en cualquiera de sus formaciones. La fórmula comúnmente utilizada por el Consejo europeo es la de las «**decisiones de principio**». Tal es el caso de una de las decisiones importantes con las que se ha enfrentado el Consejo europeo. Nos referimos a la introducción de la Unidad de Cuenta Europea (ECU) decidida por el Consejo europeo en su reunión de 5-6 de diciembre de 1977; el Consejo europeo «...tomó la decisión de principio de introducir la Unidad de Cuenta Europea (UCE) en el presupuesto de la Comunidad, a partir del 1.º de enero de 1978» (42). Por la decisión de principio es claro que el Consejo europeo asume la titularidad principal del acto jurídico, pero no de forma completa, ya que «... (p)ara que sea aplicable, el Consejo decidió el 21 de diciembre de 1977... la adopción formal de un reglamento que aplique la UCE a los actos realizados por las Instituciones a más tardar el 31 de marzo de 1978...» (43).

(41) Vid. MONACO, R. (y otros): *Manuale di Diritto Comunitario*, Torino, 1983, pp. 65 a 67.

(42) *Boletín CC. EE.*, 12-1977, punto 2.3.115.

(43) *Ibidem*.

Actuación posterior del Consejo que «complementa» la decisión de principio del Consejo europeo. En similar línea, la práctica del Consejo europeo aporta un caso en que con mayor complejidad juegan también estas llamadas «decisiones de principio». El asunto es el siguiente: sobre la base de un informe del señor TINDEMANS a la Comisión sobre la creación de una Fundación Europea que se nutriría tanto de fondos comunitarios como de aportaciones privadas, la Comisión somete la «intención» al Consejo europeo celebrado en Roma los días 25-26 de marzo de 1977 que da su acuerdo a esta iniciativa (44). La Comisión constituye un grupo de personalidades para el estudio del tema y con su resultado elabora un informe que somete al Consejo europeo celebrado en Bruselas los días 5 y 6 de diciembre de 1977 que examina el informe y «aprueba el principio» de la creación de la Fundación «invitando a la Comisión y al Consejo a que examinen el asunto de tal manera que, el Consejo europeo, en su próxima reunión (abril del 78) pudiese tomar «decisiones concretas relativas a la puesta en práctica del proyecto» (45). Y, efectivamente, el Consejo europeo, en su reunión de Copenhague en los días 7 y 8 de abril de 1978, aunque fijó las tareas y objetivos de la Fundación, determinaba que «...los acuerdos formales con respecto a la creación» de la Fundación serán puestos en práctica lo más rápidamente posible, devolviendo de nuevo la adopción de los actos jurídico-comunitarios correspondientes al Consejo (46).

Estas decisiones o acuerdos de principio plantean desde el punto de vista de su control serias dificultades que surgen fundamentalmente de la no adopción por parte del Consejo europeo del acto jurídico comunitario correspondiente, labor que recae normalmente sobre el Consejo. Claro está que, en tal caso, puede argüirse con razón que el control de legalidad se ejerce sobre el acto comunitario adoptado por el Consejo, lo que, además, permite indirectamente el control del acto mismo del Consejo europeo. Sin embargo, como hemos visto, en este tipo de decisiones de principio la intervención del Consejo europeo no se limita estrictamente a «impulsar» la actividad del Consejo, sino que se trata más bien de una especie de «decisión compartida» que, en cierto sentido, parece constituir un acto jurídico complejo. La aplicación a los actos adoptados por el Consejo en base a una decisión de principio del Consejo europeo de la noción de «acto jurídico complejo» ofrece ciertamente perfiles confusos, fundamentalmente porque este tipo de acto no está como tal regulado jurídicamente en Derecho comunitario y, tal vez, nos alejara demasiado de la clara realidad política que sustenta estos hechos. No obstante, la cuestión podría resultar de algún modo interesante en la medida en que el control de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por vía del recurso de anulación de los artículos 33 CECA, 173 TCEE y 146 TCEEA podría llegar a la actividad misma del Consejo europeo. Para ello se podría, por otra parte, contar con una jurisprudencia del Tribunal poco apegada a rigideces formales. En efecto, puede recordarse aquí la ya clásica sentencia del Tribunal de 31 de marzo de 1971, en la que el Tribunal señaló que:

(44) Boletín CC. EE., 3-1977, puntos 2.3.25 y 2.3.4.

(45) Boletín CC. EE., 12-1977, punto 2.3.6.

(46) Boletín CC. EE., 4-1978, punto 2.3.3.

«attendu qu'aux termes de l'article 173, la Cour a pour mission de contrôler la légalité 'des actes du Conseil... autres que les recommandations ou avis';

...l'article 173 envisage comme actes susceptibles de recours toutes dispositions prises par les institutions et visant à produire un effet juridique;

que ce recours tend à assurer, conformément aux prescriptions de l'article 164, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité;

qu'il serait contraire à cet objectif d'interpréter restrictivement les conditions de recevabilité du recours en limitant sa portée aux seules catégories d'actes visées par l'article 189;

que le recours en annulation doit donc être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions,

qu'elles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit» (47).

Semejante consideración cabe hacer en relación al ejercicio del «poder de control», control político, del Parlamento Europeo (48). No puede olvidarse, en efecto, que, dada la extrema debilidad de los poderes de control que los Tratados atribuyeron al Parlamento Europeo la cuestión no parecía excesivamente grave. Decía, en este orden de cosas, JEAN-LOUIS DEWOST, que «Le Parlement semble dans l'inmédiate l'institution la moins affectée: ceci tient au fait que sa participation au processus décisionnel est, en l'état actuel des choses, relativement limitée. Le Conseil européen n'ayant pas jusqu'à présent arrêté d'acte formel (...) le problème de la consultation préalable du Parlement ne s'est posé qu'au stade de la mise en oeuvre formelle par le Conseil des ministres des orientations arrêtées par le Conseil européen» (49). Sin embargo, esto que es válido para la actividad de impulsión y orientación que con un carácter genérico desarrolla el Consejo europeo, no lo es tanto en este nivel de decisiones en las que el Consejo europeo se adentra en la resolución de cuestiones de un interés inmediato donde, aún cuando deje al Consejo la adopción formal del acto comunitario concreto, como señala FERRARI BRAVO, «E' chiaro però che quest'ultimo non ha

---

(47) T. J. CC. EE., Arrêt du 31 Mars 1971, Affaire 22/70, *Recueil de Jurisprudence*, vol. XVII, 1971, p. 277, puntos 38-39-40-41 y 42.

(48) Conviene tener presente que se trata de un control estrictamente político y que es un control concebido de una forma muy restringida en la estructura comunitaria. Clarificado con las palabras de FERRARI BRAVO a este respecto:

«I 'poteri di controllo» di cui pure parla l'art. 137 richiedono un discorso diverso. Va detto subito che si tratta di controllo politico che esclude la possibilità di invalidazione successiva di atti o una condanna di comportamento che abbia effetti giuridici. Tale controllo si esercita essenzialmente sulla attività della Commissione ma, a seguito dell'evoluzione della prassi comunitaria con rafforzamento, almeno sotto questo profilo, dei poteri del Parlamento, anche sul Consiglio dei Ministri e, di recente, arriva ad estendersi (ma, in verità, in forme assai blande) fino agli organi della cooperazione politica che culminano nel Consiglio europeo», *op. cit.*, p. 98.

(49) DEWOST, *op. cit.*, p. 380.

fatto che formalizzare quanto era stato già deciso fin nei minimi dettagli» (50). La consideración de este proceso complejo de decisión como un acto único permitiría, sin duda, un ejercicio más sustancial del control a través del mecanismo de consulta cuando por razón de la materia correspondiera según los tratados comunitarios. Su importancia ha sido manifestada por la jurisprudencia del TJCE, que ha delimitado claramente el significado político y jurídico de la consulta al Parlamento al calificarla como «un elemento esencial del equilibrio institucional querido por los tratados» y como «...el reflejo, aunque limitado, al nivel de la Comunidad de un principio democrático fundamental según el que los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa...» cuyo no respeto, cuando así lo dispongan los tratados, entraña la nulidad del acto en cuestión (51).

En ocasiones, sin embargo, el propio Consejo europeo entra directamente a resolver cuestiones jurídicas de un interés inmediato regulándolas exhaustivamente, con independencia de que éstas puedan requerir posteriormente una serie de acciones concretas de otras instituciones comunitarias. El expediente normalmente utilizado por el Consejo europeo en este caso es el de las «Resoluciones». Un caso tipo es la «Resolución del Consejo europeo del 5 de diciembre de 1978, concerniente a la instauración del sistema monetario europeo (SME) y de las cuestiones conexas» (52). La utilización por parte del Consejo europeo del expediente de las resoluciones no comporta desde luego ninguna innovación en el plano de la práctica de las instituciones comunitarias, ya que constituye una práctica generalizada en la actuación del propio Consejo (53). No entraremos aquí en un estudio de la problemática de las resoluciones y nos limitaremos a señalar las especificidades que ofrecen en relación a las emanadas del Consejo.

Es obvio que el Consejo europeo, de conformidad con las reglas procedimentales del 77, y, en la medida en que actúe en el ámbito de la competencia comunitaria, podría utilizar para sus decisiones los tipos de actos previstos en el artículo 189 del TCEE. Es cierto que el conjunto de actos previstos en dicho artículo (y correspondientes de los otros tratados) no tiene un carácter exhaustivo tal como advierte la doctrina más amplia (54) y que, por tanto, desde un punto de vista formal, nada impide que se utilicen otro tipo de actos, como es el caso de las resoluciones. Pero, la práctica demuestra que la utilización de un tipo de actos distintos a los previstos en el 189 posee una intención política clara. El Parlamento supo verlo ya en 1969 en relación al Consejo y en su Resolución de 8 de mayo de 1969, sobre actos de la colectividad de los Estados miembros y sobre los actos del Consejo no previstos en los Tratados, manifestaba «...su inquietud frente a la tendencia del Consejo a decidir, fuera del procedimiento establecido en los tratados, principios, programas o directrices políticas impor-

(50) FERRARI BRAVO: *op. cit.*, p. 182.

(51) T. J. CC. EE., Arrêt 29 Octobre 1980, Affaire 138/79, Rec., 1980-7, p. 3360, p. 33. En idénticos términos, en Arrêt 29 Octobre 1980, Affaire 139/79, Rec., 1980-7, p. 3424, p. 34.

(52) Boletín CC. EE., 12-1978, punto 1.1.11.

(53) Véase WILLE, Emilio: *Le risoluzioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri delle Comunità Europee*, Padova, 1981, en particular, pp. 62 a 100 y 123 a 141.

(54) *Ibidem*, p. 124 y nota 3.

tantes, que se transforman automáticamente en actos jurídicamente vinculantes; en particular, con una práctica de este tipo, el derecho de iniciativa de la Comisión y el derecho de consulta del Parlamento son garantizados sólo en un plano formal, pero no siempre sobre un plano sustancial» (55). Desde esta perspectiva del control político, la problemática de las resoluciones se inserta en la tensión interinstitucional que caracteriza la construcción comunitaria, y, en particular, a nuestro juicio, en la continua reivindicación del Parlamento por acceder a un control de la iniciativa jurídico-política en el ámbito comunitario que permitiría la reinstauración en el sistema comunitario de un equilibrio institucional y una legitimidad más acorde con los presupuestos políticos comunitarios. Y es que, como han puesto de manifiesto VENIERO BABINI y JACQUES NICOLAS con esta reivindicación «...el Parlamento mira non soltanto ad affermarsi come parte attrice nel proceso decisionale della Comunità, ma anche a porre rimedio alla perdita di potere subita dalla Commissione, particolarmente a livello d'iniziativa, a causa della generalizzazione del voto all'unanimità nel Consiglio, nonche a causa dell'apparizione del Consiglio europeo...» (56). En cuanto al control jurisdiccional de la legalidad nos remitimos a lo anteriormente expuesto en el sentido de que dicho control es perfectamente concebible sobre las resoluciones del Consejo europeo, en tanto que éstas estén revestidas de los caracteres propios de los actos susceptibles de recurso de anulación «con independencia de la forma» tal como el TJCEE tiene sentada jurisprudencia (57).

Las funciones de impulsión y de orientación llevadas a cabo por el Consejo europeo resultan particularmente complejas de sistematizar. Se trata, sin embargo, de las vertientes de actuación del Consejo europeo por donde discurre la mayor y la más decisiva actividad del mismo. En principio, la actividad parece circunscribirse al ámbito estricto de las manifestaciones de voluntad política carentes de valor obligatorio desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, siendo puntualmente cierta esta observación, conviene matizarla. En efecto, como ha señalado ROSALYN HIGGINS, «...les actes peuvent être fonctionnellement générateurs de droit sans avoir nécessairement un caractère formellement obligatoire» (58). Desde esta perspectiva parece innegable que el Consejo europeo detenta en el contexto comunitario algo más que la mera capacidad de emitir opiniones políticas. Es evidente que para el Consejo europeo valen plenamente las palabras de PESCATORE en relación al Consejo: «Le mot-clé qui caractérise la nature du Conseil est celui de la **représentativité**...» y en consecuencia los representantes de los Estados (máxime en el nivel de Jefes de Estado y Gobierno) tienen competencia para expresar la voluntad del Estado. «Ce terme —continúa PESCATO-

(55) Cit. en *ibid.*, p. 123.

(56) BABINI, V. y NICOLAS, J.: «Il Parlamento Europeo e le vie del potere», en *La Comunità internazionale*, vol. XXXVII, 1982, núms. 1-2, p. 54.

(57) Vid. en este sentido, la cuestión de los «actos atípicos» (RODRIGUEZ IGLESIAS, en *op. cit.* pp. 355-356) y las decisiones de los representantes de los Gobiernos en el seno del Consejo (LOUIS, J. V.: *loc. cit.*).

(58) HIGGINS, R.: «Interpretations occidentales du concept d'organisation internationale», en *Le concept d'organisation internationale*, publicación de la UNESCO, dirigida por ABI-SAAB, París, 1980, p. 213.

RE— est donc porteur à la fois de pouvoir et de légitimité... Cependant, le Conseil est plus qu'une simple conférence internationale. Il est un **organe collectif**, inséré dans une structure institutionnel complexe» (59). En efecto, nada puede objetarse a ese nivel de representatividad estatal a su capacidad de emitir opiniones políticas, y aún, de asumir los compromisos que estimen oportunos. Su legitimidad es una legitimidad «interestatal» y, en consecuencia, toda cuestión relativa a su control cae en el ámbito de la competencia de cada Estado y depende de la forma establecida en su ordenamiento constitucional concreto. Algún autor, como es el caso de CHRISTOPH SASSE, aún matizando la cuestión en el sentido de que debería después conducirse hacia un mayor control parlamentario, ha llegado a manifestar que las Conferencias de Jefes de Estado y Gobierno (y Consejos europeos) «...représentent la dernière réserve de légitimité mobilisable en vue de l'amélioration de la capacité d'agir de la Communauté» (60). Por nuestra parte no compartimos esta opinión. Insistimos en que estamos ante «legitimidades distintas» y la que ejerce el Consejo europeo en los ámbitos de impulsión y orientación —distinto sería en el estricto campo de la cooperación política— es una legitimidad que nace en el cuadro de la competencia comunitaria. Todo lo que suponga sustituirla por una legitimidad interestatal es una simple alteración de **facto** —por importante que sea— de un modelo jurídico establecido que podrá explicarse desde una perspectiva política, pero que carece de fundamento jurídico alguno.

Veamos ahora el alcance y la forma que las acciones de impulsión y orientación por parte del Consejo europeo revisten. Las fórmulas utilizadas por el Consejo europeo indistintamente para ambos ámbitos de acción son las «Declaraciones» y las «Conclusiones o resúmenes de la Presidencia». Ambos pueden caracterizarse por la carencia de valor vinculante. Ahora bien, si sustancialmente carecen de valor obligatorio ambos, existen entre ellos algunos rasgos diferenciales. Pero, para plantear debidamente esta cuestión es necesario alterar la perspectiva. En efecto, si la cualificación de estos actos se realiza sobre la noción de «eficacia» jurídica, en el sentido de la producción de efectos jurídicos, con un nexo de causalidad directo con el acto no existe diferencia sustancial alguna entre ambas fórmulas. Sin embargo, si partimos de la noción mucho más amplia del acto jurídico que nos proporciona TRIMARCHI como «...qualsiasi fatto sociale giuridicamente rilevante ed avente per tanto attitudine ad essere punto di riferimento di determinate conseguenze giuridiche», que hace descansar la calificación sustancial de los actos sobre la noción de «relevancia jurídica», o si se prefiere —como es el caso de MALINTOPPI— hablar de **acto jurídicamente relevante** como una categoría distinta del acto jurídico (62), en cualquiera de los casos podemos establecer algunas diferencias de grado en el ámbito de la **eficacia indirecta** que determina la relevancia jurídica de ambos.

(59) PESCATORE, P.: loc. cit., p. 391.

(60) SASSE, Ch.: op. cit., p. 144.

(61) Cit. en MALINTOPPI, A.: *Le Raccomandazioni Internazionali*, Milán, 1958, p. 28, en nota 48. Resulta de gran interés toda la parte dedicada por MALINTOPPI al estudio del «acto jurídico», ver en especial las pp. 25 a 38.

(62) MALINTOPPI: op. cit., pp. 34 y 35.

En las reglas procedimentales de que se autodotó el Consejo europeo en su reunión de Londres de 1977, bajo el título de «Organización de los Consejos europeos», ejemplo donde los haya de oscuridad jurídica y claridad de intenciones políticas, se determina lo siguiente:

«Se convino en general en que el Consejo europeo deseará hacer públicas sus decisiones sobre algunas materias y publicar en ciertos casos una declaración que exprese la opinión acordada de la Comunidad sobre un punto de interés internacional. Tales declaraciones no deberían ser publicadas sin previa preparación, salvo en circunstancias excepcionales. Se debería establecer dos o tres semanas antes una lista de las materias sobre las que se piensa publicar declaraciones.

Los intercambios informales de pareceres entre los jefes de Gobierno no deberían ser consignados. En cuanto a las deliberaciones que tengan por fin llegar a decisiones o a cuya conclusión se publican declaraciones, sus conclusiones deberían ser objeto de un acta escrita de las conclusiones que deberían ser establecidas y difundidas bajo la responsabilidad de la presidencia» (63).

El tipo de declaraciones referidas en el primero de los párrafos, las que expresan «...la opinión acordada de la Comunidad sobre un punto de interés internacional», son las, en principio, referidas a la cooperación política y, en consecuencia, quedan fuera de preocupación de este trabajo. Sin embargo, querríamos señalar que, tal como señalamos en la introducción, resulta en ocasiones particularmente compleja la disección de estos aspectos. Por otra parte, si tenemos presente lo dicho en los «Tipos de deliberaciones» de estas mismas reglas procedimentales del 77, a las que ya nos referimos con anterioridad, se observará (apartado ii) que no quedaban expresamente referidas a la cooperación política, aunque tal sea el uso más común de las declaraciones. Lo que en cualquier caso queda claro son las particulares precauciones que el Consejo europeo adopta en relación a las declaraciones. Las declaraciones expresan la «voluntad acordada de la Comunidad» y en tal sentido, como señala PAMBOU TCHIVOUNDA, en un plano formal, la Declaración constituye «...un document consistant, ordonné et structuré... la précision de son objet imposant une définition précise et rigoureuse de la politique appropriée» (64). Pese a ello, las declaraciones poseen una naturaleza, como ya pusimos de manifiesto, más cercana a las nociones de «declaraciones de intención» (SERENI/WENGLER) carentes de valor obligatorio. También aquí el paralelismo con las «declaraciones» producidas en el seno del Consejo por los representantes de los gobiernos es clara. Y, en este sentido, teniendo presente la existencia de «otras categorías de actos» más de acuerdo con CURTI GIALDINO y JEAN-VICTOR LOUIS (65) nos parece que estamos en presencia de

(63) Boletín CC. EE., 6-1977, punto 2.3.1.

(64) PAMBOU TCHIVOUNDA, G.: *La Conférence au Sommet. Contribution à l'étude des institutions des relations internationales*, L.G.D.I., Paris, 1980, p. 321.

(65) CURTI GIALDINO, E.: «La competenza della Corte di Giustizia Comunitaria circa gli atti

actos no obligatorios que muy difícilmente pueden acercarse a la categoría de los «acuerdos en forma simplificada». Los términos concretos en que se expresan este tipo de actos del Consejo no permiten otra conclusión. Y, aunque resulte particularmente interesante la matización de NICOLETTA PARISI, en el sentido de que nos encontramos ante actos que se sitúan a medio camino «...fra l'obbligo nascente da un accordo —cierto en algunos casos (66)— e la mancanza assoluta di vincolatività» (67), lo cierto es que, salvo que se produzca ese perfeccionamiento posterior, son actos no susceptibles de un control de legalidad por vía jurisdiccional. No podría, sin embargo, más teórica que prácticamente, descartarse la posibilidad de un recurso por infracción de los Estados miembros dirigido contra la totalidad de los mismos. En cuanto al control político, nos remitimos a lo ya expuesto en relación a la debilidad del control del Parlamento europeo y, en cualquier caso, es un problema que se encuadra en la tensión interinstitucional que caracteriza el actual estadio de la Comunidad, sin que por el momento se vea como posible este control que, dada la naturaleza y alcance de esta categoría de actos sería, sin duda, el mecanismo más idóneo (68).

Decididamente situadas fuera de todo control nos parecen las «conclusiones», elaboradas, según las reglas de procedimiento del 77, «bajo la responsabilidad de la presidencia», que, pese a la notable relevancia indirecta que pueden tener en el desarrollo comunitario, tanto en el plano de la iniciativa como de la conducción de la actividad jurídica, carecen de los rasgos jurídicos mínimos que pudieran permitir su control.

## CONSIDERACIONES FINALES

Apenas iniciado el estudio del Consejo europeo se obtiene la certeza de estar frente a una de las realidades de poder más determinantes del complejo proceso de integración europeo. Sorprende, en contraste, los relativamente escasos estudios dedicados al tema y el espacio casi residual que comúnmente se le concede en obras generales sobre las Comunidades europeas. No hay ciertamente correspondencia ni con su importancia ni con el volumen de una actuación de casi diez años (69) decisiva en el funcionamiento y desarrollo comunitario. Conforme se

dei rappresentanti del governi in sede di Consiglio», en *Studi di Diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milán, 1974, p. 182, y LOUIS, J.-V.: *loc. cit.*, pp. 432 y 433.

(66) Caso del asunto de la Fundación Europea, ya citado (vid. notas 44, 45 y 46), instituida por un Acuerdo firmado el 29-3-1982 por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, al margen del Consejo Europeo. *Boletín CC. EE.*, 3-1982, 1.2.1/2/3.

(67) PARISI, N.: *loc. cit.*, p. 41.

(68) Vid. nota (48).

(69) Relación de reuniones del Consejo Europeo:

— Consejo Europeo de Dublín (10-11 de marzo de 1975). *Boletín CC. EE.*, 3-1975, puntos 2420 y 2421. (Vid. también 11-02-1104.)

— Consejo Europeo de Bruselas (16-17 de julio de 1975). *Boletín CC. EE.*, 7/8-1975, punto 2418.

— Consejo Europeo de Roma (1-2 de diciembre de 1975). *Boletín CC. EE.*, 11-1975, puntos 1101-1107.

— Consejo Europeo de Luxemburgo (1/2 de abril de 1976). *Boletín CC. EE.*, 4-1976, punto 2423.

— Consejo Europeo de Bruselas (12-13 de julio de 1976). *Boletín CC. EE.*, 7/8-1976, punto 2434.

profundiza en su estudio el sorprendente hecho va encontrando explicación. El Consejo europeo es una realidad híbrida entre lo político y lo jurídico, un mecanismo inter-estatal injertado en una estructura de integración, un mecanismo institucional dotado de unas deficientes e imprecisas normas de funcionamiento y cuyo verdadero ámbito de competencia es resuelto coyunturalmente por voluntad de sus componentes con base en razones de oportunidad política. Que una realidad así no encuentre fácil camino en la ciencia jurídica y que sus perfiles como institución no acaben de ser situados con mayor justeza no es extraño. Este ensayo que ha pretendido comprender el Consejo europeo desde una perspectiva jurídica y como una realidad comunitaria no ha conseguido sino plantear más interrogantes. Si algunas resultan útiles a quien con mejor fortuna aborde el tema el esfuerzo no habrá sido estéril.

Son todas ellas cuestiones que parten de una consideración de política jurídica importante. Como lo ha planteado claramente CHRISTOPH SASSE:

«ériger les conférences des chefs de gouvernements (o Consejo europeo) en une entité dotée de pouvoir de donner des instructions aux organes communautaires, et notamment au Conseil de ministres, implique, selon la tendance que se manifeste, la possibilité que les (...) chefs d'Etat ou de gouvernement se posent, avec l'aide du mécanisme normatif du Conseil,

- 
- Consejo Europeo de La Haya (29-30 de noviembre de 1976). *Boletín CC. EE.*, 11-1976, punto 2427.
  - Consejo Europeo de Roma (25-26 de marzo de 1977). *Boletín CC. EE.*, 3-1977, punto 2.3.24.
  - Consejo Europeo de Londres (29-30 de junio de 1977). *Boletín CC. EE.*, 6-1977, punto 2.3.31.
  - Consejo Europeo de Bruselas (5-6 de diciembre de 1977). *Boletín CC. EE.*, 12-1977, punto 2.3.26.
  - Consejo Europeo de Copenhague (7-8 de abril de 1978). *Boletín CC. EE.*, 4-1978, punto 2.3.23.
  - Consejo Europeo de Bremen (6-7 de julio de 1978). *Boletín CC. EE.*, 7/8-1978, punto 2.3.25. (Referencia al 6-1978, puntos 1.5.1 a 1.5.3.)
  - Consejo Europeo de Bruselas (4-5 de diciembre de 1978). *Boletín CC. EE.*, 12-1978, puntos 2.3.24 y 2.3.25.
  - Consejo Europeo de París (12-13 de marzo de 1979). *Boletín CC. EE.*, 3-1979, puntos 2.3.24/25. (Vid. también puntos 1.1.1/12.)
  - Consejo Europeo de Estrasburgo (21-22 de junio de 1979). *Boletín CC. EE.*, 6-1979, puntos 2.3.2/3. (Vid. también puntos 1.1.2/19.)
  - Consejo Europeo de Dublín (29-30 de noviembre de 1979). *Boletín CC. EE.*, 11-1979, punto 2.3.18. (Vid. asimismo puntos 1.1.1/20.)
  - Consejo Europeo de Luxemburgo (27-28 de abril de 1980). *Boletín CC. EE.*, 4-1980, puntos 1.1.1/31.
  - Consejo Europeo de Venecia (12-13 de junio de 1980). *Boletín CC. EE.*, 6-1980, puntos 1.1.2/13.
  - Consejo Europeo de Luxemburgo (1-2 de diciembre de 1980). *Boletín CC. EE.*, 12-1980, puntos 1.1.1/6.
  - Consejo Europeo de Maastricht (23-24 de marzo de 1981). *Boletín CC. EE.*, 3-1981, puntos 1.1.1/15.
  - Consejo Europeo de Luxemburgo (29-30 de junio de 1981). *Boletín CC. EE.*, 6-1981, puntos 1.1.1/18.
  - Consejo Europeo de Londres (26-27 noviembre de 1981). *Boletín CC. EE.*, 11-1981, puntos 1.1.1/13.
  - Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1982). *Boletín CC. EE.*, 3-1982, puntos 1.3.1/8.
  - Consejo Europeo de Bruselas (28-29 de junio de 1982). *Boletín CC. EE.*, 6-1982, puntos 1.5.1/10.
  - Consejo Europeo de Copenhague (3-4 de diciembre de 1982). *Boletín CC. EE.*, 12-1982, puntos 1.2.1/11.
  - Consejo Europeo de Bruselas (21-22 de marzo de 1983). *Boletín CC. EE.*, 3-1983, puntos 1.5.1/10.
  - Consejo Europeo de Stuttgart (17-19 de junio de 1983). *Boletín CC. EE.*, 6-1983, puntos 1.5.1/24.

en législateur omnipotent des peuples de la Communauté sans subir le jeu des poids et contrepoids d'une démocratie parlementaire né dans le cadre national et souvent défendue péniblement» (70).

El Consejo europeo ha llegado a constituirse en lo que SASSE prevé: una entidad dotada de un **quantum** de poder superior a cualquier institución comunitaria que a través de una función directiva que impele a los otros órganos lleva a cabo una actividad cuasi-legislativa. La cuestión reside en que es impensable que se vaya a prescindir de este mecanismo que, quierase o no, ha dinamizado el proceso europeo que en ocasiones ha estado cerca de una parálisis absoluta. Así las cosas, entendemos, que este problema debe reconducirse a la posibilidad de encuadrar al Consejo europeo en el marco institucional comunitario que, aunque a todas luces deficiente, tiene un cierto nivel de control y, lo que es más importante, hay un consenso generalizado de que ha de avanzar en el sentido de acercarse al esquema de funcionamiento del sistema democrático. Pero esto encuentra serias dificultades porque la naturaleza del Consejo y de sus funciones, como hemos puesto de manifiesto, ofrece serias resistencias a ser encuadrada en el esquema jurídico de funcionamiento previsto en los Tratados constitutivos. Gran parte de esas dificultades surgen de unas reglas de procedimiento de las que se dotó en 1977 y que exigirían un serio replanteamiento para el que, al menos, debería oírse al Parlamento europeo. De cualquier modo, aún, con esas reglas de procedimiento y contando con la práctica posterior puede definirse alguna línea de solución que, ciertamente, dependerá más que de cualquier otro punto de la capacidad de presión que puedan ejercer la Comisión y el Parlamento para que el Consejo europeo desarrolle su actividad ateniéndose al mecanismo comunitario, ejerciendo directamente su capacidad decisoria.

Con este nivel de indefinición no es fácil intentar aplicar mecanismos de control a la actividad del Consejo europeo. La noción de control implica ya serias dificultades de conceptualización en el plano internacional, como ha puesto de manifiesto recientemente GARZON CLARIANA. Según este autor, «La noción de control internacional aparece delimitada por la concurrencia de tres elementos: un elemento material, consistente en una actividad de verificación; un elemento teleológico, que se concreta en el objetivo inmediato de promover el cumplimiento efectivo de ciertas pautas de conducta; y un elemento formal, la regulación por el derecho de gentes» (71). En el marco del Derecho comunitario, esos tres elementos que definen la noción de control sólo aparecen claramente en el control de legalidad que ejerce el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No son fácilmente identificables en las débiles funciones de «control político» que puede ejercer el Parlamento Europeo ni en la actividad de la Comisión.

En este sentido, nuestra preocupación fundamental ha sido determinar la posibilidad de someter los actos del Consejo Europeo al «control de legalidad» del Tribunal y al «control político» del Parlamento. Nuevamente las normas pro-

(70) SASSE, Ch.: *op. cit.*, p. 142.

(71) GARZON CLARIANA, G.: «El control internacional. Contribución al estudio de los controles internacionales», en *R.E.D.I.*, núm. 1-1983, pp. 9 a 28. Cita en p. 15.

cedimentales que rigen la actividad del Consejo Europeo nos parecen el impedimento más grave. La imprecisión de los actos y su dudosa idoneidad para la producción de efectos jurídicos directos son difícilmente salvables para este objetivo, cuando no lo imposibilitan totalmente. Pero la propia indefinición de la actuación del Consejo Europeo permite la introducción de matizaciones según el tipo de actos, en la óptica del control de legalidad. El balance no es, sin embargo, muy positivo. La modificación de las normas procedimentales, particularmente, en lo que respecta a la forma de los actos constituiría un sustancial logro en el ámbito institucional comunitario. El «control político» del Parlamento Europeo queda excesivamente mermado y parece no poder resolverse sino en la necesidad genérica de un acrecentamiento de sus poderes.

La cuestión es digna de mejor atención. De lo que sí estamos convencidos es de que a pesar de las dificultades es posible paliar ciertos rasgos «directorales» del Consejo Europeo. Cuestión que urge, al menos hasta que sea posible el reciente Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984 en el que, aunque persiste la figura del Consejo Europeo, sus funciones están mejor delimitadas y los sistemas de control más definidos.

## THE EUROPEAN COUNCIL AND THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE EUROPEAN COMMUNITY

### ABSTRACT

This article is substantially an essay on the meaning of the introduction of the European Council in the context of European integration. As an operative reality, the European Council means particularly the introduction in Community dynamics of a power which develops on the basis of a different «legitimacy» as the one established in the Constituent Treaties. The latter, in spite of its peculiarity, is nearer to the typical legitimacy of the State based on the rule of law than to the European Council's «efficiency-based» legitimacy.

The main purpose of the article is to test how far the European Council and its action to stay within the system of balances and counterbalances which is at the base of legitimacy in the Community. In the first part the author tries to show the basic characteristics of the nature of the European Council, thus focusing on the rules of procedure which the Council itself adopted in London in 1977 and on the already large practice of the European Council. Having established some aspects that show a high level of indefiniteness of the acts of the European Council, in the second part the author tries to verify the possibility that such acts could be subject to the jurisdictional control of the European Court and to a «political control» of the European Parliament. In this sense practice shows that, in spite of the fact that the European Council develops its activity in the framework of a «leadership» function, the various formulas through which it fulfills its function allows different appreciations about the possibility of control.

The study ends with some final considerations that show the necessity for revision of the 1977 Rules and for giving the European Parliament some real control.



## LE CONSEIL EUROPÉEN ET LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE COMMUNAUTAIRE

### RÉSUMÉ

Cette étude est substantiellement un essai sur ce que représente l'introduction du Conseil Européen dans le contexte du processus d'intégration européenne. En tant que réalité opérationnelle, le Conseil Européen signifie surtout l'introduction dans la dynamique communautaire d'une réalité de pouvoir se développant sur la base d'une «légitimité» différente de celle qui a été établie dans les traités, laquelle, malgré ses caractères *sui generis*, se rapproche davantage de la légitimité typique de l'Etat de droit que de la légitimité axée sur l'efficacité qui est celle du Conseil Européen.

L'étude a comme but prioritaire de constater dans quelle mesure il est possible que le Conseil Européen et son activité restent soumis au système de poids et contrepoids qui est à la base de la légitimité communautaire. Dans une première partie il est essayé d'établir les traits fondamentaux de la nature du Conseil Européen et de ses actes, ce qui est fait à l'appui de l'analyse des règles de procédure fixées par le Conseil lui-même lors de la réunion de Londres de 1977 ainsi que de la pratique déjà considérable du dit Conseil. Ayant constaté un haut degré d'indefinition des actes du Conseil Européen, dans la deuxième partie il est essayé de préciser si et dans quelle mesure de tels actes pourraient être soumis au contrôle de la légalité de la Cour de Justice des Communautés Européennes ainsi que de considérer les possibilités d'action du Parlement Européen en tant qu'organe de «contrôle politique». La pratique montre que, bien que le Conseil Européen développe son activité dans le cadre générique d'une fonction de «direction», les formules variées qu'il utilise lors de l'exercice de cette fonction permettent des appréciations nuancées quant aux possibilités de contrôle.

L'étude conclue avec des considérations finales soulignant qu'il est nécessaire de modifier les règles de 1977 et d'octroyer au Parlement Européen des vraies fonctions de contrôle.

