

Núm. 21/ Curs 2012-2013

**La transformación de la Presidencia del Consejo
Europeo a raíz del Tratado de Lisboa y su impacto sobre
el control de la agenda europea**

Albert Aixalà i Blanch

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)
MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 21

Curs 2012-2013

© Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Albert Aixalà i Blanch

ISSN 2014-153X

**Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona
(Susana.Beltran@uab.es)**

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat evaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les lenguas de trabajo son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

LA TRANSFORMACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO A RAÍZ DEL TRATADO DE LISBOA Y SU IMPACTO SOBRE EL CONTROL DE LA AGENDA EUROPEA

Autor: Albert Aixalà i Blanch

Màster Oficial en Integració Europea,
UAB,
edició 2012-2013

Tutora: Dra. Ana Mar Fernández Pasarín

RESUMEN/ABSTRACT:

El objeto de esta investigación es analizar en qué medida la nueva presidencia permanente del Consejo Europeo establecida por el Tratado de Lisboa ha transformado la función presidencial y ha conllevado un cambio cualitativo en el funcionamiento del Consejo Europeo, así como en su proceso de toma de decisiones. Las conclusiones del estudio apuntan a que el cambio en el sistema presidencial ha comportado un incremento en la eficacia del Consejo Europeo a la vez que ha provocado una concentración de nuevos poderes en la presidencia gracias al uso de los mecanismos de establecimiento y control de la agenda.

RESUM EN CATALÀ:

L'objecte d'aquesta recerca és analitzar en quina mesura la nova presidència permanent del Consell Europeu establerta pel Tractat de Lisboa ha transformat la funció presidencial i ha comportat un canvi qualitatiu en el funcionament del Consell Europeu, així com en el seu procés de presa de decisions. Les conclusions de l'estudi apunten a que el canvi en el sistema presidencia ha comportat un increment en l'eficàcia del Consell Europeu alhora que ha provat una concentració de nous poders en la presidència gràcies a l'ús dels mecanismes d'establiment i control de l'agenda.

KEYWORDS:

CONSEJO EUROPEO, PRESIDENCIA DEL CONSEJO, *AGENDA-SETTING, POWER OF THE CHAIR*.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	p. 7
PARTE I. MARCO TEÓRICO	p. 10
Capítulo 1. El neoinstitucionalismo aplicado al proceso de integración europea.	
1.1 La teoría institucional y los tres nuevos institucionalismos	p. 10
1.2 El neoinstitucionalismo aplicado al análisis de la presidencia del Consejo Europeo.	p. 12
1.3 El concepto de " <i>critical juncture</i> "	p. 15
Capítulo 2. El modelo de establecimiento/control de la agenda (<i>The setter model</i>) y la aproximación teórica del poder de la presidencia (<i>The power of the chair</i>) aplicados a la presidencia del Consejo Europeo.	p. 17
2.1 El modelo de establecimiento/control de la agenda (m.e.c.a)	p. 17
2.2 Los poderes de " <i>agenda shaping</i> " de la Presidencia del Consejo	p. 19
2.3 El poder de la presidencia (<i>The power of the chair</i>).	p. 21
PARTE II. ANÀLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PRESIDENCIA PERMANENTE DEL CONSEJO EUROPEO	p. 23
Capítulo 1. La presidencia del Consejo Europeo (1974-2009)	p. 23
1.1 Los orígenes del Consejo Europeo (1974-1985) y la progresiva "comunitarización" de su presidencia (1986-2009)	p. 23
1.2 El debate sobre la necesidad de estabilizar la presidencia del Consejo Europeo en la Convención Europea y en la CIG 2003-2004	p. 26
Capítulo 2. La presidencia permanente del Consejo Europeo (2010-2013)	p.28
2.1 El diseño institucional de la Presidencia del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa: competencias, funciones y organización	p. 28
2.2 El funcionamiento del Consejo Europeo bajo la nueva presidencia	p. 30

Capítulo 3. Efectos imprevistos y "consecuencias no intencionadas" de la nueva presidencia permanente: el control de la agenda y el protagonismo en la gobernanza económica.

p. 34

- | | | |
|-----|--|-------|
| 3.1 | El control de la agenda en el Consejo Europeo. La agenda y las prioridades entre 2010 y 2013 | p. 34 |
| 3.2 | El poder de la presidencia y el equilibrio de poder en el Consejo Europeo | p. 38 |
| 3.3 | La gobernanza económica como ejemplo de control de la agenda y del poder de la presidencia. | p. 40 |
| 3.4 | La política exterior europea como ejemplo de " <i>agenda exclusion</i> " | p. 51 |

CONCLUSIONES **p. 54**

BIBLIOGRAFÍA **p. 58**

INTRODUCCIÓN

1. Objeto de Estudio: La presidencia permanente del Consejo Europeo

El Consejo Europeo, creado en 1974, ha sido -hasta el Tratado de Lisboa- un órgano de decisión política que se ha situado por encima de la arquitectura institucional de la Unión, como una formación emanada del Consejo de la Unión, pero sin unas tareas claramente definidas por los tratados. Por ello, el diplomático belga Pierre de Schoutheethe y la profesora Hellen Wallace pudieron afirmar hace más de diez años que "el Consejo Europeo es difícil de estudiar, de describir y de clasificar como institución dentro de la UE porque su desarrollo ha sido ambiguo y lleno de paradojas" (Schoutheethe y Wallace 2002). El Consejo Europeo ha funcionado durante más de 30 años como un "jefe de estado colectivo", situado por encima de las instituciones comunitarias, y su presidente, uno de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, ejercía de *primus inter pares* durante el breve período de la presidencia. Con el sistema de presidencia rotatoria, los jefes de Estado o de Gobierno utilizaban su semestre europeo como una herramienta para promover sus intereses y valores nacionales, y para incrementar su prestigio político personal a nivel europeo y en sus respectivos países.

El nuevo Tratado, en cambio, convierte definitivamente el Consejo Europeo en una institución de la Unión, y establece una presidencia permanente para mejorar su funcionamiento y visibilidad. La creación de esta presidencia ha supuesto un cambio notable en su funcionamiento, y el objetivo de este trabajo es preguntarse si los cambios han tenido un efecto en los mecanismos de toma de decisiones y en los equilibrios de poder en el seno del Consejo Europeo. La nueva presidencia permanente, de dos años y medio renovables una vez, no sólo parece haber "comunitarizado" definitivamente la institución, convirtiendo su presidencia, en una presidencia *supra partes*, que podría dar lugar a un liderazgo genuinamente europeo, sino que ha afectado a los mecanismos de toma de decisiones y a la capacidad de influencia de los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo. Así, el objetivo de este estudio es analizar los cambios producidos en el funcionamiento, la toma de decisiones, y los resultados del Consejo Europeo entre 2010 y 2013, así como las relaciones con el resto de instituciones comunitarias.

2. Pregunta de investigación, hipótesis y metodología

La pregunta que se plantea esta investigación es en qué medida la presidencia permanente del Consejo Europeo, establecida en el Tratado de Lisboa, ha supuesto un cambio cualitativo en el funcionamiento del Consejo Europeo respecto al sistema de presidencia rotatoria anterior. Para respondernos a esta pregunta plantearemos dos hipótesis.

La primera hipótesis es que la desvinculación de la presidencia del Consejo Europeo de las jefaturas de Estado o de Gobierno nacionales, ha dado autonomía a la presidencia y le ha permitido agilizar la toma de decisiones, y preparar de forma más intensa las reuniones del Consejo para facilitar acuerdos y construir nuevos consensos partiendo del interés general europeo. Así, la presidencia permanente sería la evolución lógica del proceso de "comunitarización" de la presidencia desarrollado desde finales de los años 80 y de los cambios ya introducidos en el funcionamiento del Consejo Europeo desde el año 2002. Esta hipótesis se validaría aplicando el marco teórico desarrollado por el institucionalismo histórico a la evolución del Consejo Europeo, y utilizando como variables explicativas las medidas tomadas por el Consejo durante los tres años de presidencia permanente, midiendo sus resultados en términos de eficacia, para podernos responder si la nueva presidencia es más eficaz en el desarrollo de sus funciones.

La segunda hipótesis plantea que la autonomía conseguida por la presidencia permanente ha tenido un "efecto imprevisto", característica del "efecto estructurante" de la nueva institución sobre la acción y los agentes, es decir, los Estados miembros. En este sentido, la nueva presidencia permanente habría desarrollado de forma eficaz su poder de "*agenda shaping*" hasta conseguir un cierto "monopolio de la agenda" del Consejo Europeo, cambiando radicalmente la relación estructura-agente entre la presidencia y los Estados miembros. Este monopolio, dificultaría la introducción de nuevos elementos de debate y nuevos enfoques sobre las políticas que se discuten en el Consejo Europeo, e incluso habría hecho más difícil el desarrollo de alianzas flexibles entre Estados Miembros en el seno de la institución. Para validar esta segunda hipótesis utilizaremos la aproximación teórica del "modelo de establecimiento y control de la agenda", más conocida como "*the setter model*", así como los estudios desarrollados por Jonas Tallberg sobre los poderes de las presidencias: "*the power of the chair*". Para ello, utilizaremos como variables explicativas los temas tratados en las reuniones del Consejo Europeo entre 2010 y 2013 para responder si la nueva presidencia ha sido capaz de

establecer y sostener en el tiempo una agenda concreta y estable de prioridades, y en qué medida esta capacidad le ha otorgado un nuevo poder a la presidencia para hacer avanzar la toma de decisiones del Consejo Europeo de forma "sesgada", respondiendo sólo a determinadas preferencias.

3. Interés de la investigación

El objetivo de la investigación es conocer mejor el funcionamiento del sistema político europeo tras los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, analizando las relaciones "estructura-agente" así como el "efecto estructurante de las instituciones sobre la acción". La investigación se justifica por el interés de estudiar una figura institucional nueva, la presidencia permanente del Consejo Europeo, que ha merecido aún poca atención académica, partiendo de las investigaciones previas sobre la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, su evolución institucional y proceso de "comunitarización", exhaustivamente estudiada por Fernández (2005).

Demostrado este proceso de "comunitarización", así como el efecto estructurante de la institución sobre la acción del Consejo de la Unión y la importante posición relativa de la presidencia dentro del sistema político europeo, pretendemos analizar si esta presidencia "comunitarizada" asume un nuevo rol, quizás imprevisto, cuando es ejercido por un responsable político sin otro cargo nacional y que -en cierta medida- escapa al control de los gobiernos de los Estados miembros. Así, el objetivo de la investigación es poder demostrar que la presidencia permanente ha introducido un cambio sustancial en el ejercicio de la presidencia, dando continuidad a sus trabajos, estabilizando sus prioridades y agilizando los procesos de toma de decisiones, a través de una progresiva "presidencialización" y "personalización" de su función, que puede estar transformando el equilibrio institucional de la Unión así como el equilibrio de poder entre los Estados.

PARTE I. MARCO TEÓRICO

Capítulo 1. El neoinstrumentalismo aplicado al proceso de integración europea.

1.1 La teoría institucional y los tres nuevos institucionalismos

La hipótesis de partida del neoinstrumentalismo, como teoría opuesta al funcionalismo y el conductismo, consiste en sostener la primacía de las instituciones como variables explicativas de los resultados políticos: "*institutions matters*". Así, si bien considera que el proceso de creación de las instituciones responde a las preferencias de los actores individuales en el momento de su constitución, también sostiene que, una vez creadas, las instituciones adquieren autonomía propia y acaban condicionando el desarrollo de los procesos políticos. Para el nuevo institucionalismo, el carácter autónomo de las instituciones políticas las dota de capacidad para estructurar el comportamiento de los actores, moldear sus preferencias, y orientar sus objetivos, sometiendo las opciones iniciales de los actores a un proceso de rutinización y de socialización -calificado como "lógica de apropiación"- que implica la difusión de los valores del sistema y su asimilación por parte de los actores implicados en el proceso de toma de decisiones. Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) en su conocido artículo *The three Institutionalisms*, distinguieron entre tres tipos de institucionalismo: el institucionalismo sociológico, el institucionalismo racional, y el institucionalismo histórico.

El institucionalismo sociológico tiene su origen en la obra seminal de James March y Johan Olsen (1984) y se basa en la idea de una "lógica de la apropiación" de los valores transmitidos por una institución, internalizando normas y socializando comportamientos. Según esta perspectiva, las instituciones ejercen su influencia no sólo sobre las preferencias de los actores, sino también sobre sus percepciones de la realidad. En palabras de Hall y Taylor, "las instituciones no afectan simplemente los cálculos estratégicos de los individuos (...) sino también sus preferencias más básicas y su identidad" (Hall y Taylor 1996: 948)

El institucionalismo racional, en cambio, se basa en la idea de una "lógica de la consecuencia", partiendo de la idea que ante un problema de acción colectiva, cada

actor intentará potenciar al máximo su posición relativa, guiado por sus propias preferencias e intereses. Desde esta perspectiva, el origen de las instituciones es consecuencia del cálculo racional y la perspectiva utilitarista de los actores, aunque una vez creadas estas instituciones tienen un impacto sobre los actores, moldeando sus preferencias, orientando sus acciones y condicionando sus elecciones racionales. Según Hall y Taylor (1996: 945) "los actores crean la institución con el objetivo de conseguir el valor de su función en términos de ganancias de cooperación", aunque una vez creada "la interacción estratégica entre los actores juega en la determinación de los resultados políticos" (Hall y Taylor, 1996: 952). Una interacción que puede llevar a un resultado colectivo sub-óptimo si los actores principales tienden a maximizar sus propias preferencias y el sistema institucional no garantiza visiones complementarias o coaliciones alternativas a las preferencias de los actores principales.

Finalmente, el institucionalismo histórico sostiene que las opciones institucionales iniciales condicionan la evolución futura de los sistemas institucionales, planteando el carácter contingente del diseño institucional. Por ello, fija su atención en las variables explicativas del desarrollo institucional -analizando los factores de emergencia, continuidad y cambio institucionales- y centra su foco en la dinámica estructura-agente, en las relaciones entre las instituciones y los actores. Para analizar el desarrollo institucional, el institucionalismo histórico utiliza el concepto de *path dependency*, que sostiene que el desarrollo de un sistema institucional no depende sólo de los inputs de los actores políticos sino también de la propia dinámica evolutiva de las instituciones, que puede llegar a alterar su función original y condicionar de manera imprevista el comportamiento de los actores. En palabras de Paul Pierson (1996: 126) "el institucionalismo histórico pone el acento en las dificultades de sujetar la evolución institucional a un control estricto".

Paul Pierson (2000b) denominó este efecto "*the unintended consequences*", las "consecuencias no intencionadas". Un efecto vinculado al de los "límites del diseño institucional" debido, entre otros, al "problema de los horizontes de corto plazo" . En su opinión, los diseñadores de las instituciones pueden no actuar instrumentalmente, como afirman los racionalistas, sino por "concepciones de los que podría ser apropiado" y por ello podrían terminar siendo "disfuncionales" (Pierson, 2000b: 478). Otro motivo que puede generar "consecuencias no-esperadas" es que normalmente las decisiones se toman por "razones políticas de corto plazo" que no tienen en cuenta las consecuencias

institucionales a largo plazo. Pero incluso si los creadores de la institución "actúan instrumentalmente y se focalizan en los efectos a largo plazo" pueden terminar desarrollándose "consecuencias no esperadas" (Pierson 2000b: 483). Ello conlleva importantes problemas en el diseño institucional, puesto que un error en el diseño o unos "efectos inesperados" de la dinámica institucional pueden ser muy difíciles de solucionar *a posteriori*. En cualquier caso, en este trabajo partiremos de la proposición empírica según la cual existen "consecuencia no intencionadas" en el desarrollo de las instituciones de la Unión Europea debido a la delegación de poderes en las instituciones de la UE y a la aprobación de nuevas políticas a nivel europeo.

1.2 El neoinstitucionalismo aplicado al análisis de la presidencia del Consejo Europeo

El neoinstitucionalismo, aplicado al ámbito de la integración europea, "intenta poner de manifiesto el carácter estructurante de las instituciones comunitarias" (Fernández, 2006: 2). Según esta perspectiva académica, el sistema institucional europeo se ha convertido, progresivamente, en un actor autónomo, que funciona independientemente de la voluntad de sus creadores, y su investigación académica se basa en medir el impacto y la influencia de las instituciones en la praxis política y en el comportamiento de los actores, sus identidades, preferencias y estrategias. Según el paradigma neoinstitucional, los Estados miembros de la Unión Europea están sometidos a un proceso de rutinización y socialización que se concretaría en la "internalización de unas pautas de comportamiento más inclinadas hacia la búsqueda del compromiso y la defensa de los intereses generales" (Fernández, 2006: 15).

En este sentido, la presidencia permanente del Consejo Europeo podría ser un ejemplo de impacto de un cambio institucional en la praxis política de la institución, y en el comportamiento, preferencias y estrategias de los actores implicados, en este caso, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros. Para ello, este trabajo se propone analizar si la presidencia permanente ha tenido un impacto no sólo en el comportamiento de los actores sino en los *outputs* del Consejo Europeo, para poder demostrar si el cambio institucional ha provocado un cambio en los resultados políticos.

Cabe preguntarse si en el proceso de "comunitarización" del Consejo Europeo se han difundido progresivamente los valores comunitarios, reduciendo el peso de los

intereses nacionales, y si este proceso se ha acelerado en los últimos tres años, con el fin de las presidencias rotatorias, que ha impedido que ningún Estado Miembro pueda intentar poner sus intereses nacionales por delante de los intereses comunitarios. O bien si, por el contrario, la presidencia permanente ha generado "efectos inesperados" y "consecuencias no intencionadas" gracias a su poder como "*agenda shaper*", creando nuevos equilibrios -o desequilibrios- de poder en el seno del Consejo Europeo y de la Unión.

Una respuesta positiva a la primera hipótesis, nos llevaría a validar el modelo de " fusión institucional" definido por Wolfgang Wessels (1997), en la medida que la creación de una institución genuinamente europea y supranacional -la presidencia permanente- en un órgano que hasta ahora era la máxima expresión de la lógica intergubernamental, puede suponer una nueva superación del marco institucional sobre el que se ha desarrollado hasta ahora el proceso de construcción europea. El propio Wessels considera que "los Jefes de Estado y de Gobierno han desarrollado una serie de mecanismos de negociación, especialmente paquetes de acuerdos, y una cultura consensual para llegar a acuerdos más fácilmente" (Wessels, 2012: 17). En el modelo de " fusión institucional" de Wessels, los miembros del Consejo Europeo se encuentran en un dilema entre su instinto de solucionar problemas y su reflejo soberano, pero acaba pesando más su instinto en la medida que conciben la Unión Europea como un instrumento esencial para ganar influencia, en contraste con los menos efectivos instrumentos nacionales (Wessels, 2012: 26)

Según esta hipótesis, la nueva presidencia permanente del Consejo Europeo sería un paso más en el proceso de "comunitarización" y "presidencialización" de la Unión Europea (Fernández y Mangenot 2011), acelerando los cambios que ya se venían produciendo desde finales de los años 90 -que habían convertido la presidencia "en una función a la vez comunitaria e intergubernamental" (Fernández 2005: 116)- y facilitando la toma de decisiones en el nuevo sistema "presidencial" de gobierno de la Unión, que articula la presidencia del Consejo Europeo con el resto de presidencias, estables, permanentes o rotatorias del Eurogrupo, el Consejo de Asuntos Exteriores, el Consejo de Asuntos Generales y el COREPER.

Por el contrario, una respuesta positiva a la segunda hipótesis planteada en este trabajo, que sitúa el foco en los "efectos inesperados" de la nueva presidencia -y muy especialmente el progresivo control sobre la agenda por parte del Presidente- nos

llevaría a valorar el cambio institucional desde otra perspectiva. Para validarla, estudiaremos en qué medida la creación y el diseño institucional de la nueva presidencia del Consejo Europeo es consecuencia de la voluntad de los "agentes dotados de mayores cotas de poder" para "cambiar las 'reglas del juego' de forma que, según sus creencias, sirvan a sus intereses por mantener e incrementar ese poder" (Rothstein, 1996), y hasta qué punto la autonomía de la nueva presidencia, a través de sus funciones de "*agenda shaper*" que le llevan a ostentar un cierto "monopolio de la agenda" no están al servicio de los mismo agentes que crearon y diseñaron la institución. O si, por el contrario, la presidencia permanente del Consejo Europeo está generando "consecuencias no intencionadas".

Según Pierson (1996) los Estados tienen tendencia a negociar soluciones a corto plazo y a regirse por la coyuntura o el interés inmediato y ello les impide, con frecuencia, medir el alcance de sus decisiones a largo plazo. En su opinión, cuando analizamos la integración europea a través del tiempo, descubrimos que "las instituciones y políticas creadas por los estados miembros como resultado de la negociación intergubernamental, evolucionan a lo largo del tiempo en algo bastante diferentes de los que se había previsto inicialmente". Así, incluso actores que se encuentran en una posición inicial fuerte e intentan maximizar sus intereses, "pueden terminar llevando a cabo reformas institucionales que transforman sus propias posiciones en un sentido totalmente inesperado e indeseado" (Pierson 1996: 126). Por todo ello, se centra en los factores susceptibles de crear "*gaps*" considerables en el control de los Estados miembros: las acciones autónomas de los actores institucionales europeos, los horizontes temporales restringidos de los decisores, el gran potencial para que se produzcan consecuencias imprevistas, y la probabilidad de cambios en las preferencias a lo largo del tiempo (Pierson 1996: 131-132).

En relación a la autonomía de las instituciones, Pierson cita la capacidad para "fijar la agenda" y el margen de maniobra del que han dispuesto "actores emprendedores europeos" como la Comisión Delors, capaces de diseñar paquetes legislativos y estructurar la secuencia de sus propuestas para maximizar su margen de iniciativa independiente (Pierson 1996:133). En relación a los horizontes de tiempo restringidos, podría sostenerse que los actores toman decisiones para solventar problemas en el corto plazo, pero incluso cuando toman decisiones pensando en el largo plazo, la complejidad de los asuntos, y la multiplicidad de interacciones que se

producen entre los actores, acaban produciendo "consecuencias no intencionadas". Finalmente, y en relación al cambio de preferencias de los Estados Miembros, puede constatarse que se producen, en primer lugar debido a los cambios de gobierno, que comportan cambios de prioridades, también en relación a la política europea. Todo ello, conlleva una pérdida significativa de control por parte de los Estados de la agenda y de las decisiones que se toman en la Unión Europea, así como de la evolución de las instituciones creadas por ellos, como la presidencia permanente del Consejo Europeo que aquí nos ocupa.

Para concluir, podemos afirmar que el análisis institucional nos resulta útil para preguntarnos si la presidencia permanente se creó para mejorar la eficacia y eficiencia del funcionamiento del Consejo Europeo, y basándose en la identidad comunitaria que habían desarrollado los Estados miembros en el ejercicio de la presidencia, pero sin valorar completamente los "efectos inesperados", las "consecuencias no intencionadas", que podría conllevar la nueva presidencia en relación a la distribución de poder en el seno del Consejo Europeo y, por extensión, en el seno de la Unión, o si -por el contrario- los efectos de la "comunitarización" de la función presidencial -que puede suponer un importante *shift* en la balanza de poder entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, con una notable pérdida de poder por parte de los Estados- era una "consecuencia previsible", e incluso prevista, por los que diseñaron la nueva institución, guiados por la "idea central motivadora" (Goodin, 1996) de un poder presidencial fuerte capaz de dirigir desde Bruselas el proceso de integración europea y nuevas transferencias de soberanía desde los Estados nacionales a las instituciones comunitarias.

1.3 El concepto de "*critical juncture*"

Según la teoría institucional, la evolución de las instituciones puede dividirse en etapas de estabilidad o períodos de equilibrio y momentos de cambio. Por ello, la noción de crisis es fundamental para explicar el cambio institucional, entendida como "punto de inflexión en la continuidad de un sistema" (Fernández 2005:63) Desde esta perspectiva, las instituciones son normas y procedimientos estables, pero la adopción de una decisión institucional en un momento decisivo de la coyuntura política condiciona la evolución del sistema institucional: En este trabajo, que quiere analizar un cambio

institucional notable en la presidencia del Consejo Europeo, en parte provocado por la necesidad de adaptar la estructura institucional de la Unión a la ampliación de 15 a 25 miembros, nos interesa especialmente el concepto de "*critical juncture*" o coyuntura crítica, definido por Collier y Collier (1991), que se asemeja al concepto de "*performance crisis*" de March y Olsen, o el de "*punctuated equilibrium*" de Stephen Krasner.

Según Collier y Collier (1991: 29) una coyuntura crítica puede ser definida como "un período de cambio significativo, que normalmente ocurre de distintas maneras en diferentes países y que puede ser hipotetizada para producir distintos legados". Según los autores, si la hipótesis explicativa se prueba como falsa -es decir, que la coyuntura crítica no produjo un legado- entonces podremos decir que no era realmente una coyuntura crítica. Así, la importancia de una coyuntura crítica sólo se puede establecer en relación a su legado histórico específico. Con todo, estos autores diferencian entre la "coyuntura crítica" y los "clivajes generadores" que mueven una sociedad hacia una coyuntura crítica (Collier 1991:32-33), así como entre las "causas constantes" y las "causas históricas" (Collier 1991: 35-36), que condicionan estos desarrollos. En el caso que nos ocupa, podríamos considerar como "causa constante" el mecanismo de reproducción de una institución que llevó a la "comunitarización" de la función presidencial, y como "causas históricas" la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros en 2004. Nuestra coyuntura crítica sería la crisis económica y financiera que afecta la Unión y que tiene un impacto evidente en el funcionamiento de las instituciones y puede tener, en el futuro, un impacto aún mayor en el desarrollo de la Unión Europea.

Giovanni Capoccia y David Kelemen (2007) definen el concepto de "*critical juncture*" como "períodos de tiempo relativamente cortos durante los cuales hay una probabilidad sustancialmente incrementada de que las decisiones de los actores afectarán el resultado" y caracteriza estos períodos de cambio como "momentos de un relativo indeterminismo estructural" cuando los actores "consiguen resultados de una manera más voluntarista de lo que permiten las circunstancias normales" (2007: 347) Así, según Capoccia y Kelemen (2007:354) "podemos considerar el análisis de las coyunturas críticas como el análisis de los procesos de toma de decisiones en condiciones de incertidumbre" y, por ello una coyuntura crítica no conduce necesariamente a un cambio. Finalmente, el autor identifica la contingencia como "un

elemento clave de las coyunturas críticas" puesto que "durante las coyunturas críticas el cambio es sustancialmente menos constreñido que durante las fases de *path dependence* que las preceden y suceden", y para poderla estudiar seriamente se hace imprescindible tomar en consideración el análisis contra factual (Capoccia y Kelemen 2007: 368)

Siguiendo estas definiciones, podríamos considerar que nos encontramos en una coyuntura crítica, provocada por la crisis económica, en la cual se están tomando decisiones en condiciones de incertidumbre pero aún no podemos saber si estas decisiones conllevaran cambios duraderos puesto que aún es pronto para conocer su "legado". En cualquier caso, sí que podríamos sostener que la decisión de crear una presidencia permanente del Consejo Europeo no era una evolución "natural" del sistema presidencial anterior, sino que ha supuesto un cambio mayor en la estructura institucional, provocado en parte por una "causa histórica" determinante -la ampliación de la UE- y desarrollada en un contexto de "coyuntura crítica" provocada por la mayor crisis económica y financiera en Europea desde la postguerra de 1945.

Pero antes de analizar las consecuencias de esta "coyuntura crítica", plantearemos dos modelos teóricos que nos ayudaran a analizar el funcionamiento de la presidencia permanente del Consejo Europeo: el modelo de establecimiento y control de la agenda y la aproximación teórica del poder de la presidencia, a los que dedicaremos el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El modelo de establecimiento/control de la agenda (*The setter model*) y la aproximación teórica del poder de la presidencia (*The power of the chair*) aplicados a la presidencia del Consejo Europeo.

2.1 El modelo de establecimiento/control de la agenda (*The setter model*)

Basándose en el modelo creado por Howard Rosenthal a finales de los años 70 para analizar el poder del setter en los procesos de negociación presupuestaria, revisado y desarrollado por el propio autor años más tarde (Rosenthal, 1990), Barry Weingast define el modelo de establecimiento/control de la agenda (*m.e.c.a.*) como una situación

en la que uno de los actores tiene la capacidad para establecer las opciones dentro de un proceso de decisión, controlando y estableciendo la agenda de las votaciones estratégicamente (Weingast, 1996: 251). Esta aproximación teórica parte de un modelo espacial de voto entre alternativas situada en un conjunto unidimensional, que representa el conjunto de opciones posibles. En este modelo, cada individuo tiene una función de preferencias que alcanza su máximo en un "punto ideal" que representa la política preferida por el individuo con respecto al resto de alternativas, de modo que cada uno de ellos preferirá las políticas más próximas a su ideal. Si se pudiera proponer cualquier alternativa a votación, y cada propuesta se enfrentara al *statu quo* en una votación mayoritaria, la única alternativa estable coincidiría con el punto ideal del votante mediano. Es decir, con la mejor alternativa considerando las preferencias de todos los actores, la más aceptable por la mayoría. Pero la realidad de los procesos de votación es bastante distinta, puesto que no hay una única manera de construir la "agenda" y de llevar a cabo el proceso por el cual se determina el conjunto de alternativas que se presentan a votación.

En el modelo *m.e.c.a.*, según Weingast (1996: 252-254), "un individuo destacado denominado *setter* mantiene un poder exclusivo o monopolístico sobre la agenda. El *setter* selecciona una propuesta y a continuación el conjunto de votantes escoge entre esta propuesta y el *statu quo*". El monopolio sobre la agenda da lugar a resultados que son diferentes a la posición ideal del votante mediano, puesto que el *setter* puede impedir que esta posición ideal sea siquiera considerada gracias a su control sobre la agenda. Según este autor, este modelo propicia la siguiente paradoja: "cuanto más alejado esté el *statu quo* de la posición del votante mediano, más alejado estará el resultado final de una votación cuya agenda ha sido determinada por un monopolista cuyo punto ideal es extremo". En este modelo, también juega un papel muy importante el llamado "punto de reversión", definido como la política que se pondría en práctica si falla la propuesta del *setter*. El modelo *m.e.c.a.* centrado en un solo agente en interacción con un conjunto de votantes pasivos, resulta particularmente simple e ilustrativo del funcionamiento del proceso de toma de decisiones actual en el Consejo Europeo, junto a los análisis desarrollados por Jonas Tallberg sobre los poderes de "*agenda shaping*" aplicados a la presidencia del Consejo Europeo que desarrollaremos a continuación.

En el caso concreto de la gobernanza económica de la Unión que analizaremos en la segunda parte del trabajo, el poder del *setter* en el Consejo Europeo también se puede ver reforzado: por la distancia que existe entre las preferencias de unos Estados miembros y otros, puesto que cuando mayores son las diferencias entre las preferencias de los actores, mayor es el margen de maniobra del que dispone el *setter*; y por la importancia del "punto de reversión" que supondría la ruptura del euro. Así, a medida que el "punto de reversión" se deteriora, aumentaría el nivel máximo de consolidación fiscal y de limitación de la soberanía fiscal de los Estados miembros que éstos están dispuestos a aceptar. Como veremos en la segunda parte del trabajo, ésta podría ser una explicación al "sesgo" de las medidas tomadas en los últimos tres años en el ámbito de la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria.

2.2 Los poderes de *agenda shaping* de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea

Según Tallberg (2003), la presidencia del Consejo de la Unión Europea -y por consiguiente, también del Consejo Europeo- había utilizado históricamente de forma muy hábil la capacidad de "*agenda shaping*", a través de los instrumentos de: "*agenda setting*", introduciendo nuevos temas en la agenda; "*agenda structuring*", enfatizando o desenfatizando temas ya instalados en la agenda; y "*agenda exclusion*", impidiendo el acceso a la agenda de determinados temas. En su estudio, Tallberg ejemplifica cómo a pesar de que la presidencia rotatoria del Consejo Europeo no tenía conferido ningún poder formal de iniciativa y no podría establecer la agenda política de la UE, sí que lo hacía en la práctica.

Así, en el ámbito del "*agenda setting*" la presidencia utilizaba su "prerrogativa de formulación de problemas" para llamar la atención sobre un tema incluyéndolo en su programa y estableciendo encuentros informales para debatir sobre determinados temas. Pero también tenía la capacidad de "desarrollar propuestas de acción concretas como respuesta a problemas ya reconocidos" o "desarrollar nuevas prácticas institucionales que estructuren futuras cooperaciones y procesos de decisión" introduciendo nuevas configuraciones del Consejo o creando nuevos grupos de trabajo. En este sentido, los Estados miembros hacían de "*policy entrepreneur*" en el ejercicio de su presidencia y en su preparación -condicionando así también las presidencias anteriores- y preparando

temas para hacerlosemerger cuando apareciera una "ventana de oportunidad" (Tallberg, 2003:6)

En el proceso de "*agenda structuring*" la presidencia decidía el orden de las negociaciones y la priorización que recibían asuntos que ya había sido introducidos en la agenda por presidencias anteriores, variando las prioridades de política exterior - prestando mayor o menor atención a una regiones u otras-, modificando las prioridades en políticas sociales, económicas, energéticas o ambientales, y moviendo las prioridades en materia constitucional. Este poder se ejercía a través del control de los procedimientos, determinando la frecuencia de los encuentros, promoviendo encuentros informales en determinados ámbitos o estructurando la agenda de los encuentros formales. En opinión de Tallberg (2003:8), la capacidad de "*agenda structuring*" era el verdadero poder de una presidencia, puesto que es un sistema de influencia especialmente importante en sistemas políticos en los que el tiempo entre que se incluye un tema en la agenda hasta que se toman las decisiones y finalmente se implementan, es muy largo, como en el caso de la Unión Europea. En estos sistemas políticos, no sólo hay que introducir un tema en la agenda, hay que tomar decisiones concretas, después hay que implementar las decisiones, y finalmente hay que evaluarlas y revisarlas.

Finalmente, las presidencias rotatorias también ejercían una notable influencia a través de los mecanismos de "*agenda exclusion*" en lo que Tallberg (2003:11-12) llama "*non decision-making*": "olvidando" determinados temas, no reconociendo determinados problemas como objeto de deliberación, posponiendo debate y decisiones, o incluso presentando propuestas de acuerdo inasumibles por una mayoría de Estados miembros.

En opinión de Tallberg (2003:14-15), el poder de "*agenda shaping*" de las presidencias rotatorias podía ser interpretado como una respuesta al declive de la Comisión como "iniciador político creíble e imparcial" pero alertaba sobre los problemas que podía conllevar esta concentración de poder, que los Estados miembros sólo aceptaban en la medida que cada uno de ellos ejercería este poder en un determinado momento.

2.3 El poder de la presidencia (*The power of the chair*).

Jonas Tallberg (2010c) introduce una teoría que desarrolla una argumentación coherente sobre la delegación de autoridad a las presidencias, los recursos de poder de negociación de los presidentes, y la influencia de los líderes formales sobre los resultados, sugiriendo que la presidencia es una "fuente de influencia independiente" y afirmando que "*the chair matters*". Partiendo del institucionalismo racional, sugiere que "el impacto del liderazgo formal en los resultados es producto de una lógica de dos pasos, en que los estados primero delegan funciones del proceso en la presidencia como respuesta a problemas específicos de negociación, y los presidentes utilizan después los privilegiados recursos de poder para influir en la eficiencia y la dimensión distributiva de las negociaciones". (Tallberg, 2010c: 242)

En su análisis de distintas presidencias en el ámbito de la cooperación internacional concluye que las presidencias incrementan la eficacia y la eficiencia de las instituciones facilitando los acuerdos pero que su capacidad para incidir en la distribución de los resultados, depende de los mecanismos de control para limitar la amplitud de su influencia. La demanda de un liderazgo formal se produce por la constatación de problemas de acción colectiva que impiden la negociación descentralizada y que provocan tres tipos de "fracasos": de agenda, de negociación y de representación. Para ello, los estados delegan funciones en la presidencia como el manejo de la agenda, el "*brokerage*" y la representación. Con estos poderes delegados, los presidente utilizan la información privilegiada, el control de los procedimientos para conseguir una mayor eficiencia y "efectos distributivos".

Los presidentes delimitan la agenda, priorizan los temas y estructuran las negociaciones con el objetivo de construir compromisos a partir de la información privilegiada sobre las preferencias de los estados. Estas "funciones" del presidente le ofrecen una plataforma política evidente para influir en los resultados de las negociaciones, gracias a la distribución asimétricas de dos tipos de recursos: el acceso a información inasequible para las partes y el control asimétrico de los procedimientos de negociación. Así, si asumimos que los presidentes son "actores estratégicos con un conjunto de preferencias independiente" podemos esperar que exploten sus recursos para promover acuerdos que se alineen con sus preferencias. En términos de "*rational choice*", "el liderazgo formal no sólo movería los resultados hacia la frontera de Pareto, haciendo las negociaciones más eficientes, sino también a largo de la frontera de Pareto,

afectando la distribución de ganancias" (Tallberg, 2010c: 246). Por consiguiente, el presidente no sólo ejerce de "*honest broker*" sino que influye decisivamente en los resultados. Por ello Tallberg considera que el impacto de los presidentes en los resultados debe ser medido en términos de eficiencia y de distribución, para valorar cómo los presidentes afectan al potencial de acuerdo explotando todos los beneficios posibles, pero también en qué medida los presidente favorecen sistemáticamente una particular "distribución de ganancias" entre las partes. En su análisis de presidencias en distintas instituciones internacionales, concluye que sólo en la UE hay evidencia que los presidentes conducen los resultados de las negociaciones para conseguir ventajas nacionales, a través de los procedimientos de "*agenda setting*" y de formas de "*non-decision making*".

En opinión de Tallberg (2010c:260), la influencia de las presidencias está condicionada por: la demanda de liderazgo por parte de los Estados; la existencia o no de alternativas a esta presidencia; el establecimiento de reglas de decisión más o menos laxas; y al propio diseño de las presidencia, más o menos controlada por los Estados. La presidencia de Van Rompuy, por consiguiente, debería analizarse también en función de estos condicionantes y de cómo este diseño institucional ha afectado a la distribución de los resultados, generando "*bargaining powers*" asimétricos y beneficiando de forma desigual a los Estados Miembros.

Nuestro objetivo en la segunda parte de este trabajo será valorar en qué medida la creciente influencia de la Presidencia ha condicionado el funcionamiento y el proceso de toma de decisiones en el Consejo Europeo, sustituyendo el poder de los "*veto players*", que hasta ahora había sido determinante en el funcionamiento del Consejo Europeo, por el poder del "*setter*", que no sólo puede impedir que una política se aleje de sus preferencias -como consigue el "*veto player*"- sino que es capaz de trasladar eventualmente la política hacia un punto más cercano a sus preferencias.

PARTE II. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PRESIDENCIA PERMANENTE DEL CONSEJO EUROPEO.

Capítulo 1. La presidencia del Consejo Europeo (1974-2009)

1.1 Los orígenes del Consejo Europeo (1974-1985) y la progresiva "comunitarización" de su presidencia (1986-2009)

El Consejo Europeo se creó en la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Comunidad Económica Europea en París en diciembre de 1974, a iniciativa del Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, con el apoyo del canciller alemán Helmut Schmidt, y tras un *memorandum* elaborado por Jean Monnet en 1973 proponiendo crear un "gobierno europeo provisional" que se reuniera trimestralmente para dar "las instrucciones necesarias" a los ministros del Consejo (Schouette, 2012: 4). En aquél entonces se estableció que las cumbres se celebraran cada seis meses y bajo la misma presidencia rotatoria que regía el funcionamiento del Consejo de Ministros. Así, la práctica estableció que cada Estado miembro, durante su presidencia del Consejo de Ministros, celebraría una "cumbre" del Consejo con la participación de los jefes de Estado y de Gobierno de los 9 estados miembros que formaban parte de la CEE. Con todo, la reunión de París no fue la primera de su naturaleza, puesto que las primeras "cumbres" al más alto nivel se celebraron en febrero y julio de 1961 en París y Bonn, a iniciativa del Presidente francés Charles De Gaulle, con el objetivo de negociar asuntos en los que el Consejo de Ministros no había conseguido llegar a un acuerdo. La cumbre de París de 1974, por consiguiente, sirvió para "institucionalizar" las cumbres y "regularizar" su celebración, aunque el Consejo Europeo no se introdujo en los tratados hasta la firma del Acta Única Europea en 1986 y su función no se concretó hasta el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht en 1992.

El artículo 4 del TUE encargó al Consejo Europeo "proveer la Unión con el ímpetu necesario para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales", pero no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1999, que el Consejo Europeo obtuvo, oficialmente, poderes de decisión. En cualquier caso, durante todo este período el análisis de la presidencia del Consejo Europeo no puede desligarse del

análisis de la presidencia del Consejo de la Unión Europea, puesto que la Presidencia del Consejo Europeo era ejercida por el mismo Estado miembro que ostentaba la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión.

El avance en la construcción europea que se desarrolló tras la aprobación del Acta Única Europea en 1986 y que se concretó en el Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado en Maastricht en 1992 y revisado en Amsterdam y Niza en 1998 y 2001, tuvo un impacto muy directo en el ejercicio de las presidencias semestrales del Consejo de la Unión, y en el propio carácter del Consejo Europeo como impulsor del progresivo "carácter supranacional de la Unión Europea" (Schouette y Wallace 2002). Desde finales de los años 80, la presidencia "dejó de ser el baluarte de los intereses intergubernamentales en el seno de la estructura comunitaria para convertirse en una realidad híbrida basada en la suma de identidades y la conjunción de intereses" (Fernández, 2005: 320). Tras las modificaciones en la presidencia rotatoria del Consejo que ya se habían producido desde finales de los años 90, la presidencia había mutado sus características, adaptándose a las nuevas necesidades de la construcción europea, asumiendo un rol de liderazgo comunitario y no de "contrapeso" intergubernamental. La presidencia del Consejo de la Unión Europea antes de Lisboa, ya había asumido "las funciones de nexo entre las lógicas supranacional y cooperativa de la construcción europea y elevado al rango de motor de la integración" (Fernández, 2005: 290)

Las presidencias rotatorias permitían a los Estados miembros gozar de la "función de iniciativa" durante su presidencia, y de la capacidad de contribuir a establecer la agenda europea a través de la dirección, gestión y coordinación de los trabajos del Consejo, aunque se vieran limitadas obviamente por la voluntad política de los otros Estados miembros. Gracias a estas funciones, la capacidad de propuesta de la presidencia se "desarrolló de forma extraordinaria" para convertirse "en una compleja función de impulsión política" (Fernández, 2005: 305). Una impulsión política que había ganado progresivamente en coherencia, eficacia y continuidad en el tiempo gracias a los cambios en el funcionamiento del Consejo que se concretaron en el establecimiento de planes estratégicos plurianuales y planes operativos anuales, aprobados en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, y aplicados desde 2003¹.

¹ "Mesures Concerning the Structure and Functioning of the Council" Annex II, Council of the European Union (13463/02): *Presidency Conclusions. Seville European Council*, 21-22 June 2002.

Así, si bien es cierto que la presidencia semestral había dejado de ser progresivamente una oportunidad política para los Estados miembros -puesto que tenían la obligación de subordinar el interés nacional al interés comunitario manteniendo una cierta neutralidad e imparcialidad, no es menos cierto que los cambios producidos en el sistema presidencial del Consejo, habían permitido a más Estados Miembros participar de forma conjunta en la definición de prioridades y planes plurianuales de la Unión. De modo que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no se podía decir que los Estados hubieran perdido poder, sino que lo ejercían de forma "mancomunada" es decir con un método intergubernamental. Las funciones de la presidencia se habían "comunitarizando" progresivamente, pero se ejercían con mecanismos de "cooperación intergubernamental multilateral".

Los planes estratégicos plurianuales y los planes operativos anuales -así como las troikas en la política exterior- ofrecían más margen a los Estados para influir en las prioridades y en la agenda de la Unión Europea porque no sólo podían decidir - mancomunadamente- sobre los temas de su presidencia, sino influir en las presidencias de los demás. Esta evolución promovió que los Estados se vieran obligados a poner su administración al servicio de la Unión y a promover el bien común, y eso sirvió para "europeizar" las estructuras diplomáticas y políticas de los Estados Miembros. Así, podemos decir que el modelo de presidencia rotatoria sirvió para "europeizar" las políticas de los Estados y hacer converger sus identidades. La evolución del Consejo de la Unión -y muy especialmente del Consejo Europeo- entre 1986 y 2009, modificó el rol de la presidencia, transformando una "responsabilidad sin poder" en el ejercicio de una "responsabilidad con poder" (Thomson 2008) de construir consensos y compromisos, "comunitarizando" así su función para hacer avanzar el proceso de integración europea.

Por ello cabe preguntarse ahora si la nueva presidencia sigue ejerciendo esta "responsabilidad con poder" de construir consensos y compromisos, sumando identidades y conjuntando intereses, o si esta compleja función presidencial con gran capacidad para impulsar y fijar la agenda europea se está transformando en un "poder presidencial" (*power of the chair*), que permitiría a la presidencia del Consejo Europeo ostentar *de iure* un cierto "monopolio de la agenda", y *de facto* un cierto "monopolio de iniciativa".

Si aceptamos, siguiendo a Hix y Hoyland (2012:28), que "el proceso de integración europea ha podido avanzar porque los distintos gobiernos han concedido

distinta importancia a temas distintos, y por lo tanto han estado dispuestos a 'perder' en determinados temas a cambio de 'ganar' en aquellos temas que son más importantes para sus intereses nacionales" deberemos asumir que el cambio institucional que se ha puesto en marcha, puede socavar este fundamental principio de avance de la integración europea. Por ello, antes de analizar las consecuencias de este cambio en la presidencia del Consejo Europeo, debemos preguntarnos por las razones que llevaron a los Estados miembros a renunciar a los poderes de la presidencia. A ello dedicaremos la siguiente sección.

1.2 El debate sobre la necesidad de estabilizar la presidencia del Consejo Europeo en la Convención Europea y la CIG 2003-2004

El debate sobre la necesidad de estabilizar la presidencia del Consejo Europeo es tan antiguo como la propia institución, puesto que ya en 1975 el presidente francés Giscard d'Estaing propuso la idea de un "Presidente Europeo". Desde entonces, y durante más de 25 años, la creación de una presidencia estable del Consejo había sido un "desideratum francés" hasta que el debate reapareció en 2002, cuando Giscard asumió la presidencia de la Convención para el Futuro de Europa que debía proveer a la Unión de una "Constitución", puso de nuevo la propuesta encima de la mesa, con el apoyo del primer ministro británico Tony Blair y del presidente español José María Aznar. Alemania, poco proclive históricamente al desarrollo de esta función, apoyó la propuesta de una presidencia estable y permanente del Consejo Europeo en la contribución conjunta franco-alemana a la Convención promovida por el Presidente francés Jacques Chirac y presentada en la cumbre franco-alemana de enero de 2003 (De Waele and Broeksteeg, 2012:1043).

En los intensos debates que siguieron la cumbre de Niza de diciembre de 2000 y la Declaración de Laeken de diciembre de 2001, que desembocaron en la Convención Europea de 2002-2003, la estabilización de la presidencia del Consejo Europeo se convirtió en un "desideratum comunitario". En este debate destacó la reflexión de Schouteteehe y Wallace (2002) que estableció claramente cuáles eran las opciones que se presentaban para desarrollar la presidencia del Consejo Europeo en un contexto de 25 o más estados miembros: elegir a un presidente que sea jefe de gobierno pero deje de serlo para dedicarse en exclusiva a la presidencia; o mantener la presidencia rotatoria,

pero aceptando que el rol del presidente debería limitarse al de "chairman". La primera opción, según ellos, "reforzaría sin duda la eficacia, visibilidad y autoridad" de la presidencia pero pondría sobre la mesa dos dificultades: la personalización del poder y la suspicacia que el Presidente sería siempre elegido entre los grandes países; y el impacto que podría tener en el equilibrio institucional de la Unión, muy especialmente en la relación entre el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, más aún si el presidente de la Comisión recibiera una mayor legitimidad democrática a través del voto del Parlamento Europeo (Schouettehe y Wallace 2002:21). Para superar este conflicto incluso apuntaron la posibilidad que el Presidente de la Comisión presidiera el Consejo Europeo, siguiendo la propuesta de Charles Grant (2002) y/o que presidiera el Consejo de Asuntos Generales, en la línea propuesta por Jean-Louis Quermonne (2002), quien proponía que todos los presidentes de consejos importantes (Exteriores, Ecofin...) fueran miembros de la Comisión.

La discusión en el ámbito político y académico llegó finalmente a la Convención sobre el Futuro de Europa, constituida en 2002 bajo presidencia de Valéry Giscard d'Estaing. El propio Giscard, con el apoyo del presidente francés, Jacques Chirac, el presidente español José María Aznar, y el primer ministro británico, Tony Blair, propuso la elección de una presidencia estable para el Consejo Europeo, cargo al que incluso aspiraban algunos de sus impulsores, muy especialmente el primer ministro Blair. Así, fueron los Estados grandes -y no precisamente Alemania- los que impulsaron el cambio en la presidencia del Consejo Europeo al considerar que el sistema de presidencia rotatoria resultaba caduco en la Europa ampliada, y que una nueva presidencia permanente era la evolución lógica de un sistema presidencial que durante los años 90 se había ido adaptando a nuevas y complejas necesidades pero que estaba mostrando signos de agotamiento, tras las duras negociaciones sobre el poder de los Estados en el Consejo durante la negociación del Tratado de Niza.

La propuesta fue recibida en la Convención como una propuesta de los grandes países para controlar la institución y los países pequeños y medianos se resistieron a ella. Finalmente, ante el miedo que la presidencia rotatoria se volviera inoperante e ineficaz tras la ampliación -y ante la perspectiva de los estados miembros de ejercer la presidencia sólo una vez cada 13 o 14 años en una Unión ampliada, los Estados pequeños y medianos aceptaron la fórmula de una presidencia permanente de dos años y medio renovables una sola vez. Esta fórmula introducida por la Convención, fue

aceptada por la CIG de 2003-2004, quedó incorporada en el Tratado Constitucional (Art. I-21), y se mantuvo -sin apenas modificaciones- en el nuevo Tratado de Lisboa aprobado en 2007.

Una de las características de este nuevo modelo es que coexiste con el modelo anterior de presidencia rotatoria en las formaciones del Consejo de ministros de la Unión Europea y con las nuevas presidencias estables del Consejo de Asuntos Exteriores y del Eurogrupo. En el anterior sistema, el mismo país ejercía la presidencia en todos los órganos del Consejo (Consejo Europeo, Consejo de la Unión, COREPER, Grupos de Trabajo) y esto dotaba a los trabajos de una cierta coherencia. Con la fragmentación de las presidencias se corre el riesgo de perder cierta coherencia y unidad de acción, si la presidencia del Consejo Europeo no se coordina con la presidencia rotatoria del Consejo, que ostenta la presidencia del COREPER, la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, y la presidencia del Eurogrupo, en un nuevo sistema presidencial de la Unión de gran complejidad. En cualquier caso, el objetivo de este trabajo no es dilucidar el funcionamiento de las relaciones inter-institucionales del nuevo sistema presidencial sino analizar el funcionamiento de la nueva presidencia del Consejo Europeo y su impacto en la toma de decisiones, como haremos a continuación.

Capítulo 2. La presidencia permanente del Consejo Europeo (2010-2013)

2.1 El diseño institucional de la Presidencia del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa: competencias, funciones y organización

El Tratado de Lisboa, que se firmó en 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, convierte el Consejo Europeo en una institución de la Unión, al mismo nivel que la Comisión, el Parlamento, el Consejo de Ministros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, y establece -en su artículo 15- una presidencia permanente para el Consejo Europeo para un período de dos años y medio renovables una vez. El mismo artículo fija sus tareas:

- presidir y dirigir los trabajos del Consejo;

- asegurar la preparación y continuidad del trabajo del Consejo Europeo en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en el trabajo del Consejo de Asuntos Generales;
- intentar facilitar la cohesión y el consejo dentro del Consejo Europeo;
- y presentar un informe al Parlamento Europeo después de cada una de las reuniones del Consejo.

El reglamento de funcionamiento del Consejo Europeo², aprobado en la cumbre del 1 de diciembre de 2009, el día en que el nuevo presidente iniciaba su mandato, desarrolla estas funciones especificando, en su artículo tercero, que el Presidente deberá presentar un proyecto de Orden del Día a debate en el Consejo de Asuntos Generales, aunque la potestad para establecer el orden del día reside en el Presidente, y que "preparará los proyectos de orientaciones para las conclusiones y, si procede, proyectos de conclusiones y decisiones del Consejo Europeo". Así mismo, el artículo 6 establece que "en aquellos casos en que el Consejo Europeo adopte una decisión y proceda a una votación, esta se realizará a iniciativa de su presidente", dando así todos los poderes necesarios a la presidencia para dirigir y orientar las deliberaciones y el proceso de toma de decisiones en el Consejo Europeo.

Como apunta Wessels (2010:7), la presidencia permanente del Consejo Europeo es una "innovación mayor" en la arquitectura institucional de la UE, en la medida que este órgano es clave para el éxito o el fracaso de la Unión Europea, pero caracteriza sus funciones más como un "*manager*" que no un "*master*" del procedimiento de toma de decisiones en el seno del Consejo. En este sentido, considera que los principales actores del Consejo crearon el puesto buscando "un bajo perfil del presidente, a la vez que esperando un alto nivel de realización de sus tareas" , y por ello los artículos del Tratado "capacitan al Presidente para gestionar el ciclo político del Consejo Europeo, pero tienden a prevenir que pueda llevar a cabo gestiones relevantes siguiendo sus propias preferencias", situando a la nueva institución en un "*expectation/capability gap*" que, en opinión de Wessels no tiene por qué ser negativo ni evitar al presidente hacer un buen trabajo (Wessels, 2010: 8). En su opinión, la nueva figura no es ni un "*Président*" ni un "*chairman*" (Wessels, 2010: 9-10). No tiene los poderes de un presidente ejecutivo pero

² "Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno (2009/882/UE)" publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, 2 de diciembre de 2009

tampoco se limita a presidir las sesiones del Consejo. Su principal potencial, en relación con las anteriores presidencias, es que tiene tiempo del que dispone para hacer su trabajo, y ejercer de "*integrative moderator*" a través de sus funciones de "*integrative bargaining*" con el único objetivo de conducir a los miembros del Consejo Europeo a un acuerdo. En este sentido, la creación de la presidencia tiene como objetivo "incrementar la propia eficiencia del Consejo" (Wessels, 2012: 10).

Pero el nuevo diseño institucional también conlleva cambios en la naturaleza de la presidencia y del propio Consejo Europeo que modifican el equilibrio institucional anterior. En opinión de Ana Mar Fernández, la creación de una presidencia permanente "rompe con el sistema presidencial acordado en París en 1974" (Fernández, 2005: 283), y significa "el fin de una época y de un sistema" terminando con el rol del presidente como "manager administrativo y portavoz de los intereses de los Estados en el corazón de la Comunidad" para convertirse en "un complejo rol de conducción, coordinación, negociación, mediación y representación de las dos áreas de la Unión, la supranacional y la intergubernamental" (Fernández, 2008: 629)

Estos cambios ponen encima de la mesa, cómo el nuevo presidente puede ejercer el "*pouvoir de la responsabilité*", muy especialmente en la medida que tiene el control sobre la agenda y una posición privilegiada en relación al resto de actores del sistema institucional de la Unión Europea (los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, el Presidente de la Comisión, la vicepresidente y alta representante para la política exterior y de seguridad común, el presidente del Eurogrupo y el presidente del BCE). Tal y como analizaremos en capítulos posteriores, parece claro que la nueva presidencia ha elegido qué funciones, y qué ámbitos de actuación política, ha querido desarrollar y cuáles no.

2.2 El funcionamiento del Consejo Europeo bajo la nueva presidencia.

Como afirma el propio presidente del Consejo Europeo en su informe de 2010 "el Consejo Europeo es a la vez el final de un proceso y el inicio de nuevos comienzos" (General Secretariat of the Council, 2011: 5). En este sentido, el Consejo Europeo es el órgano encargado de terminar los procesos iniciados en el marco del "método comunitario" y de dar impulso a la política europea en nuevos ámbitos, que no habían sido gestionados hasta el momento por las instituciones comunitarias. Este es quizás el

espíritu del "método de la Unión" evocado por la canciller Angela Merkel en el discurso inaugural del curso en el *College of Europe* en noviembre de 2010. Un nuevo método que superaría el método comunitario sobre el que se ha construido la Unión Europea desde los años 50, para hacer capaz a la Unión de "lidiar con lo inesperado" (General Secretariat of the Council, 2011: 19) y a su vez profundizar la unificación política y económica.

Probablemente esta sea también la principal característica de la nueva presidencia del Consejo Europeo. En un entorno cambiante, que necesita ofrecer gestos inmediatos y acelerar la toma de decisiones, es imprescindible una presidencia ágil y resolutiva, orientada a ofrecer resultados concretos y a generar confianza en la opinión pública europea: una presidencia genuinamente europea, y de carácter netamente comunitario y supranacional, que ha permitido al Consejo Europeo practicar lo que Carlos Closa (2013) ha definido como "constitucionalismo de urgencia", como método para hacer frente al contexto de "*critical juncture*" provocado por la crisis económica y financiera.

El mandato de Herman Van Rompuy como Presidente permanente del Consejo Europeo ha permitido observar como la nueva naturaleza de la presidencia cambiaba el funcionamiento del Consejo Europeo y convertía la nueva presidencia en el principal actor "comunitario" por delante del Presidente de la Comisión. Esta evolución no era en absoluto evidente en el momento de su nombramiento, pero tras más de tres años de mandato, Van Rompuy ha consolidado su posición y se ve a sí mismo como "el guardián de la confianza en la Unión" con un estilo de trabajo "orientado a los resultados" (Van Rompuy, 2012b: 1-2). En este sentido, podría decirse que Van Rompuy ha sabido definir bien las tareas, funciones y cualidades del Presidente. Y lo hizo desde su primera decisión como Presidente, cuando convocó *mutu proprio* un Consejo informal sobre la crisis financiera el 11 de febrero de 2010. Con ello, Van Rompuy "reivindicó su derecho a convocar una reunión y a fijar su agenda, estableciendo una cierta autoridad" como alguien que "no es un simple presidente de la sesión, sino que influye en la preparación, discusiones y conclusiones de los debates del Consejo Europeo" (Schouetteeth, 2012: 15), y a dejar claro cuál sería la prioridad de su mandato: la respuesta institucional a la crisis económica y financiera.

Otro elemento clave que explica el nuevo funcionamiento del Consejo Europeo, y que no resultaba evidente al inicio de su mandato, es la relación que ha establecido el

Presidente Van Rompuy con los jefes de Estado y de Gobierno, a los que se refiere como "sus colegas", estableciendo una relación de igualdad con ellos, que no es ni la supremacía que podría ostentar un verdadero presidente de la Unión ni la subordinación que -demasiado a menudo- mostraban algunos presidentes de la Comisión Europea, que se veían a sí mismos como ejecutores de las decisiones tomadas por los jefes de Estado y de Gobierno. Podríamos afirmar que esta nueva aproximación del Presidente del Consejo Europeo en relación a los jefes de Estado y de Gobierno -junto a su capacidad para resolver problemas y construir acuerdos- es la que le ha otorgado la supremacía institucional en relación al Presidente de la Comisión, y la que le ha permitido liderar el Consejo Europeo en un entorno complejo.

Pero la importancia de la nueva presidencia va mucho más allá de la eficacia. El poder de la presidencia subraya un elemento relevante que ha comportado la nueva presidencia permanente: el cambio en los principios de igualdad y representatividad de los Estados miembros, que ha conducido a un cambio profundo en los poderes de negociación de la mayoría de ellos, dando paso a un nuevo método de gobierno en la Unión, más similar a un "directorio" que a un "concierto" de naciones. Y, en cualquier caso, muy lejos aún de un sistema de gobierno propio, ya sea parlamentario o presidencial.

Por ello, el diplomático belga Philippe Schouette (2012) a pesar de valorar muy positivamente el mandato de Van Rompuy afirmando que "la presidencia en el futuro será esencialmente lo que Herman Van Rompuy hizo durante su primer mandato", insiste una vez más en la necesidad de dotar la institución de mayor legitimidad democrática, para transformar el Consejo y la Comisión en "instituciones de gobierno" y no en simples "instituciones de gobernanza". Una necesidad perentoria en la medida que las decisiones que hoy toma el Consejo Europeo y aplica la Comisión en el ámbito del control de las política económicas y presupuestarias nacionales "tienen que ser consideradas acciones de gobierno, y no formas de gobernanza" puesto que la Unión *de facto* "está gobernando Grecia desde una perspectiva económica y financiera". Y no sólo Grecia, sino todos los países de la periferia de la zona monetaria del euro.

Como apuntan Hix y Hoyland (2012:23) si un gobierno es aquel agente que usa su poder político de liderazgo para orientar la sociedad en una dirección determinada mediante propuestas de política y de legislación, y usa sus poderes administrativos para aplicar la ley, repartir los ingresos públicos y aprobar normas y reglamentos, parece

claro que el Consejo Europeo ejerce de "gobierno de la Unión" y que se ha convertido en un órgano de gobierno casi ejecutivo, que ejerce de "agente principal" que delega determinados poderes a un "agente delegado o mandatado" a quien responsabiliza de llevar a cabo la tarea. En este caso, la Comisión.

Este nuevo rol ejecutivo del Consejo Europeo, cada vez más parecido a un "gobierno de la Unión", no sólo ha difuminado el perfil de la Comisión Europea como "ejecutivo comunitario" sino que también ha socavado el poder del Consejo de la Unión como legislador. Así como los sistemas políticos nacionales han tendido -en las últimas décadas- a reforzar el ejecutivo en detrimento del legislativo, también en la Unión Europea se ha producido este proceso de concentración del poder en los últimos años, y la nueva "función ejecutiva" del Consejo Europeo parece haberse impuesto a la "función legislativa" del Consejo de la Unión.

Por consiguiente, tras la primera experiencia que está suponiendo el doble mandato de Van Rompuy, deberíamos analizar en qué medida la nueva presidencia "elegida" por los estados miembros ha generado "efectos imprevistos" y si estos efectos han tenido consecuencias positivas o negativas en relación a la eficacia de la institución pero también de su legitimidad, no sólo en relación a los ciudadanos europeos sino incluso en relación a los gobiernos nacionales. A ello dedicaremos el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Efectos imprevistos y "consecuencias no intencionadas" de la nueva presidencia permanente: el control de la agenda y el protagonismo en la gobernanza económica.

3.1 El control de la agenda en el Consejo Europeo. La agenda y las prioridades del Consejo Europeo entre 2010 y 2013

Como hemos apuntado anteriormente, y según Jonas Tallberg (2003), la presidencia del Consejo había utilizado históricamente de forma muy hábil la capacidad de "agenda shaping", a través de los instrumentos de "*agenda setting*", "*agenda structuring*", y "*agenda exclusion*". Según Tallberg, los gobiernos aceptaban el poder de "*agenda shaping*" de la presidencia porque sabían que era necesario concentrar los poderes y porque sabían que en algún momento los ejercerían. Pero con Lisboa han renunciado a ellos. Por ello cabe preguntarse ¿qué consecuencias ha tenido esta renuncia en el establecimiento de la agenda del Consejo Europeo entre 2010 y 2013?

Con el sistema de presidencia permanente los Estados Miembros han perdido casi todos sus poderes de "*agenda influence*" y esto junto a los cambios institucionales promovidos por el Tratado de Lisboa, que ha terminado "comunitarizando" la mayoría de políticas, a la vez que ha convertido en "estable" la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores -que anteriormente desarrollaba el segundo pilar comunitario- puede tener consecuencias imprevistas en relación a la evolución de las distintas políticas de la Unión, y a la modificación de los equilibrios existentes. Para evaluar los efectos -imprevistos o no- de la nueva presidencia, analizaremos las prioridades y las conclusiones del Consejo Europeo desde el nombramiento de Van Rompuy como presidente, para valorar en qué medida la nueva presidencia ha fijado una agenda y unas prioridades muy concretas a lo largo de su mandato.

El mandato de Van Rompuy, hasta junio de 2013, ha estado caracterizado por la eclosión de la crisis económica y financiera, que ha obligado a la UE a modificar y reforzar sus instrumentos de gobernanza económica. En este sentido, desde la primera reunión convocada por el Presidente Van Rompuy, el 11 de marzo de 2010 -en el insólito emplazamiento de la biblioteca Solvay de Bruselas- hasta el Consejo de junio de 2013, la crisis económica ha sido el primer y principal tema de la agenda de los Consejos Europeos, eclipsando casi siempre otros asuntos.

En 2010 se celebraron 4 consejos europeos ordinarios (en marzo, junio, octubre y diciembre) y 2 consejos europeos informales (en febrero y septiembre) y dos cumbres del euro, en marzo y mayo. En total, 8 encuentros al máximo nivel.

En 2011 se celebraron 5 consejos europeos ordinarios (en febrero, marzo, junio, octubre y diciembre), un consejo extraordinario el 11 de marzo, y una cumbre informal el 26 de octubre, además de 4 cumbres del euro los días 11 de marzo, 21 de julio, 26 de octubre y 9 de diciembre. En total, 11 encuentros al máximo nivel.

En 2012 se celebraron 4 consejos ordinarios (en marzo, junio, octubre y diciembre), 3 cumbres informales los días 30 de enero, 23 de mayo y 23 de noviembre, y 4 cumbres del euro los días 30 de enero, 2 de marzo, 29 de junio y 18 de octubre. En total, 11 encuentros. Y durante el primer semestre de 2013 ya se han celebrado 4 consejos europeos ordinarios (en febrero, marzo, mayo y junio) y 2 cumbres del euro, en enero y marzo.

Dicha hiperactividad contrasta con la cumbres realizadas en la década anterior, cuando el número de cumbres celebradas oscilaba entre las 3 de los años 2005, 2006 y 2007, y las 5 o 6 de los años 2001 y 2003, cuando los acontecimientos de la política internacional obligaron a los jefes de Estado y de gobierno de la Unión a celebrar cumbres de carácter extraordinario. Incluso en los años 2008 y 2009, cuando ya había estallado la crisis financiera internacional, el número de cumbres anuales no superó las 6. Es evidente, por consiguiente, que el número de reuniones al máximo nivel en la UE ha aumentado considerablemente durante los últimos años, incrementando incluso el número de consejos europeos ordinarios, superando los 2 consejos semestrales previstos en el artículo 15 del Tratado de Lisboa. En este sentido, la cumbre informal de febrero de 2010 se ha convertido ya en cumbre ordinaria en 2011 y 2013, lo mismo que podría suceder con la cumbre informal de mayo de 2012, que en 2013 ya se ha convertido en consejo de carácter ordinario.

Este hecho resulta aún más relevante en el caso de las cumbres del Euro, que en 2011 y 2012 fueron convocadas en 4 ocasiones, manteniendo el ritmo de 2 reuniones semestrales durante el primer semestre de 2013, aún cuando las medidas de mejora de la gobernanza de la zona euro aprobadas en octubre de 2011 y el propio reglamento de funcionamiento de la cumbres aprobado en marzo de 2013, sólo establezcan la obligatoriedad de celebrar 2 cumbres anuales. La consecuencia de la hiperactividad del

Consejo Europeo es que los jefes de Estado y de gobierno de los países de la zona euro se han reunido con una periodicidad casi mensual en los últimos 3 años, convirtiendo el Consejo Europeo en un órgano casi ejecutivo.

Así, podríamos sostener que desde 2010, y muy especialmente des de 2011, el Consejo Europeo ha asumido un nuevo rol en el sistema de gobierno de la Unión, no sólo por el número de reuniones celebradas sino por los temas tratados y la concreción en las decisiones tomadas, que parecen ir mucho más allá de la funciones de dar a la Unión "los impulsos necesarios para su desarrollo" y definir "sus orientaciones y prioridades políticas generales" que le otorga el tratado, negándole a su vez "función legislativa alguna" (Artículo 15 del TUE). Es discutible si el Consejo Europeo ejerce o no funciones legislativas -aunque sí que está asumiendo "funciones legislativas" en materia de iniciativa- pero parece claro que sí podemos sostener que hoy el Consejo Europeo está ejerciendo funciones ejecutivas, eclipsando el rol de la Comisión como ejecutivo comunitario.

En relación a la agenda del Consejo Europeo y a su dinámica decisional, si analizamos el orden del día y las conclusiones de los 24 reuniones, formales o informales, de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión celebradas entre enero de 2010 y junio de 2013 -exceptuando las cumbres del euro- observamos que sólo en 5 las políticas y la gobernanza económica de la Unión no fueron el primer y principal punto del orden del día al que los miembros del Consejo Europeo dedicaron su tiempo y sus deliberaciones, según se desprende de las Conclusiones de los Consejos y de las declaraciones oficiales de las cumbres informales³. Estas 5 cumbres fueron: los consejos informales de septiembre de 2010 y febrero de 2011 -dedicados principalmente a las relaciones con socios estratégicos y a las políticas de innovación y energía respectivamente; el consejo extraordinario del 11 de marzo de 2011, dedicado a la situación en Libia; y los consejos ordinarios de febrero y mayo de 2013, que se han intercalado entre otros 2 consejos ordinarios y 2 cumbres del euro dedicadas especialmente a los asuntos de la gobernanza económica en el mismo semestre.

³ European Council Conclusions (2013-2003) <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions#>

Podemos afirmar, por consiguiente, que la agenda del Consejo Europeo ha sido casi monopolizada por los asuntos de política económica y monetaria, en detrimento de otras cuestiones que habían sido tradicionalmente objeto de discusión en las cumbres de jefes de Estado y de gobierno: la ampliación y las estrategias regionales de vecindad; las relaciones bilaterales y multilaterales de la UE en el mundo; el espacio de libertad, seguridad y justicia; y, muy especialmente, la política exterior y de seguridad común, incluyendo aquí la política europea de seguridad y defensa. El propio Presidente Van Rompuy (2012c) reconoce implícitamente el poco tiempo dedicado a estas políticas, muy especialmente durante su primer mandato (enero 2010-junio 2012), y en las prioridades presentadas en junio de 2012 para su segundo mandato, incluye un calendario concreto para abordar cuestiones relacionadas con la política de asilo (que se trataron en la cumbre de octubre de 2012), la política de defensa (que se discutirá en el otoño de 2013), la ampliación y las estrategias regionales (con especial atención a los Balcanes occidentales y a la "vecindad meridional"), y las relaciones bilaterales con otras grandes potencias internacionales.

En cualquier caso, del análisis de las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo contrasta enormemente la concreción de las medidas y orientaciones tomadas en el ámbito de la política económica, pero también en las políticas relacionadas con el mercado interior (energía, comercio, innovación) con la absoluta falta de concreción en el resto (PESC/PESD; Ampliación y política de vecindad; relaciones bilaterales y multilaterales con otras potencias; espacio de libertad, seguridad y justicia). En estos últimos temas, el Consejo Europeo no realiza un seguimiento exhaustivo de las propuestas de la Comisión y del desarrollo legislativo en el Consejo como sí hace en el ámbito de la gobernanza económica y, en menor medida, en las políticas relacionadas con el mercado interior.

Como analizaremos en las siguientes secciones, podemos sostener que las prioridades del Consejo Europeo desde 2010 han sido muy claras y perfectamente definidas, no sólo por las circunstancias que han rodeado la crisis económica y financiera, sino por la firme voluntad de su presidente de abordar -casi en exclusiva- los problemas más urgentes de la Unión, y de hacerlo en función de sus prioridades, como se volvió a evidenciar en la elaboración del documento de prioridades del segundo mandato de la presidencia, presentado en el Consejo Europeo de junio de 2012 (Van Rompuy, 2012c).

En conclusión, podríamos afirmar que el Presidente Van Rompuy ha ejercido plenamente de "chair" y de "broker" del Consejo Europeo, conduciendo los trabajos, definiendo y desarrollando una agenda, y construyendo decisiones y compromisos, basándose en el principio de eficacia y poniendo el énfasis en los resultados, pero eso no significa que su aproximación a los problemas con el fin de resolverlos no haya sido "sesgada" ni que sea la óptima. Al contrario, este énfasis en la eficacia quizás restringe la capacidad de la presidencia para promover un resultado óptimo y puede llegar a posibilitar y legitimar conductas y aproximaciones "sesgadas" (Tallberg 2004: 1007), que no responden a las preferencias del "votante mediano" del Consejo Europeo, como intentaremos analizar seguidamente.

3.2 El poder de la presidencia y el equilibrio de poder en el Consejo Europeo.

Como hemos visto en los capítulos anteriores, la creación de la presidencia permanente respondía a una demanda de liderazgo en el Consejo Europeo, y el nuevo presidente ha utilizado su poder para definir y desarrollar una agenda muy concreta. Pero lo relevante no es sólo cómo la presidencia ha conseguido condicionar la agenda, sino si esta agenda ha servido para generar nuevos compromisos o ha sido utilizada sólo para condicionar más los "*outputs*" del Consejo Europeo. Así, podríamos preguntarnos si el control de la agenda y el poder del presidente han sido utilizados para defender el interés comunitario desde la neutralidad e imparcialidad en relación a los intereses de los Estados miembros o si, por el contrario, este poder se ha utilizado para desarrollar prioritariamente las "preferencias" del *agenda-setter*, en un contexto de negociación en que el resto de Estados miembros no tienen otras alternativas para construir coaliciones que puedan poner en cuestión la política del presidente. Analicemos, entonces, cómo ha afectado la nueva presidencia, así como la inesperada crisis financiera, a la distribución de poder en el seno del Consejo Europeo.

La presidencia permanente ha modificado sustancialmente el funcionamiento del Consejo Europeo, pero también parece haber modificado el equilibrio de poder dentro de la institución y en el sistema institucional de la Unión. Con el nuevo sistema, no sólo se ha "comunitarizado" la función presidencial sino que se ha centralizado el mecanismo de toma de decisiones, reduciendo el peso de los Estados miembros en el establecimiento de la agenda y el desarrollo legislativo, y erosionando la capacidad de

"impulso político" de la Comisión. En un sistema de presidencia rotatoria, el elemento de permanencia y de continuidad lo aportaba la Comisión, el órgano supranacional por excelencia y el más independiente de los gobiernos de los Estados Miembros. Ahora, este elemento de continuidad y permanencia lo aporta la presidencia del Consejo Europeo. A estos cambios, se han añadido las "consecuencias imprevistas" de la crisis económica y financiera, y muy especialmente de la crisis de deuda soberana, que ha modificado la relación de poder entre los Estados, otorgando un papel hegemónico a Alemania y fijando una cierta jerarquía entre "países acreedores" y "países deudores".

Si partimos de las dimensiones del ejercicio del poder en el Consejo Europeo definidas por Tallberg (2008), según el cual existen tres fuentes de poder -las estatales, las institucionales y las individuales- podríamos sostener que a raíz del establecimiento de la presidencia permanente, se ha incrementado el "poder institucional" del Presidente del Consejo Europeo, a la vez que ha disminuido el "poder institucional" del Presidente de la Comisión, y ha desaparecido el "poder institucional" que ejercían los Estados miembros a través de la presidencia rotatoria. Esto ha sucedido en un contexto en el cual, debido a los cambios en la distribución de voto en el Consejo definidos en el Tratado de Lisboa y a la nueva jerarquía implícita entre los Estados de la Unión creada por la crisis de la deuda soberana, ha disminuido considerablemente el "poder estatal" de la gran mayoría de Estados, que tampoco parecen contar con liderazgos fuertes que puedan ser una fuente de "poder individual", con quizás la única excepción de Luxemburgo.

Por todo ello, en la próxima sección analizaremos la gobernanza económica como ejemplo de control de la agenda, para preguntarnos en qué medida la presidencia permanente está resquebrajando los equilibrios sobre los que se había construido la Unión Europea, no sólo entre Francia y Alemania, sino también entre los 5 grandes países de la Unión, incluyendo entre ellos al Reino Unido, Italia y España, debido a un "sesgo" del nuevo "*agenda-setter*" que parece decantarse hacia un equilibrio de poder favorable a las preferencias demostradas por Alemania y un reducido núcleo de Estados miembros formado por los Países Bajos, Austria y Finlandia. Si la respuesta a esta pregunta fuera positiva, podríamos afirmar que la nueva presidencia permanente del Consejo Europeo habría generado dos claros ganadores: el propio presidente de la institución como "*agenda-setter*" y el gobierno alemán, como único actor estatal capaz aún de ejercer -implícita o explícitamente- de "*veto player*".

3.3 La gobernanza económica como ejemplo de control de la agenda y del poder de la presidencia

Como hemos visto anteriormente, en los tres primeros años del mandato de Van Rompuy los jefes de Estado y de Gobiernos se han reunido prácticamente el doble que los años anteriores y lo han hecho también en un nuevo formato: las cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la zona Euro. Esta ha sido una de las grandes novedades del mandato de Van Rompuy, que es coherente con la preeminencia de la gestión de la crisis económica y financiera en la agenda y las decisiones del Consejo Europeo. Como señala Puetter (2012) "el Consejo Europeo ha emergido como el centro de gravedad en el ámbito de la gobernanza económica", ejerciendo una creciente "coordinación y supervisión" sobre las instituciones comunitarias encargadas de desarrollar las políticas económicas, fiscales y monetarias.

La característica principal de las reuniones del Consejo Europeo celebradas bajo la presidencia de Van Rompuy ha sido la aceleración de la toma de decisiones en el Consejo, y su mayor eficiencia, especialmente en relación a la Unión Económica y Monetaria. Ya en el primer Consejo Europeo ordinario de 2010, el mes de marzo, se encargó a su presidente la constitución de una *Task Force* para reforzar la gobernanza económica de la Unión⁴. El resultado fue inmediato: en el Consejo Europeo de julio se aprobó el *European Semester*, el instrumento de cooperación anual de las políticas económicas; en 2011 se fraguó el *Six Pack*, el conjunto de reformas para afianzar la Unión Económica; y en marzo de 2012 se firmó el nuevo *Fiscal Compact Treaty*, promovido por los Estados miembros de la zona euro y al que se han sumado el resto de miembros de la Unión excepto el Reino Unido y la República Checa.

El propio presidente afirma, en el informe del Consejo Europeo de 2010, que las decisiones tomadas en los consejos europeos de Mayo, Octubre y Diciembre de 2010 fueron -hasta la fecha- "la mayor reforma de la Unión Económica y Monetaria desde su creación" (General Secretariat of the Council, 2011: 6). Todo empezó en la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Eurozona el 11 de febrero de 2010, reunidos de forma extraordinaria en la *Bibliothèque Solvay* de Bruselas, y se concretó en

⁴ EUCO (7/10): European Council Conclusions, 25-26 march 2010

la reunión del 25 de marzo que se celebró con el mismo formato y que pidió al Presidente Van Rompuy el establecimiento de una *Task Force* para explorar las vías posibles para reforzar el marco legal de la gobernanza económica de la Unión. De esa *Task Force* surgieron las propuestas que se fueron aprobando durante el año 2010 y siguientes.

En el Consejo Europeo de marzo de 2010⁵ no sólo se formalizó el encargo de la *Task Force* sino que se dio el impulso necesario para que el *European System Risk Board* y las agencias de supervisión empezaran a estar operativas a principios de 2011. La reunión al máximo nivel de los países de la Eurozona el 7 de mayo⁶ acordó acelerar los trabajos de la *Task Force* para "ampliar y profundizar la supervisión económica en toda el área, reforzar las reglas y procedimientos de supervisión de los Estados Miembros de la zona Euro, incluyendo sanciones más efectivas, y crear un robusto marco de gestión de crisis" (General Secretariat of the Council, 2011: 29). Así mismo, el Consejo Europeo de junio decidió que anualmente, y en el marco del *European Semester* la Comisión presente un informe sobre la evolución de los presupuestos nacionales de todos los Estados Miembros⁷.

En el Consejo Europeo de Octubre se volvió a acelerar el proceso. El Consejo Europeo no sólo apoyó el informe de la "*Task Force on Economic Governance*" sino que hizo un llamamiento a una aproximación rápida -"*fast track approach*"- que permitiera adoptar la legislación necesaria por parte del Consejo de Ministros y el Parlamento antes del verano de 2011⁸. En el mismo Consejo Europeo de Octubre se decidió que los cambios necesarios en los tratados para reforzar la gobernanza económica deberían ser ratificados como muy tarde a mediados de 2013.

⁵ European Council Conclusions, 25/26 March 2010 (EUCO 7/10), in *The European Council in 2010*, p.25

⁶ Statement by the Heads of state or government of the Euro area. Brussels, 7 May 2010, in *The European Council in 2010*, p. 29

⁷ European Council Conclusions, 17 June 2010 (EUCO 13/10), in *The European Council in 2010*, p.30

⁸ European Council Conclusions, 28-29 October 2010 (EUCO 25/1/10), in *The European Council in 2010*, p.40

Finalmente, en el Consejo Europeo de Diciembre⁹, se acordó un texto de modificación del Tratado estableciendo un futuro mecanismo de protección de la estabilidad financiera de la zona euro que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2013. El *Mecanismo Europeo de Estabilidad* acordado, debía sustituir a la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* y al Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, que funcionarían provisionalmente hasta junio de 2013. Así mismo el Consejo aprobó poner en marcha el *Six Pack*, las seis reformas económicas para mejorar el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, y acordó aprobarlas en el Consejo de junio de 2011.

El año 2011 empezó con la puesta en marcha en marzo del *Euro Plus Pact*¹⁰, que profundizaba el Pacto de Estabilidad existente, pero fue un año de fuertes presiones de los mercados sobre la zona Euro que obligó a tomar medidas de excepción y a acelerar todos los procesos puestos en marcha en 2010. El mayor salto se dio durante el verano, como asegura el propio Presidente Van Rompuy en su informe anual (General Secretariat of the Council, 2012: 6). Las condiciones empeoraron en Grecia a principios de julio y el riesgo de contagio al conjunto de la zona euro creció sustancialmente. Por ello, el presidente convocó una reunión urgente de los líderes de la eurozona el 21 de julio, en el que se aprobó un segundo programa de asistencia a Grecia y nuevas medidas para hacer más efectivo el fondo de rescate europeo y evitar así el contagio a otros países¹¹. Los cambios en el fondo de rescate europeo, que ampliaban su capacidad, fueron aprobados por los 17 parlamentos nacionales en sólo 3 meses, algo inaudito para los estándares políticos nacionales y europeos, aunque los mercados lo consideraran demasiado lento.

Una vez aprobados los cambios decididos en julio, en las reuniones del Consejo Europeo de octubre se tomaron nuevas decisiones para poder aprobar en el Consejo de Diciembre nuevas medidas de estabilización, que se concretaron en el nuevo "Tratado Fiscal". Fue también en octubre de 2011 cuando se decidió que las reuniones de jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona se celebraran, como mínimo, cada seis meses, y

⁹ European Council Conclusions (EUCO 30/1/10), 16/17 December 2010 in *The European Council in 2010*, p. 42

¹⁰ Statement of the Heads of State or Government of the Euro Area. Brussels, 11 March 2011 in *The European Council in 2011* p.32-36

¹¹ Statement by the Heads of State or Government of the Euro zone, 21 July 2011 in *The European Council in 2011*, p. 54

no sólo en períodos de tensiones, y se aprobó que los líderes de la Eurozona elegirían quién presidiría estas reuniones cuando el Consejo Europeo eligiera su presidente¹². Van Rompuy las presidió desde el primer encuentro en 2010, pero no fue hasta marzo de 2012, cuando le renovaron el encargo de presidir el Consejo Europeo por dos años y medio más, que fue nombrado formalmente presidente de las reuniones del máximo nivel entre países de la Eurozona¹³.

Finalmente, en el Consejo Europeo de diciembre de 2011, sucedió lo impensable: ante la negativa del Reino Unido y otros socios de reformar los tratados de la Unión para profundizar en la integración económica, los 17 estados miembros de la UEM acordaron firmar un nuevo tratado para avanzar en la Unión Fiscal, y dar así un paso decisivo en la integración económica europea¹⁴. El nuevo "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria" acordado en diciembre de 2011 se firmó el 2 marzo de 2012, y entró en vigor el 1 de enero de 2013 para los 16 estados que ya lo habían ratificado.

La decisión de firmar un nuevo tratado al margen de los existentes para profundizar en la Unión Económica y Fiscal de los países de la Eurozona hubiera sido imposible si durante el año 2011 no se hubieran consolidado las reuniones a nivel de jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona, con cuatro encuentros separados del resto del Consejo impulsados y coordinados por el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy. Esta decisión constituye un hecho histórico, puesto que se firmó un nuevo tratado ante la negativa del Reino Unido a aceptar un avance significativo en la gobernanza económica de la Unión Económica y Monetaria, de la que no forma parte. La capacidad de Alemania, con el apoyo de Francia y del resto de miembros del Euro para superar el voto británico firmando un nuevo Tratado podría suponer el principio del fin del "poder de veto" en el Consejo Europeo, y una cierta derrota de los "*veto players*" frente a los "*agenda setters*", validando lo enunciado por Tsebelis (2002) según el cual es mejor ser un actor con capacidad para establecer la agenda que un actor que puede

¹² European Council Conclusions, 23 October 2011 (EUCO 52/1/11) in *The European Council in 2011*, p. 56

¹³ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del Euro, 2 de marzo de 2012, en *El Consejo Europeo en 2012*, p. 43

¹⁴ European Council Conclusions, 9 December 2011 (EUCO 139/1/11) in *The European Council in 2011*, p. 69

ejercer el voto, porque el que establece la agenda podrá eventualmente trasladar la política hacia un punto más cercano a sus preferencias, mientras que el que ejerce el voto sólo puede impedir que una política se desplace más aún, alejándose de su punto ideal. En el caso del Reino Unido en relación al nuevo Tratado Fiscal, ni tan siquiera eso.

En cualquier caso, las decisiones tomadas marcaron un punto de inflexión en la Unión Económica y Monetaria y supieron unas deficiencias que si hubieran sido solucionadas años antes, quizás hubieran ahorrado a la Unión las dificultades vividas los últimos años como consecuencia de la crisis de la deuda soberana. El propio Presidente Van Rompuy asume, en el informe del Consejo Europeo de 2011, que si las medidas adoptadas entre 2010 i 2011 se hubieran tomado antes del inicio de la crisis, y la Unión hubiera dispuesto de las herramientas que dispone después de las reformas, se hubiera podido evitar mucho daño (General Secretariat of the Council, 2012: 7). En el mismo informe, Van Rompuy reconoce que la crisis de la deuda no es sólo consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos de algunos estados miembros sino de la falta de una unión económica reforzada entre los países miembros de la Eurozona, y que el equilibrio presupuestario es una condición necesaria pero no suficiente para prevenir una crisis de deuda. Por todo ello a partir de 2012 la Unión, a través de la Comisión Europea, empezó a controlar no sólo el nivel de déficit y deuda, sino también los riesgos de burbujas de activos o en las balanzas comerciales.

2012 fue un año menos conflictivo que los dos anteriores, pero el objetivo del Consejo fue consolidar e implementar las decisiones tomadas. El 2 de marzo se firmó el nuevo "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza"¹⁵ por parte de 25 líderes nacionales, y no sólo los 17 miembros de la Eurozona -todos excepto el Reino Unido y la República Checa, que después de ser ratificado por los parlamentos nacionales ha entrado en vigor el 1 de enero de 2013. A principios de 2012 también se estableció el *Mecanismo Europeo de Estabilidad*¹⁶, con una capacidad de 500.000 millones de euros para hacer frente a *shocks* financieros, que empezó a ser operativo en Octubre, a la vez

¹⁵ Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, 2 de marzo de 2012, en *El Consejo Europeo en 2012*, p. 37

¹⁶ Comunicado de los Estados Miembros de la zona del Euro, 30 de enero de 2012, en *El Consejo Europeo en 2012*, p. 30

que también se acordó en Junio un "Pacto para el Crecimiento y el Empleo", promovido por el nuevo presidente francés, complementario al "Pacto Fiscal".

A pesar de todo ello, la inestabilidad volvió en primavera y verano de 2012, y el presidente del Consejo Europeo propuso avanzar hacia una "completa Unión Económica" abordando todas las cuestiones, incluyendo la supervisión bancaria y los eurobonos, sin ningún tipo de tabú. Con este espíritu, Van Rompuy presentó en junio el informe "*Towards a Genuine Economic and Monetary Union*"¹⁷, que ha tenido continuidad en versiones sucesivas presentadas en las cumbres de diciembre de 2012 y junio de 2013. En el mismo Consejo Europeo del 28 de junio¹⁸ se decidió establecer un "mecanismo único de supervisión" de todos los bancos de la Eurozona, a la vez que se acordaba que una vez el "Mecanismo Europeo de Estabilidad" estuviera en funcionamiento, éste podría recapitalizar los bancos directamente, tal y como proponía el informe presentado por Van Rompuy. Decisión tomada después de ver las consecuencias de la supuesta deficiente supervisión del sector financiero español por parte de las autoridades del Banco de España. Después del verano, y en sólo tres meses, la Comisión preparó propuestas legislativas para aplicar los acuerdos y los ministros de finanzas llegaron a un acuerdo que permitió que en el Consejo Europeo del 14 de diciembre el Consejo pudiera dar un nuevo paso en la unión bancaria: el establecimiento de un mecanismo único de resolución bancaria.

A pesar de estos avances, el segundo semestre de 2012 marcó una cierta inflexión en el proceso de toma de decisiones en la Unión Económica y Monetaria. La aparición de un nuevo actor en el Consejo Europeo, el presidente François Hollande, y la necesidad de resolver las tormentas financieras que azotaban España e Italia, aceleraron la toma de decisiones antes del verano, hasta que la intervención del presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, a finales de julio, y la puesta en marcha de un mecanismo de compra de deuda soberana por parte del banco emisor, en casos excepcionales -así como la sentencia favorable del Tribunal Constitucional alemán sobre el MEDE- relajaron la presión sobre el Consejo Europeo a partir de septiembre.

¹⁷ "Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria", 26 de junio de 2012 en *El Consejo Europeo en 2012*, p.44

¹⁸ Conclusiones del Consejo Europeo, 28 y 29 de junio de 2012 (EUCO 76/2/12) en *El Consejo Europeo en 2012*, p. 47

Si el Consejo Europeo de junio había aprobado un "Pacto por el Crecimiento y el Empleo"¹⁹ -que incluso llegaba a plantear los euro-bonos para proyectos- bajo los auspicios del nuevo presidente francés y la cumbre del euro de junio -bajo la presión concertada de los presidentes de los gobiernos italiano y español- había llamado a "romper el círculo vicioso entre bancos y emisores soberanos" con el acuerdo para hacer posible que el MEDE pudiera "recapitalizar directamente a los banco, en determinadas circunstancias y con arreglo a determinadas condiciones", estas medidas que pretendían dar un vuelco a las prioridades de la gobernanza económica de la Unión, empezaron a languidecer pasado el verano. Incluso en la reunión del Eurogrupo del 9 de julio, en la que debía empezarse a implementar las decisiones tomadas en la cumbre de Junio, ya aparecieron las primeras resistencias.

En octubre, las conclusiones del Consejo Europeo²⁰ y de la cumbre del Euro²¹ de los días 18 y 19, muestran la dificultad de la puesta en marcha de las "Obligaciones para la Financiación de Proyectos", que se iniciaron con una modesta fase piloto, y las diferencias entre los principales países de la zona euro en cómo debía funcionar el Mecanismo Único de Supervisión. Las conclusiones del Consejo instan a llegar a un acuerdo antes del 1 de enero de 2013 y a garantizar que las funciones de supervisión estén claramente separadas del BCE, así como a definir antes de final de año los criterios operativos de las recapitalizaciones directas a los bancos. Ante la oposición de Alemania, las decisiones se pospondrán y las negociaciones sobre el Mecanismo Único de Supervisión -finalmente aprobado en el Ecofin del 13 de diciembre- conducirán a la diferenciación entre entidades sistémicas y no sistémicas -para evitar que las cajas de ahorros alemanas fueran supervisadas por el supervisor europeo- y a la decisión que sea el BCE quien ejerza la función de supervisión.

Finalmente, el Consejo Europeo de los días 13 y 14 de diciembre²² celebró el acuerdo del Ecofin e instó a los legisladores -Consejo y Parlamento- a alcanzar un

¹⁹ "Pacto por el Crecimiento y el Empleo" en *El Consejo Europeo en 2012*, p. 49

²⁰ Conclusiones del Consejo Europeo, 18 y 19 de octubre de 2012 (EUCO 156/12), en *El Consejo Europeo en 2012*, p.58

²¹ Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del Euro, 18 de octubre de 2012, en *El Consejo Europeo en 2012*, p.57

²² Conclusiones del Consejo Europeo, 13 y 14 de diciembre de 2012 (EUCO 205/12), en *El Consejo Europeo en 2012*, p. 72

acuerdo acerca de las directivas sobre rescate y resolución, y sobre sistemas de garantía de depósitos antes de junio de 2013, período en el cual también se debería acordar un marco operativo para que el MEDE tenga capacidad de recapitalizar los bancos directamente. Sin embargo, durante el primer semestre de 2013 tampoco se cerraron los acuerdos, debido a la presión de Alemania en sentido contrario.

En marzo de 2013²³, el Consejo Europeo volvió a insistir en que el mecanismo de supervisión debía estar completado en el primer semestre de 2013, pero el asunto ya no se abordó en la cumbre de mayo (dedicada a la Energía y a la Fiscalidad, con un importante Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal)²⁴. Finalmente, antes del Consejo Europeo de junio, el Consejo Ecofin llegó a un primer acuerdo sobre el mecanismo único de resolución de bancos, y el Consejo Europeo instó a que la directiva correspondiente estuvieran aprobada antes del fin de 2013, así como el acuerdo sobre el "Esquema de Garantía de Depósitos" y el acuerdo en el Eurogrupo sobre la recapitalización directa de los bancos a través del MEDE. Es decir, las tres columnas sobre las que debe construirse la Unión Bancaria y sobre las que debían haberse adoptado decisiones concretas ya antes del fin de 2012, tras el acuerdo de principio al que llegó el Consejo Europeo en junio de 2012. En junio de 2013 tampoco se abordó la posibilidad de crear un fondo de solidaridad para apoyar los programas de reformas nacionales, tal y como se había previsto sólo unos meses antes, y la cuestión quedó postergada para el Consejo Europeo de diciembre.

En cambio, en el Consejo Europeo de Junio de 2013²⁵ sí que se aprobó un plan de apoyo a la financiación de pequeñas y medianas empresas a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y una Iniciativa para el Empleo Joven con el objetivo de dedicar 6.000 millones de euros entre los años 2014 y 2015 para fomentar la contratación de jóvenes en aquellas regiones con un paro juvenil superior al 25%. Dos iniciativas parciales a falta de un acuerdo general sobre la implementación del Pacto de Crecimiento y Empleo acordado en junio de 2012 que -una vez más- se postergó para la cumbre de diciembre de 2013.

²³ Conclusiones del Consejo Europeo, 14 y 15 de marzo de 2013 (EUCO 23/13)

²⁴ Conclusiones del Consejo Europeo, 22 de mayo de 2013 (EUCO 75/1/13)

²⁵ European Council Conclusions, 27/28 June 2013 (EUCO 104/2/13)

2013 también ha sido un año de cambios para el funcionamiento de las cumbres del Euro. La primera cumbre del año, el 21 de enero, eligió Jeroen Dijsselbloem - ministro de Finanzas de los Países Bajos- nuevo presidente del Eurogrupo, por un período de dos años y medio, sustituyendo en el cargo a Jean Claude Juncker, primer presidente desde el 1 de enero de 2005²⁶. Se decide así que el nuevo presidente del Eurogrupo no sea un presidente a tiempo completo, como lo es el Presidente del Consejo Europeo, sino que mantenga una responsabilidad nacional, como era el caso de Jean Claude Juncker, primer ministro y ministro de finanzas de Luxemburgo, que en virtud de su cargo participaba también en el Consejo Europeo y las cumbres del Euro. Con la decisión de nombramiento, se hace constar que el nuevo Presidente del Eurogrupo participará en las cumbres del Euro, aunque cuando la cumbre de Marzo aprobó las "Reglas para la organización y los procedimientos de las cumbres del Euro"²⁷ se estableció sólo que "podría ser invitado a asistir", con un status inferior al del Presidente del BCE que "será invitado a tomar parte de la cumbre". En cualquier caso, el nombramiento del nuevo presidente del Eurogrupo, claramente apoyado por Alemania, puso una vez más de manifiesto la capacidad del actor principal del Consejo para imponer su candidato, con un perfil mucho más próximo a las posiciones alemanas que el de Juncker, un veterano del Consejo Europeo que había protagonizado sonoros debates con la canciller Merkel acerca de las políticas a desarrollar en la zona Euro.

La cumbre del Euro del 14 marzo, que estableció sus reglas de funcionamiento, reforzó formalmente la posición del presidente de la cumbre del Euro, y presidente del Consejo Europeo, estableciendo que "presidirá y conducirá" sus trabajos, "redactará" la agenda de los encuentros, y "asegurará la preparación y continuidad" de sus trabajos sobre la base del trabajo del Eurogrupo y garantizando que el trabajo de "todos los Consejos y encuentros ministeriales relevantes" sea reflejado en la preparación de la cumbre del Euro. Con estas nuevas funciones, el presidente de la cumbre del Euro podríamos decir que puede llegar a asumir una cierta "tutela" no sólo sobre el "Eurogrupo" sino también sobre el Ecofin y otras formaciones ministeriales del Consejo.

²⁶ Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the election of a new president of the Eurogroup, 21 January 2013

²⁷ "Rules for the organisation of the proceedings of the Euro Summits". Brussels, 14 March 2013
<http://www.eurozone.europa.eu/media/401510/20130314-eurosummits-rules-of-procedures.pdf>

Cabe preguntarse, por consiguiente, si la profundidad de los cambios en la Unión Económica y Monetaria, y la celeridad con la que fueron tomadas decisiones que se habían postergado durante años, hubiera sido posible con el modo de funcionamiento anterior al Tratado de Lisboa y sin una presidencia permanente. Es difícil responder a esa pregunta pero parece claro que sin el sistema institucional establecido por el Tratado de Lisboa estos procesos decisionales hubieran sido mucho más costosos y quizás por ello no hubieran llegado a buen fin. Los avances en la Unión Económica y Monetaria entre los años 2010 y 2013, comparados con el estancamiento del proceso de integración económica en los años anteriores -a pesar del impacto de la crisis financiera internacional desde 2008- muestran un relativo éxito de la Presidencia del Consejo Europeo de Herman Van Rompuy en relación a la política económica y monetaria de la Unión. A través de la gestión de la crisis financiera, el Consejo Europeo se ha erigido como auténtico "gobierno de la Unión", intensificando su trabajo, impulsando las nuevas políticas y tomando las decisiones necesarias para implementarlas, relegando a la Comisión a un rol de eficaz "brazo ejecutor" del Consejo.

Con todo, esta primera conclusión deberá ser validada a medida que los acuerdos tomados en los últimos tres años sean capaces de resolver la crisis económica y financiera en la que se encuentra la Unión. En este sentido, podemos afirmar que el legado de las decisiones tomadas en la "*critical juncture*" que supone la situación de emergencia que ha causado la crisis del euro, aún está lejos de poderse evaluar, aunque parece claro que la actual crisis ha supuesto un punto de inflexión claro en la evolución de la gobernanza económica de la Unión y de su proyecto político.

Pero a pesar de todos estos avances, no debemos olvidar el profundo "sesgo" de las reformas de la gobernanza económica que se han llevado a cabo durante estos tres años, que ha priorizado el control y el seguimiento de importantes ajustes fiscales en los Estados miembros sin la contrapartida de una Unión Fiscal que comportara transferencias fiscales a los Estados en dificultades económicas. Un sesgo marcado por la posición hegemónica de Alemania en el seno del Consejo, y por la incapacidad de los países del sur -principalmente España e Italia- para modificar la orientación de estas reformas. Otro ejemplo de este "sesgo" ha sido el proyecto de Unión Bancaria, caballo de batalla de las dos grandes economías del sur desde 2012, que a pesar de haber sido impulsada por el Consejo Europeo de junio de 2012 -gracias al apoyo de Francia- se ha encontrado con el bloqueo constante de Alemania en el seno del Ecofin y del

Eurogrupo, de modo que ha condicionado su avance a lo largo de las últimas cumbres del Consejo Europeo, como hemos desarrollado anteriormente.

Así, para terminar con este análisis, podemos concluir que en el desarrollo de la gobernanza económica entre 2010 y 2013 se ha puesto de manifiesto como el "poder del *chair*" y la capacidad del "*agenda setter*" de estructurar la agenda para conseguir unos objetivos previamente definidos, acelerando la toma de decisiones, definiendo e impulsando paquetes de medidas muy concretos, y marcando un calendario cerrado que condiciona y fuerza la toma de decisiones y el posterior seguimiento de su implementación. Pero también podríamos afirmar que el "poder institucional" del "*setter*" ha desarrollado una agenda propia claramente "sesgada" que ha impedido la formación de coaliciones alternativas y ha facilitado que se tomen una serie de decisiones que están más cerca de las preferencias del "*setter*" y del actor hegemónico, Alemania, que de las preferencias del "votante mediano" en el seno del Consejo Europeo, que hubiera preferido avanzar hacia una Unión Fiscal con transferencias fiscales que permitieran mayores estímulos a las economías en recesión.

3.4 La política exterior europea como ejemplo de "agenda exclusion"

En el nuevo Tratado de Lisboa, la PESC estaba llamada a ser una de las protagonistas, puesto que una de las principales reformas institucionales del Tratado - introducida ya en el Tratado Constitucional- fue la creación de un "ministro de Asuntos Exteriores de la Unión", y de un Servicio Exterior Común. Aunque finalmente siguió manteniendo la denominación de "Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común", asumió nuevas e importantes responsabilidades, presidiendo el Consejo de Asuntos Exteriores y convirtiéndose en vicepresidente de la Comisión para ejercer también las competencias en Relaciones Exteriores de la Comisión y desarrollar el nuevo Servicio Exterior Europeo (Artículo 18 TUE). La nueva figura estaba llamada a liderar y reforzar la política exterior de la Unión asumiendo un nivel de competencias y responsabilidades que ningún otro cargo comunitario había asumido antes, y participando directamente en las reuniones del Consejo Europeo. Sin embargo, los resultados no parecen haber estado a la altura de las expectativas, y podríamos afirmar que la Política Exterior y de Seguridad Común ha sufrido, bajo la presidencia de Van Rompuy, un cierto proceso de "*agenda exclusion*", que ha mantenido la PESC fuera de las prioridades del doble mandato del Presidente del Consejo Europeo.

La política exterior en el Consejo Europeo entre 2010 y 2013 se ha centrado en una política casi exclusivamente declarativa, a través de declaraciones temáticas puntuales en los anexos de las conclusiones -al lado de otras cuestiones menores- pero sin que prácticamente en ninguna cumbres haya gozado de un punto del orden del día particular. No se han aprobado nuevas estrategias regionales ni nuevas medidas de política exterior, ni la Unión ha intervenido decisivamente en ninguna región, puesto que la única operación militar europea relevante del período, al margen de la operación de la OTAN en Libia, fue la llevada a cabo por Francia en Mali, sin contar con el apoyo europeo.

En 2010 el Consejo Europeo se limitó a "dar la bienvenida" a la puesta en marcha del "Servicio Exterior Europeo" en la cumbre de diciembre²⁸ y a realizar declaraciones sobre la situación en Iran, Pakistán, Oriente Medio y Costa de Marfil en las cumbres de junio y septiembre²⁹. En 2011, el estallido de la "primavera árabe"

²⁸ *The European Council in 2010*, p. 42

²⁹ *The European Council in 2010*, p. 34 and p.37

provocó que el Consejo tratara la situación en la región como cuarto y último punto de sus conclusiones en las cumbres de febrero y octubre, y que el Consejo extraordinario del 11 de marzo tratara de forma prioritaria la situación en Libia³⁰, pero el Consejo Europeo no sólo no tomó ninguna acción común sino que tampoco instó a la Comisión o al Consejo de Asuntos Exteriores a presentar estrategias y acciones comunes para la región. No fue hasta marzo de 2012, un año después de estallar las crisis árabes, que el Consejo Europeo pidió a la Comisión y a la Alta Representante una hoja de ruta para la región³¹, que un año después siguió sin presentarse.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2012 el Consejo tuvo que recordar que se le presentara esta hoja de ruta, así como las estrategias para las regiones del Adriático y el Jónico, y el Báltico³², y aún antes, en la cumbre de octubre, el Consejo Europeo tuvo que pedir "que se aplicaran las disposiciones acordadas en septiembre de 2010 sobre las relaciones exteriores de la Unión"³³. También en la cumbre de diciembre el Consejo Europeo tuvo que recordar "que las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa son un elemento esencial del planteamiento global de la UE en relación con las regiones en crisis", para terminar "invitando" a la Alta Representante, a través del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Agencia de Defensa Europea, a intervenir y cooperar estrechamente para presentar un plan de acción en política de seguridad y defensa durante el segundo semestre de 2013³⁴. Finalmente, en la cumbre de junio de 2013 -a pesar de que estaba previsto en el calendario anual hacer un balance de las políticas de ayuda a la transición política y económica en la región sur del mediterráneo- la cuestión volvió a quedar fuera de la agenda.

A pesar de la poca predisposición del Presidente Van Rompuy para introducir los temas de política exterior en la agenda del Consejo Europeo y de establecer una relación institucional fluida con la Alta Representante -que preside el Consejo de Asuntos Exteriores- como la que se ha establecido con el presidente del Eurogrupo o el

³⁰ *The European Council in 2011*, p. 30

³¹ *El Consejo Europeo en 2012*, p.34-35

³² *El Consejo Europeo en 2012*, p.75

³³ *El Consejo Europeo en 2012*, p.62

³⁴ *El Consejo Europeo en 2012*, p.74-75

Presidente de la Comisión, hay que señalar que el rol asumido por la Alta Representante, Catherine Ashton, tampoco ha sido el esperado. Catherine Ashton ha sido cuestionada desde su nombramiento, pero a diferencia de Van Rompuy -que también fue cuestionado al ser nombrado (Barber 2010)- no parece haberse ganado la autoridad entre los que deberían ser sus "pares", los ministros de asuntos exteriores, ni tampoco parece haber conseguido definir una agenda propia a incorporar a la agenda del Consejo Europeo, órgano en el que participa.

En opinión de Pol Morillas (2011) esta dificultad de Ashton para definir una agenda propia y llevarla al Consejo Europeo para que dé el impulso y la orientación necesaria a la política exterior, puede ser consecuencia del complejo sistema de toma de decisiones en política exterior definido en el Tratado de Lisboa. En este sentido, Morillas distingue entre la "iniciativa" y el proceso de "*decision taking*". Así, si bien considera que las prácticas institucionales comunitarias han incrementado su relevancia en las estructuras de la política exterior europea, el proceso de "*decision taking*" sigue siendo intergubernamental, e incluso la agenda del Consejo de Política Exterior es fijada por el COREPER y no por Catherine Ashton, aunque sí que está en sus manos fijar la agenda del Comité Político y de Seguridad. La práctica institucional en este ámbito ha resultado confusa y la consecuencia ha sido que ni Ashton ha sido capaz de llevar a cabo una agenda propia más allá del desarrollo del Servicio Exterior Europeo ni los Estados Miembros han sido capaces de crear coaliciones para impulsar determinados ámbitos de la política exterior común. En consecuencia, la política exterior se ha renacionalizado, algo que se percibe en las pocas acciones conjuntas en materia de PESC y PESD surgidas, por ejemplo, a raíz de la primavera árabe, una crisis que hubiera podido provocar una notable respuesta institucional de la UE, como sí que se produjo durante las dos décadas anteriores con las sucesivas crisis en los Balcanes. Esta incapacidad para fijar una agenda común y un marco de acción coherente en la política exterior y de seguridad, ha tenido una consecuencia directa en la escasa presencia de la política exterior en la agenda del Consejo Europeo.

Como conclusión, podemos afirmar que, a pesar de la importancia que se le otorgó a la PESC en la reforma del Tratado de Lisboa, la política exterior y de seguridad común ha estado prácticamente ausente de la agenda del Consejo Europeo, no sólo debido a la prioridad y urgencia de la gestión de la crisis económica y financiera, sino como consecuencia de la incapacidad de la vicepresidenta Catherine Ashton y del

Presidente Van Rompuy para definir y desarrollar una agenda de política exterior ambiciosa y coherente. La escasa presencia de la política exterior y de seguridad común en la agenda del Consejo Europeo demuestra cómo la capacidad -o incapacidad- del "agenda setter" tiene un impacto clave en el proceso de toma de decisiones en el Consejo, en este caso excluyendo los temas de política exterior de la agenda, postergando su discusión, o alargando los períodos entre los que se decide abordar una cuestión y se aborda realmente, se tomen o no decisiones al respecto.

Finalmente también podemos concluir que el "fracaso" del desarrollo de la acción exterior de la UE en el ambicioso marco definido por el Tratado de Lisboa, pone de manifiesto los límites del complejo sistema presidencial establecido por el nuevo tratado. La fragmentación del ejercicio de la presidencia entre el COREPER, el Consejo de Relaciones Exteriores y el Consejo Europeo -ejercidas sin una clara relación de jerarquía entre las presidencias rotatorias, la Alta Representante y el Presidente del Consejo Europeo- ha dificultado el establecimiento de una agenda coherente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

En cualquier caso, podemos sostener que Van Rompuy ha influido decisivamente en la ausencia de la política exterior en la agenda del Consejo Europeo, sorteando las presiones de los Estados para introducir temas prioritarios para su política exterior, y produciendo así un resultado similar -en relación a las preferencias de los Estados- al que se ha dado en el ámbito de la gobernanza económica analizado en la sección anterior. La preferencia del "agenda setter" de relegar la política exterior en el Consejo Europeo está mucho más cerca de las preferencias de Alemania, que históricamente no ha tenido interés en el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común, que del resto de grandes estados de la Unión. Así, ni Francia ni el Reino Unido -el gran ausente-, pero tampoco España e Italia, han conseguido introducir sus prioridades para hacer avanzar la política exterior común, ni tan siquiera en la región mediterránea, a pesar de los acontecimientos cruciales que se han producido en el mundo árabe desde enero de 2011.

CONCLUSIONES

En el inicio de este trabajo, nos proponíamos analizar en qué medida la nueva presidencia permanente del Consejo Europeo ha supuesto un cambio cualitativo en el funcionamiento del Consejo Europeo y para ello proponíamos dos hipótesis.

La primera de ellas planteaba que la desvinculación de la presidencia de las jefaturas de Estado y de Gobierno de los Estados miembros había dado autonomía a la presidencia, permitiéndole agilizar la toma de decisiones y ganar en eficacia en el ejercicio de sus funciones. En relación a este planteamiento, podemos concluir que la nueva presidencia ha ganado en eficacia en relación al sistema de presidencia rotatoria anterior. Hoy el Consejo Europeo es una institución más dinámica y más ejecutiva que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y ha demostrado ser capaz de "lidiar con lo inesperado" y de tomar decisiones para hacer frente a los graves problemas provocados por la crisis económica y de deuda que ha debido afrontar la Unión Europea desde 2010, incluso a través de mecanismos de "constitucionalismo de urgencia" en el ámbito de la gobernanza económica, como el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria.

El análisis desarrollado en este estudio sobre el notable incremento de reuniones del Consejo Europeo, la creación de un nuevo órgano de gobierno de la zona Euro a nivel de los jefes de Estado y de gobierno presidido también por el Presidente del Consejo Europeo, y las cruciales decisiones tomadas en materia de gobernanza económica -que suponen la mayor transformación en la política económica y monetaria de la Unión desde la entrada en funcionamiento del Euro- validan esta hipótesis.

La segunda hipótesis, planteaba que la presidencia permanente había comportado un "efecto imprevisto", una "consecuencia no intencionada", debido al desarrollo del poder de "*agenda setting*" por parte de la presidencia que podría derivar en un cierto "monopolio de la agenda" del Consejo Europeo. Respondiendo a esta hipótesis podemos concluir que la nueva presidencia permanente ha ejercido un eficaz control de la agenda del Consejo Europeo, condicionando las políticas adoptadas y el proceso de toma de decisiones, a través de los mecanismos de "*agenda-setting*", "*agenda-structuring*" y "*agenda-exclusion*", como ha quedado demostrado en el

capítulo tercero de la segunda parte de este trabajo, en relación a la gobernanza económica de la Unión y a la Política Exterior y de Seguridad Común.

También podemos concluir que el control de la agenda y el ejercicio del "poder de la presidencia" por parte del Presidente Van Rompuy han posibilitado la adopción e implementación de nuevos paquetes legislativos, así como del nuevo "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM" que permiten un exhaustivo control de la política económica y fiscal de los Estados Miembros por parte de la Comisión Europea, sin la contrapartida que hubiera supuesto una Unión Fiscal con trasferencias entre los Estados miembros. Estos nuevos mecanismos de control se han puesto en marcha en un contexto crítico en que el "punto de reversión" que podría suponer la ruptura del Euro amenazaba a los Estados miembros con mayores dificultades económicas y financieras. Y ha sido esta "coyuntura crítica", junto al ejercicio del "poder de la presidencia" la que ha permitido desarrollar una gran reforma de la arquitectura institucional de la Unión Económica y Monetaria mucho más cercana a las "preferencias" de la presidencia -y de un pequeño grupo de Estados miembros, encabezados por Alemania, que han evitado avanzar hacia una Unión Fiscals- que a las "preferencias" del "votante mediano" del Consejo Europeo, más cercanas a las posiciones defendidas por Francia, España e Italia.

Por consiguiente, podemos sostener que el "monopolio de la agenda" por parte de la presidencia ha conllevado "consecuencias no intencionadas" por los actores que diseñaron la presidencia y "efectos inesperados" que -en parte- han sido consecuencia de la "coyuntura crítica" provocada por la crisis económica y de deuda soberana en la que se está desarrollando este doble mandato del Presidente Van Rompuy.

Finalmente, queremos señalar otra "consecuencia no intencionada" del cambio institucional que se ha producido en el Consejo Europeo, y que no ha sido objeto de este estudio pero que debería analizarse en profundidad en el futuro: la profundización del "déficit democrático" de la UE, en el sentido definido por Hix y Hoyland (2012). En su opinión, "como los gobiernos han delegado poderes en manos del nivel europeo, la elaboración de políticas en Bruselas se ha aislado de la opinión pública nacional y de los parlamentos nacionales, lo cual ha llevado a un grado de "deriva política" que la ha alejado de las preferencias de algún tipo de ciudadano medio europeo imaginario" (Hix y Hoyland 2012:18)

Si asumimos esta premisa, deberíamos plantearnos la introducción de un proceso de "selección" de la presidencia distinto, a través de la "democratización" o "parlamentarización" de su elección. Esta vía, apuntada por Crum (2009) para reforzar el control parlamentario del Consejo Europeo y de su presidente, es también la que propone el actual Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, que apuesta por la elección parlamentaria del Presidente de la Comisión y que el presidente elegido asuma también la Presidencia del Consejo Europeo en el nuevo mandato. Este cambio supondría un paso definitivo hacia la "politización" del ejecutivo europeo, que dotaría a la presidencia del Consejo Europeo de una mayor legitimidad política, puesto que el presidente debería rendir cuentas democráticamente y los ciudadanos europeos le podrían destituir en las siguientes elecciones, pero conllevaría necesariamente una mayor inestabilidad del sistema. Como señala Poguntke (2013), "un resultado irónico de la crisis ha sido una sustancial 'europeización' de la esfera pública en Europa". Por consiguiente, pueden darse las condiciones para emprender cambios que permitan 'politizar' el sistema de gobierno europeo, 'politizando' el Consejo Europeo y la Comisión, ya sea a través de una "estrategia presidencial" o de una "estrategia parlamentaria" (Poguntke 2013:19-23)

En los próximos años, los gobiernos y los ciudadanos europeos deberán elegir entre la estabilidad de un ejecutivo dual como el actual -controlado directa o indirectamente por los gobiernos nacionales- o la 'politización' inestable pero legitimada de un ejecutivo elegido democráticamente. Muy probablemente, los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 -de los que debe surgir el candidato a presidir la Comisión Europea durante el próximo mandato- y la decisión del Consejo Europeo sobre el sucesor de Van Rompuy, determinaran el camino a seguir.

BIBLIOGRAFÍA

Barber, Tony (2010): "The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton" in *Journal of Common Market Studies*, Volume 48, pp. 55-67

Barr, J. and Passarelli, F. (2009): "Who has the power in the EU?" Mathematical Social Sciences, 57(3): 339-366

Capoccia, Giovanni and Kelemen, R.Daniel (2007): "The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism" in *World Politics* 59 (April 2007), 341-369

Closa, Carlos (2013): "El intergubernamentalismo como paso previo al método comunitario" en *El estado de la Unión Europea*, Fundación Alternativas, 2013

Collier, Ruth Berins and Collier, David (1991): "Critical Junctures, the Labor Movement, and regime dynamics in Latin America" in *Shaping the Political Arena*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey

Consejo Europeo (2009): "Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno (2009/882/UE)" publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2 de diciembre de 2009

Council of the European Union (2013): "Rules for the organisation of the proceedings of the Euro Summits. Brussels", 14 March 2013
<http://www.eurozone.europa.eu/media/401510/20130314-eurosummits-rules-of-procedures.pdf>

Crum, Ben (2009): "Accountability and Personalisation of the European Council Presidency", *Journal of European Integration*. Volume 31, issue 6, 2009

Dinan, Desmond (2010): "Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission" in *Journal of Common Market Studies*, JCMS, 2010, volume 48 Annual Review pp. 95-118

Dinan, Desmond (2012): "The Post-Lisbon European Council Presidency: A Valuable Innovation" policy brief of the project "Decision making in the European Union before and After Lisbon (DEUBAL)", Brussels, June 5, 2012 <http://www.ces.ufl.edu/DEUBAL>

Fernández, Ana Mar (2005): *La presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la perspectiva del Institucionalismo Histórico: un ejercicio de suma positiva*. Tesis Doctoral presentada el 4 de julio de 2005 y disponible en la web Tesis Doctorales en Red <http://www.tdx.cat/handle/10803/5083>

Fernández, Ana Mar (2006): "El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea". *Quaderns de Treball* núm. 46, Institut Universitari d'Estudis Europeus de la UAB. Abril de 2006.

Fernández, Ana Mar (2008): "Change and Stability of the EU Institutional System: the Communitarization of the Council Presidency" *Journal of European Integration*, 30:5, pp. 617-634

Fernández, Ana Mar (2009): "La Presidence du Conseil de l'UE: du pouvoir de la responsabilité à la responsabilité du pouvoir". *Études européennes*, 3 december 2009.

Fernández, Ana Mar (2011): "The Reform of the Council Presidency: paving the way for a new synergy with the European Commission" in *Présider l'Union Européenne. Présidence(s) du Conseil et système de gouvernement*. Politique Européenne n°35, 2011

General Secretariat of the Council (2011): *The European Council in 2010*, Brussels.

General Secretariat of the Council (2012): *The European Council in 2011*, Brussels.

General Secretariat of the Council (2013a): *El Consejo Europeo en 2012*, Bruselas.

General Secretariat of the Council (2013b): European Council Conclusions (2013-2003)
<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions#>

Goodin, Robert ed. (1996): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press

Grant, Charles (2002): "Restoring Leadership to the European Council", CER Bulletin, Center for European Reform, 2002.

Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C.R. (1996): "Political Science and the Three New Institutionalisms" *Political Studies*, XLIV, 936-957

Hix, Simon and Hoyland, Bjorn (2012): *Sistema Político de la Unión Europea*. McGraw Hill, Madrid, 2012

Kunstein, Tobias and Wessels, Wolfgang (2013): "The New Governance of the Economic Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments", *IAI Working Papers* 2013/02, Instituto Affari Internazionali, january 2013

Mangenot, Michel (2011): "La présidence du Conseil: sociologies d'une institution de l'Union européenne" à *Présider l'Union Européenne. Présidence(s) du Conseil et système de gouvernement*. Politique Européenne n°35, 2011

March, James G. and Olsen, Johan P. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" in *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (September 1984), pp. 734-749

March, James G. and Olsen, J.P. (1998): "The institutional dynamics of International Political orders", *International Organization*, Vol. 52, n°4, Autumn 1998.

Morillas, Pol (2011): "Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty" *European Foreign Affairs Review* 16: 243-257

Morillas, Pol (2012): "Crisis, primavera árabe y política exterior europea" Revista Política Exterior n°149, septiembre-octubre 2012

Niemann, Arne and Mak, Jeannette (2010): "(How) do norms guide Presidency behaviour in the EU negotiations?" *Journal of European Public Policy*. Volume 17, Issue 5 pp. 727-742

Passarelli, Francesco and Barr, Jason (2006a): "Preferences, the Agenda Setter, and the distribution of power in the EU" in *Soc Choice Welfare* 28: 41-60

Pierson, Paul (1996): "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis" *Comparative Political Studies*, April 1996 29:123-163

Pierson, Paul (2000a): "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, N°2 (June 2000), pp. 251-267

Pierson, Paul (2000b): "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change" *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Volume 13, Issue 4, pages 475-499, October 2000

Pierson, Paul and Skocpol, Theda (2002): "Historical institutionalism in contemporary political science", in *Political Science: The State of the discipline*, Harvard University

Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press

Poguntke, Thomas (2013): "Electing the President of the European Commission?" in *Democratic Legitimacy and Political Leadership in the European Union. Towards the 2014 European Elections*. Fondazioni Italianieuropei, Roma, 2013

Puettner, Uwe (2012): "Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance" *Journal of European Public Policy*. Volume 19, Issue 2, pp. 161-178

Quermonne, Jean-Louis (2002): "La question du gouvernement européen". *Études et Recherches* n° 20, Notre Europe, novembre 2002.

Rittelmeyer, Yann-Sven (2011): "L'institutionnalisation de la présidence du Conseil européen: entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes" à *Présider l'Union Européenne. Présidence(s) du Conseil et système de gouvernement*. Politique Européenne n°35, 2011

Rothstein, Bo (1996): "Las instituciones políticas: una visión general" en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ediciones Istmos, Madrid, 2001.

de Schoutheete, Philippe and Wallace, Helen (2002): "The European Council" *Research and European Issues*, n°19, Notre Europe, September 2002

de Schoutheete, Philippe (2012): "The European Council and the Community Method" Policy Paper n°56, Notre Europe.

Schmidt, Susanne K. (2000): "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers" *European Union Politics*, vol. 1 (1): 37-61

Tallberg, Jonas (2003): "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy* 10:1 February 2003: 1-19

Tallberg, Jonas (2004): "The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, volume 42, n° 5. pp. 999-1022

Tallberg, Jonas (2008a): "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies*, Volume 46. Number 3. pp. 685-708

Tallberg, Jonas and Johansson, Karl Magnus (2008b): "Party politics in the European Council" *Journal of European Public Policy* 15:8 December 2008 pp- 1-21

Tallberg, Jonas and Johansson, Karl Magnus (2010a): "Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summity and Domestic Institutional Change" *West European Politics*, Vol. 33, n° 2, pp. 208-236. March 2010

Tallberg, Jonas (2010b): "Explaining the institutional foundations of European Union negotiations" *Journal of European Public Policy*, 17:5, 633-647

Tallberg, Jonas (2010c): "The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation" *International Studies Quarterly* (2010) 54, 241-265

Thomson, Robert (2008): "The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power" *Journal of Common Market Studies*, Volume 46, n°3, pp. 593-617

Tsebelis, George and Yataganas, Xenophon (2002): "Veto players and Decision-making in the EU after Nice", *Journal of Common Market Studies*, Volume 40, issue 2, pp. 283-307

Van Rompuy, Herman (2012a): "The discovery of co-responsability: Europe in the debt crisis". Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Law, Berlin, 6 February 2012

Van Rompuy, Herman (2012b): "Acceptance speech by President of the European Council Herman Van Rompuy" Brussels, 1 March 2012

Van Rompuy, Herman (2012c): "Camino que el Consejo Europeo ha de seguir de aquí a 2014", Bruselas, 29 de junio de 2012

Van Rompuy, Herman (2012d): "Towards a genuine economic and monetary union" Report to the European Council, 5 december 2012.

Waele, Henri de and Broeksteeg, Hansko (2012): "The semi-permanent European Council Presidency: some reflection on the law and early practice" *Common Market Law Review*. Vol.49, n°3, pp. 1039-1074

Warntjen, Andreas (2012): "The elusive quest for continuity? Legislative-Decision Making and the Council Presidency before and after Lisbon", policy brief of the project "Decision making in the European Union before and After Lisbon (DEUBAL)", Brussels, June 5, 2012 <http://www.ces.ufl.edu/DEUBAL>

Weingast, Barry R. (1996): "Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional" en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ediciones Istmos, Madrid, 2001.

Wessels, Wolfgang (1997): "An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, nº2, June 1997, pp. 197-219

Wessels, Wolfgang (2010): "A New Top? The Lisbon provisions for the Permanent Presidency of the European Council" . *Salzburg Papers on European Integration*, 02/10. Centre of European Union Studies. Universität Salzburg.

Wessels, Wolfgang (2012): "A First Look: the many faces of the European Council". Introductory chapter in European Council, Palgrave, 2012. Point of departure for the presentation "The European Council Before and After Lisbon" at the Workshop "Decision-Making in the European Union. Before and After Lisbon", november 3-4, 2011, Leiden University



IUEE
INSTITUT
UNIVERSITARI
D'ESTUDIS
EUROPEUS

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E1
08193 Bellaterrqa (Barcelona) Espanya
Tel. 93 581 20 16
Fax 93 581 30 63
web: www.iuee.eu
correu electrònic: iuee@uab.cat