

EL CONTROL DEL CONSEJO EUROPEO POR EL PARLAMENTO EUROPEO (2009-2014): MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA INTERINSTITUCIONAL

MARÍA LUISA SÁNCHEZ-BARRUECO

Profesora de Derecho de la Unión Europea
Universidad de Deusto*

Revista Española de Derecho Europeo
Enero - Marzo 2015
Págs. 19 - 54

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONSEJO EUROPEO Y EL PARLAMENTO EUROPEO, DOS INSTITUCIONES CON HISTORIAS CONTRAPUESTAS. *A. El Consejo Europeo: la paulatina contención de un poder fáctico. B. El Parlamento Europeo: la legitimidad democrática en busca del poder negado.* III. LA FALTA DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL CONSEJO EUROPEO, ¿UN QUEBRADERO DE CABEZA IRRELEVANTE? IV. UN MARCO JURÍDICO INSUFICIENTE PARA EL ESCRUTINIO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL CONSEJO EUROPEO. *A. El Consejo Europeo y la transparencia. B. Escuchar al Parlamento Europeo. C. Informar al Parlamento Europeo. D. Justificarse ante el Parlamento Europeo. E. ¿Puede el Parlamento Europeo sancionar al Consejo Europeo?* V. DE LOS TRATADOS A LA PRÁCTICA: ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA INTERINSTITUCIONAL A LO LARGO DE LA VIIª LEGISLATURA (2009-2014). *A. Un Consejo Europeo no tan hermético. B. Las comparencias respectivas ante la práctica interinstitucional. C. Debate, sí, pero ¿y escrutinio? D. Sobre las posibilidades de sancionar al Consejo Europeo.* VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

* La autora agradece la generosa contribución de Nicolás Mariscal, Steffen Bay Rasmussen, José Ramón Canedo y dos revisores anónimos: todos ellos han contribuido con sus minuciosas observaciones a mejorar la calidad de este artículo; los posibles errores u omisiones son, obviamente, responsabilidad única de quien firma. Este trabajo está dedicado a mis padres en agradecimiento por su ejemplo permanente de generosidad, esfuerzo y perseverancia.

RESUMEN: El Consejo Europeo (CE) ha culminado su primer quinquenio como institución europea como un ejecutivo dominante y blindado por el ordenamiento jurídico europeo frente al control democrático del Parlamento Europeo (PE). Se introduce así una grieta en la legitimidad sistémica de la Unión Europea que se agrava aún más con la crisis económica. No obstante, mecanismos informales presentes en el ordenamiento jurídico europeo posibilitarían una rendición de cuentas satisfactoria por el CE ante el PE, si éste articulara una estrategia eficaz de fiscalización. El análisis empírico de las relaciones interinstitucionales en el periodo 2009-2014 demuestra las insuficiencias estructurales en el PE para llevar a cabo esta función.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Consejo Europeo, Parlamento Europeo, legitimidad democrática, transparencia, rendición de cuentas.

ABSTRACT: The European Council has turned five as a European institution, having become a dominant executive as a result of the economic crisis. The European legal order protects it from the scrutiny of the European Parliament (EP), thus introducing a breach in the EU systemic legitimacy. Several informal mechanisms possibly allow for a satisfactory accountability of the European Council, should the EP articulate an efficient strategy to that end. Empirical analysis of the interinstitutional relations throughout the 2009-2014 period shows, however, that structural shortcomings inside the EP hamper its performance in holding the European Council to account.

KEYWORDS: European Union, European Council, European Parliament, democratic legitimacy, transparency, accountability.

Fecha de recepción original: 16 de junio de 2014

Fecha de aceptación: 21 de agosto de 2014

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea celebró diversos quintos aniversarios en 2014: cinco años de vigencia del Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009; cinco años de VII legislatura en el Parlamento Europeo (PE), testigos del ejercicio de nuevos poderes atribuidos por dicho Tratado; y cinco años de vida del Consejo Europeo (CE) como institución de la Unión Europea (UE). Parece por tanto un momento adecuado para detener el paso y efectuar un balance del periodo 2009-2014, con sus luces y sus sombras, contrastando apariencia jurídica y realidad institucional. Este artículo analiza las relaciones entretejidas entre el CE y el PE a lo largo de este quinquenio, atendiendo especialmente a los procesos de rendición de cuentas y escrutinio instaurados entre ambos.

Entronca así con la corriente doctrinal que se aproxima a la legitimidad democrática de la UE desde la perspectiva sistémica (*systemic legitimacy*), resaltando la contribución que distintos elementos de buen gobierno en las instituciones europeas, ya sea individualmente consideradas o en las relaciones interinstitucionales, realizan a la legitimidad global de la organización internacional, más allá de la legitimidad que deriva estrictamente de la participación social en los procesos de decisión (*input legitimacy*) o de la obtención por los ciudadanos de mejoras en su calidad de vida como resultado de unas políticas públicas eficaces (*output legitimacy*)¹.

1. Vid., entre otros, BEKKERS, V. y EDWARDS, A. "Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices", en BEKKERS, V.; DIJKSTRA, G.; EDWARDS, A.

Como la aproximación doctrinal al frondoso árbol de la legitimidad sistémica en la UE es rica y multidisciplinar, se advierte que este artículo desarrollará dinámicas de fiscalización relacionadas con el concepto anglosajón de *accountability*. En nuestro idioma, la ausencia de términos que conjuguen los tres elementos identificables en *accountability* (a saber: rendición de cuentas, escrutinio y proscripción de la impunidad) ha impulsado a algunos autores a traducirlo como “responsabilización”, pero evitaremos este término que no goza de reconocimiento oficial. Según BOVENS², *accountability* presupone “una relación entre un actor y un foro, en la que el actor tiene obligación de explicar y justificar su conducta [rendición de cuentas], el foro puede plantear preguntas y emitir juicios [escrutinio] y el actor puede enfrentarse a consecuencias [proscripción de la impunidad]”. En próximas secciones se planteará si y en qué medida el ordenamiento europeo vigente representa un marco jurídico adecuado para la responsabilización del CE ante el PE, a la luz de la práctica interinstitucional de los últimos cinco años. Este artículo avanza y desarrolla la línea abierta en la situación previa al Tratado de Lisboa por VAN DE STEEG³ que, salvo error u omisión, no ha recibido seguimiento doctrinal sistemático.

Las tres hipótesis planteadas están vinculadas entre sí. La primera hipótesis (H1) sostiene que “*La legitimidad sistémica no está suficientemente garantizada en el marco jurídico europeo actual con respecto al Consejo Europeo*”. La segunda hipótesis (H2) a verificar es si “*Determinados mecanismos informales presentes en el ordenamiento jurídico europeo posibilitarían una rendición de cuentas satisfactoria por el Consejo Europeo ante el Parlamento Europeo*”. Nuestra tercera hipótesis (H3) es que “*El Parlamento Europeo no aprovecha tales mecanismos blandos para desarrollar una estrategia efectiva de fiscalización de la actividad del Consejo Europeo*”.

El artículo se estructura como sigue. La sección II presenta brevemente al CE y al PE como instituciones de la UE que han evolucionado en sentido contrapuesto

-
- y FENGER, M. (eds.), *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Ashgate, 2007, pp. 35-60; BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T., y 't HART, P. “Does public accountability work? an assessment tool”, *Public Administration*, n° 86, 2008, pp. 225-242; CHARRON, N., y LAPUENTE, V. “Does democracy produce quality of government?”, *European Journal of Political Research*, n° 49, 2010, pp. 443-470; CURTIN, D.; 't HART, P., y BOVENS, M. “The EU’s accountability deficit, reality or myth?”, en CURTIN, D.; 't HART, P. y BOVENS, M. (eds.), *The real world of accountability, what deficit?*, Oxford University Press, 2010; FØLLESDAL, A., y HIX, S. “Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, n° 44, 2006, pp. 533-562; HÉRITIER, A. y LEHMKUHL, D. “New modes of governance and democratic accountability”, *Government and Opposition*, n° 46, 2011, pp. 126-144; SCHMIDT, V. “Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and throughput”, *Political Studies*, n° 61, 2013, pp. 2-22.
2. BOVENS, M. “Analysing and assessing accountability: A conceptual framework”, *European Law Journal*, n° 13, 2007, pp. 447-468.
 3. VAN DE STEEG, M. “Public accountability in the European Union: Is the European Parliament able to hold the European Council accountable?”, *European Integration Online Papers*, n° 13, 2009.

durante el proceso de integración europea, atendiendo a sus poderes y al lugar ocupado en el sistema institucional europeo. La sección III analiza críticamente la tesis de la legitimidad democrática indirecta del CE, a la luz de las nuevas prerrogativas que esta institución parece haber asumido *de facto*, invadiendo esferas de poder antes ejercidas por otras instituciones europeas. La legitimidad sistémica de la UE exigiría que el PE ejerza un auténtico control democrático sobre el CE, en consecuencia, la sección IV traza una tipología y examina la configuración legal de las herramientas puestas a disposición del PE por el ordenamiento jurídico europeo para controlar al CE. Como antes se señaló, se pretende demostrar que los resquicios del ordenamiento europeo permiten cierta fiscalización del CE, aunque no con los mecanismos de *hard law* tradicionales que utiliza respecto a las restantes instituciones. Entendiendo que el análisis de la legitimidad sistémica no puede detenerse en la mera literalidad del Tratado, el presente artículo propone una verificación de la eficacia de los mecanismos de fiscalización introducidos. Para ello, comprobamos la validez de las hipótesis enunciadas mediante una combinación del análisis cualitativo y cuantitativo de las relaciones interinstitucionales, constituyendo la muestra relevante todos los comunicados de prensa y discursos realizados por los actores implicados entre diciembre de 2009 y mayo de 2014, así como las actas de los debates plenarios del PE. Para el conjunto de la VII Legislatura, examinamos todos los debates parlamentarios cuya agenda implicara alguna forma de escrutinio del CE. Los resultados se expondrán en la sección V. Los resultados empíricos obtenidos permiten contextualizar las relaciones interinstitucionales entre ambos, refiriéndonos esencialmente a la rendición de cuentas por parte del CE y a la fiscalización efectuada de modo subsiguiente por el PE. Tal examen permitirá determinar la importancia que el PE asigna al escrutinio del CE. La revisión del grado de cumplimiento de las hipótesis inicialmente planteadas permitirá concluir el artículo, no sin antes sugerir pistas para futuras investigaciones.

II. EL CONSEJO EUROPEO Y EL PARLAMENTO EUROPEO, DOS INSTITUCIONES CON HISTORIAS CONTRAPUESTAS

A. EL CONSEJO EUROPEO: LA PAULATINA CONTENCIÓN DE UN PODER FÁCTICO

El actual artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE) incluye al CE en la lista de órganos de la UE denominados oficialmente “instituciones”, en segundo lugar tras el PE. Culmina así la progresiva inserción del CE en el entramado institucional europeo desde los años sesenta del siglo pasado. El núcleo de funciones asignadas al CE en la actualidad es fruto de su larga evolución histórica y reside en la fijación de las prioridades estratégicas de la organización internacional y la búsqueda de soluciones a los conflictos sistémicos mediante negociaciones globales; pero no siempre fue así.

El CE nació en 1961 como “reuniones en la cumbre” de los Jefes de Estado y de Gobierno de las recién creadas Comunidades Europeas, que se celebraban con

frecuencia irregular, conforme surgía la necesidad de que los Jefes de Estado analizaran cuestiones que sobrepasaban la esfera competencial de los ministros reunidos en Consejo, quienes además se veían constreñidos por la unanimidad. Las cumbres adquirieron regularidad entre 1967 y 1973, y los líderes nacionales se animaron a fijar las funciones esenciales de este foro en el comunicado final de la cumbre de Copenhague (diciembre de 1973). La Cumbre de París de 1974 decidió formalizar los encuentros tres veces al año y cuando fuera necesario para asegurar el progreso y consistencia global del proceso de integración europea, adquiriendo por fuerza de la práctica el nombre de Consejo Europeo. A partir de ese momento, el nuevo órgano empezó su andadura, siempre al margen de los Tratados constitutivos, como forma de preservar el carácter flexible y supremo de la función desempeñada por los líderes nacionales. La inserción del CE en la estructura institucional comunitaria fue propiciada por un acuerdo político al más alto nivel y, por tanto, completamente informal y carente de valor jurídico vinculante. El CE no era una institución comunitaria, ni era deseable que lo fuera. Mediante declaraciones intergubernamentales sucesivas se establecieron su composición, modalidades de funcionamiento, funciones más relevantes, y relaciones interinstitucionales con el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo⁴.

El ordenamiento jurídico europeo no reconoció legalmente la existencia del CE hasta la primera modificación sustancial de los Tratados constitutivos por el Acta Única Europea en 1986. Aunque se consideró oportuno mencionarlo al codificar la llamada Cooperación Política Europea, no se alteró su naturaleza jurídica ni se sistematizó su configuración legal hasta el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht en 1991. Éste codificó en gran parte las decisiones intergubernamentales sobre el CE en el artículo 5 TUE, en particular, la relativa a la obligación de someter al PE un informe al término de cada reunión y un informe anual sobre el progreso de la Unión. Asimismo, se le asociaba a la toma de decisiones en el marco de la creada Política Exterior y de Seguridad Común y se constataba como su misión general la de “dar a la Unión el impulso necesario a su desarrollo y definir las orientaciones políticas generales”. Las sucesivas reformas constitucionales operadas en Amsterdam (1997) y Niza (2001) fueron fieles a la misma línea. El CE se convirtió paulatinamente en la instancia de determinación del rumbo del proceso de integración europea, mediante decisiones cruciales que hubieran resultado imposibles si hubieran dependido de la iniciativa de la Comisión Europea o la decisión en el seno del Consejo de Ministros⁵. El Tratado de Lisboa reconcilia por fin la letra de los Tra-

4. JACQUÉ, J. *Droit institutionnel de l'Union Européenne* (6ª ed.), Dalloz, 2010, pp. 276-277; NUGENT, N. *The government and politics of the European Union*, Duke University Press, 2006. Para un relato cronológico y sintético de los Consejo Europeos, GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, *The European Council. 50 years of summit meetings*, OPOCE, 2012.

5. Baste recordar algunos de los ejemplos más sobresalientes: compromiso de absorber a los países nacidos del colapso de la Unión Soviética (Copenhague, 1993), selección de los Estados que adoptarían el euro como moneda (Bruselas, 1998), lanzamiento del brazo militar de la política exterior europea (Colonia, 1999); o más recientemente, el rescate a Grecia en respuesta a la petición de su gobierno (2010), la firma del Tratado de

tados con la realidad y reconoce al CE el estatuto de *institución* de la Unión Europea desde el 1 de diciembre de 2009.

El artículo 13 TUE, empero, no logra enterrar una herencia histórica al margen de los Tratados, firmemente asentada en la informalidad y el pragmatismo. La doctrina desconfió *ab initio* del “escoramiento intergubernamental” que dos instituciones representantes de los intereses estatales imprimirían al equilibrio interinstitucional europeo⁶. Asimismo, el impacto de la institucionalización sobre la capacidad del CE para aportar directrices y soluciones era una incógnita, especialmente por la austera configuración legal en los Tratados (artículos 15 TUE y 235 y 236 del Tratado de Funcionamiento de la UE, en adelante TFUE) y en el Reglamento Interno del CE (RICE)⁷. En la práctica, los principios clave aplicables a las instituciones y órganos de la Unión Europea no han entorpecido sustancialmente la discrecionalidad de los líderes nacionales en el seno del CE pues predominan las disposiciones legales con carácter programático.

Como principal novedad en la composición del CE, se introduce un Presidente unipersonal con carácter semi-permanente, al que se dedicará mayor atención en párrafos posteriores, dada su responsabilidad en materia de relaciones interinstitucionales. Los otros integrantes del CE son los presidentes nacionales⁸ y el Presidente de la Comisión. Además, cuando el orden del día de la reunión contiene temas de política exterior, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARAEPS, Catherine Ashton durante la legislatura 2009-2014) participa sin voto en la reunión, como atestigua su presencia o ausencia en la foto de familia al inicio de la misma.

El funcionamiento del CE gira en torno a reuniones ordinarias, extraordinarias e informales⁹. Si algo caracteriza a sus negociaciones no es el enfrentamiento

adhesión de Croacia (2011) y la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en marzo de 2012.

6. LIÑÁN, D. “El Consejo Europeo”, en MANGAS, A. y LIÑÁN, D. (eds.), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, (6ª ed.), Tecnos, 2010; MANGAS, A. “El escoramiento intergubernamental de la Unión”, en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, 2008, pp. 227 y ss.
7. Decisión del Consejo Europeo 2009/882/UE de 1 de diciembre de 2009, relativa a la adopción de su Reglamento Interno (DOUE L 315 de 2 de diciembre de 2009).
8. “Jefes de Estado o de Gobierno”, a tenor del artículo 15.2 TUE. Los únicos Jefes de Estados son Chipre, Francia y Lituania, el resto son presidentes de Gobierno.
9. Hay cuatro reuniones ordinarias en Bruselas, planificadas con un año de antelación y una duración máxima de dos días (artículos 1 y 4 RICE). Las reuniones extraordinarias responden a eventos graves e imprevistos (vgr. dimisión de la Comisión Europea en marzo de 1999, atentados terroristas de 2001 y 2004, autorización de la ONU para intervenir en Libia en 2011, o invasión rusa de Crimea en marzo de 2014). El Tratado ignora las reuniones informales del Consejo Europeo, una práctica importada del Consejo desde 1995, como instrumento para facilitar el intercambio confidencial de información, dentro de una atmósfera más distendida y sin la presión de negociar un texto definitivo de conclusiones.

ideológico sino la búsqueda de consenso; así, predominan las coaliciones efímeras y circunscritas a temas específicos¹⁰. La narrativa de los diplomáticos nacionales incorpora como verdad incontestable la idea de que Europa debe avanzar, descartándose la imposibilidad de alcanzar ningún acuerdo¹¹.

El CE decide por consenso, como regla general (artículo 15.4 TUE), que supone la constatación de la ausencia de oposición a la solución propuesta por la Presidencia, sin haber celebrado una votación formal. Según NOVAK, el consenso protege, en la práctica, a los miembros del CE frente a las represalias de la oposición doméstica y de sus representados pues la decisión resultante emana formalmente de la institución en su conjunto, corriendo un velo sobre los respectivos apoyos y oposiciones; este método de decisión limitaría, por tanto, la eficacia del escrutinio sobre el CE¹². Por otra parte, el consenso refuerza a los cargos unipersonales (presidentes del CE y de la Comisión), equiparándolos *de facto* a los líderes nacionales, pues en caso de votación aquéllos habrían carecido de voto (artículo 235.1 TFUE). Ahora bien, como recuerda LIÑÁN, el Tratado de Lisboa ha incrementado las bases jurídicas que obligan al CE a efectuar una votación, ya sea por mayoría o unanimidad¹³.

A continuación, consideramos necesario dedicar una especial atención a la figura del Presidente, dada su prominente intervención en las relaciones interinstitucionales entre el CE y el PE.

El origen de esta figura no se halla en el Tratado de Lisboa (artículo 15.6 TUE) sino en el infortunado proyecto de Tratado Constitucional de 2004 (art. 1-22). Frente a la presidencia semestral rotatoria¹⁴, un cargo unipersonal aumentaría *a priori* la eficacia del CE como nueva institución europea, si bien es cierto que la esencia de sus funciones permanece¹⁵. El propio Herman Van Rompuy, designado primer Pre-

-
10. BAILER, S. "Structural, domestic, and strategic interests in the European Union: Negotiation positions in the Council of Ministers", *Negotiation Journal*, nº 27, 2011, pp. 447-475. Las razones apuntadas a la falta de politización del CE incluyen la falta de cohesión ideológica entre los distintos colores políticos a lo largo y ancho de Europa y la insuficiente y asimétrica coordinación interna en el seno de los grupos políticos europeos, *vid.* TALLBERG, J. "Bargaining power in the European Council", *Journal of Common Market Studies*, nº 46, 2008, pp. 685-708.
 11. ADLER-NISSEN, R. "Late sovereign diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, nº 4, 2009, pp. 121-141, p. 129.
 12. NOVAK, S. "The silence of ministers: Consensus and blame avoidance in the Council of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, nº 51, 2013, pp. 1091-1107.
 13. LIÑÁN, D. *op. cit.*, nota 7.
 14. Aún cuando se agruparan tres consecutivas en el llamado Trío, Decisión del Consejo Europeo 2009/908/UE de 1 de diciembre de 2009 por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo (DOUE L322 de 9 de diciembre de 2009).
 15. DINAN, D. "The post-Lisbon European Council Presidency: An interim assessment", *West European Politics*, nº 36, 2013, pp. 1256 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C. "La reforma de las

sidente del CE el 1 de diciembre de 2009¹⁶, sintetizó en tres los beneficios frente a la Presidencia semestral del CE: permanencia, profesionalización y carácter electivo¹⁷. El mandato de dos años y medio prorrogable a cinco (artículo 15.5 TUE) traslada un mensaje de certidumbre a los socios internacionales y permite desarrollar una estrategia estable durante toda una legislatura; la profesionalización alude a la dedicación exclusiva al cargo y a la incompatibilidad con las más altas funciones políticas a nivel nacional¹⁸; y la elección por mayoría cualificada por los líderes nacionales solventa la arbitraria rotación entre Estados propia de la presidencia semestral. Aun cuando estos avances merecen una valoración inicial positiva, la falta de intervención parlamentaria en la designación del Presidente del CE representa una carencia significativa en su legitimidad democrática, que precisará de corrección a medio plazo dado su influjo negativo sobre la confianza ciudadana en las instituciones europeas¹⁹.

instituciones en el proyecto de tratado constitucional presentado por la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 897-941.

16. Decisión 2009/879/UE del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se elige al Presidente del Consejo Europeo (DOUE L 315 de 2 de diciembre de 2009). Sobre los entresijos de las negociaciones intergubernamentales que desembocaron en la elección de Van Rompuy, *vid.* BARBER, T. “The appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton”, *Journal of Common Market Studies*, nº 48, 2010, pp. 55-67; CHALTIEL, F. “L’identité européenne se précise, le pouvoir des états se réaffirme. À propos des Conseils européens d’Octobre et Novembre 2009”, *Revue Du Marche Commun et de l’Union Européenne*, nº 533, 2009, pp. 629-632; DE SCHOUTHEETE, P. “The European Council and the Community method”, *Notre Europe Policy Paper*, nº 56, 2012. El Tratado guarda silencio respecto a los requisitos del Presidente del CE, hasta el punto de que sería legal designar a “un octogenario convicto con pasaporte chino y residencia habitual en Perú” (DEWAELE, H. y BROEKSTEEG, H. “The semi-permanent European Council Presidency: Some reflections on the law and early practice”, *Common Market Law Review*, nº 49, 2012, pp. 1039-1074, p. 1047). Ello favoreció la elección de un perfil inocuo por parte de los líderes nacionales, con predominio de la dimensión interna (capacidad para construir consenso y liderar el grupo) frente a la externa (capacidad para “parar el tráfico en Washington o Pekin”, según declaraciones del Ministro de Exteriores británico David Miliband, *The Guardian*, 25 de octubre de 2009). No obstante, las elevadas expectativas generadas en la opinión pública acerca de este cargo granjearon duras críticas a Van Rompuy desde el inicio. Difícil de olvidar la dura recepción del líder eurosceptico británico Nigel Farage en el PE el 24 de febrero de 2010, que impulsó al Presidente del PE a imponerle una sanción de suspensión temporal sin sueldo (*The Guardian*, 3 de marzo de 2010).
17. VAN ROMPUY, H. “Speech at the European Parliament”, PCE 32/10, 24 de febrero de 2010.
18. El art. 15.6 *in fine* TUE recoge la incompatibilidad con cualquier otro mandato nacional; no obstante, el silencio del Tratado sobre las incompatibilidades europeas abrió la puerta al debate sobre una eventual fusión con la Presidencia de la Comisión, que no precisaría revisión de los Tratados pero sí repensar su legitimidad democrática, según DE SCHOUTHEETE, P. y MICOSI, S. “On political union in Europe: The changing landscape of decisionmaking and political accountability”, *CEPS Essay*, nº 4, 2013; DEWAELE, H. y BROEKSTEEG, H. *op. cit.*, nota 17, p. 1046.
19. BLÁZQUEZ, M. D. “Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Comunitario*

Se desarrollan brevemente, a continuación, las funciones del Presidente del CE conforme a los cinco perfiles identificados por DE SCHOUTHEETE: líder, secretario, mediador, informador y diplomático²⁰. Como “líder” del Consejo Europeo, el Presidente “presidirá e impulsará los trabajos del CE” (artículo 15.6 a) TUE). Durante la legislatura 2009-2014, esta función se ha significado en tres aspectos: como impulsor de iniciativas específicas²¹, como presidente del Eurogrupo²² y como promotor de soluciones a la crisis²³. Como “secretario”, el Presidente del Consejo Europeo “velará por la preparación y continuidad de los trabajos del CE, en cooperación con el Presidente

Europeo, nº 12, pp. 165-192; ARNOLD, C.; SAPIR, E., y ZAPRYANOVA, G. “Trust in the institutions of the European Union: A cross-country examination”, *EIOP European Integration Online Papers*, nº 16, 2012.

20. DE SCHOUTHEETE, P. *op. cit.*, nota 17.
21. Desde la sombra, VAN ROMPUY ha impulsado iniciativas concretas como el establecimiento de “asociaciones estratégicas” con socios internacionales clave de la UE (recogida en las Conclusiones del CE de marzo de 2010). GREVI, G. “The trio presidency and EU foreign policy: Muddling through”, *FRIDE Policy Brief*, nº 84, 2011; ALEXANDROVA, P., y TIMMERMANS, A. “National interest versus the common good: The Presidency in European Council agenda setting”, *European Journal of Political Research*, nº 52, 2013, pp. 316-338.
22. Los Estados de la Eurozona elevaron el perfil institucional del Presidente del CE al asignarle la Presidencia de las Cumbres sobre el Euro de marzo de 2010, completando así el artículo 12 del Tratado de Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (BOE de 2.2.2013). Cuando estas reuniones coinciden con un CE, el Presidente se ve en la incómoda obligación de solicitar a los líderes de países no participantes en la eurozona (por ejemplo, Reino Unido o Polonia) que se ausenten de la sala donde, a renglón seguido, se adoptarán decisiones cruciales para la supervivencia del euro, con impacto en el conjunto de la economía europea. DINAN, D. “Governance and institutions: Impact of the escalating crisis”, *Journal of Common Market Studies*, nº 50, 2012, pp. 85-98.
23. La función de impulso al CE se ha beneficiado indirectamente de la grave crisis económica, pues la urgencia por buscar soluciones innovadoras ha impulsado la constitución, por mandato de los líderes nacionales, de grupos de trabajo *ad hoc*, todos ellos dirigidos por Herman Van Rompuy (DEWAELE, H. y BROEKSTEEG, H. *op. cit.*, nota 17). El 20 de marzo de 2010 se le encomendó la tarea, conjuntamente con la Comisión, de crear un grupo de trabajo (*task force*) compuesto de representantes nacionales, del BCE y de la presidencia semestral, que propondría al CE medidas necesarias para resolver la crisis y para mejorar la disciplina presupuestaria (EUROPEAN COUNCIL, *The European Council in 2010*, OPOCE, 2011). Del mismo modo, el CE informal de 23 mayo 2012 le encargó precisar los elementos determinantes de una auténtica unión económica y cómo conseguirla. El informe presentado por el Comité en junio de 2012 constituyó el embrión de los acuerdos adoptados a finales de 2012 sobre el principio de unión bancaria y el supervisor financiero único para todos los bancos de la eurozona, VAN ROMPUY, H. “Discurso”, *Brussels Think Tank Dialogue*, EUCO 92/13, 26 de abril de 2013. La última misión de Van Rompuy se inició el 27 de mayo de 2014, sólo dos días tras las elecciones europeas, cuando el CE le encargó negociar con los grupos políticos del nuevo PE un nombre para sustituir a Barroso al frente de la Comisión Europea, en ausencia de apoyos suficientes en el CE para el candidato del grupo parlamentario más votado.

de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales” (artículo 15.6 b) TUE). Esta labor se refiere no tanto a las tareas logísticas inherentes a un secretario²⁴ como a las relaciones interinstitucionales inherentes a la preparación de una reunión del CE; por ello, el artículo 2.3 RICE le encomienda mantener “*una estrecha cooperación y coordinación con el Presidente del Consejo y con el Presidente de la Comisión, en particular mediante encuentros regulares*”²⁵. Como “mediador”, el Presidente del CE “*se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo*” (artículo 15.6 c) TUE). En particular, el Presidente decide cuándo se da por finalizada la búsqueda de consenso y se procede a votar un borrador de decisión, adquiriendo un poder de influencia nada desdeñable. Como “informador”, el artículo 15.6 d) TUE no le exige más que presentar un informe al PE al término de cada reunión del CE, pero el desarrollo práctico es mucho más amplio, como se expondrá en la sección V. Finalmente, como “diplomático”, el último párrafo del artículo 15.6 TUE le atribuye “*la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*”. La aplicación práctica de esta función requirió inicialmente aclarar el reparto de tareas con los otros cargos que también ostentan la representación exterior de la Unión²⁶.

B. EL PARLAMENTO EUROPEO: LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN BUSCA DEL PODER NEGADO

La evolución del PE es opuesta a la del CE: ostenta credenciales democráticas *ab initio*, incluso cuando los diputados europeos eran a su vez diputados nacionales y la institución ejercía una representación simplemente indirecta. Desde las primeras elecciones en 1979, su legitimidad democrática es indiscutible, siendo además el único órgano de una organización internacional cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos de los Estados miembros. Ahora bien, ejercer una representación de los ciudadanos europeos²⁷ análoga a un parlamento nacional no equivale a disfrutar los poderes de éste. Por ello, la historia del PE está cincelada con sucesivas reivindicaciones del poder negado por los Estados Miembros, en el doble plano de la toma de decisiones y de la fiscalización política.

A lo largo de su historia, el PE ha empleado los instrumentos políticos informales a su alcance para colonizar nuevos ámbitos de poder que, con el paso del tiempo, cristalizan en reformas de los Tratados. Se trata de un proceso en dos fases.

24. Tareas que corresponden a la Secretaría del Consejo. P. ej. levantar actas en el CE (artículo 8 RICE).
25. DE SCHOUTHEETE, P. (*op. cit.*, nota 17) menciona que la iniciativa de mantener un desayuno semanal con el Presidente de la Comisión suavizó la tensión inicial entre ambos.
26. BATORY, A., y PUETTER, U. “Consistency and diversity? the EU’s rotating Trio Council Presidency after the Lisbon Treaty”, *Journal of European Public Policy*, nº 20, 2013, pp. 95-112.
27. El actual artículo 10 TUE señala que “el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” y a continuación expresa que “los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo”.

Primeramente, el PE aprovecha el equilibrio de poder con respecto a los otros actores institucionales, condicionando su consentimiento en áreas donde es poderoso a la introducción de nuevas instituciones político-jurídicas en áreas donde no lo es. Posteriormente, como romper el precedente sentado por los nuevos procedimientos supone una relación de costo-oportunidad demasiado gravosa para los actores implicados, la concesión inicial va consolidándose a lo largo del tiempo, hasta que se positiviza en los Tratados²⁸. Por ello, se tilda habitualmente al PE de “ganador de las reformas de los tratados constitutivos”²⁹. Es evidente que las sucesivas conferencias intergubernamentales han modificado el equilibrio interinstitucional para conferir nuevos poderes al PE, hasta situarle en pie de *quasi* igualdad con el Consejo respecto a las dos dimensiones antedichas: la decisión normativa y el control político. Se advierte, no obstante, de que persisten limitaciones en ambos planos, por lo que el proceso dista de haberse concluido.

En el ámbito legislativo, la historia de la integración europea es testigo no solo del aumento y profundización de las competencias atribuidas a la organización supranacional, sino también de la modificación del equilibrio entre las instituciones europeas a la hora de ejercer tales competencias. El proceso de “parlamentarización” de la política europea, personificada en el refuerzo de la figura del PE primordialmente, no constituía un fin en sí mismo, sino un medio para aumentar la calidad democrática de la UE. La participación del PE en la toma de decisiones fue expandiéndose desde el inicial foro consultivo al colegislador actual³⁰, a lo que el Tratado de Lisboa añade tres mejoras sustanciales: el procedimiento de codecisión se extiende a nuevas bases jurídicas y se

28. KOHLER, M. “European governance and the European Parliament: From talking shop to legislative powerhouse”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, nº 3, 2013, pp. 600-615; PIERSON, P. “The path to european integration: A historical-institutionalist analysis”, en SANDHOLTZ, W.; STONE SWEET, A. (Eds.), *European integration and supranational governance*, Oxford University Press, 1998, pp. 27 y ss. KIETZ Y MAURER mostraron el recurso eficaz por el PE a un instrumento políticamente vinculante (los acuerdos interinstitucionales) para arrebatar cotas de poder a las restantes instituciones en forma de nuevos derechos con sus correspondientes obligaciones, asumidas *de facto* por los otros actores institucionales, y codificadas con posterioridad en documentos jurídicamente vinculantes o inclusive en los Tratados, “The European Parliament in Treaty reform: Predefining IGCs through interinstitutional agreements”, *European Law Journal*, nº 13, 2008, pp. 20-46.
29. CHRISTIANSEN, T. y DOBBELS, M. “Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game”, *European Integration Online Papers*, nº 13, 2012; CRAIG, P. “Institutions, power and institutional balance”, en CRAIG, P. y DE BURCA, G. (eds.), *The evolution of EU law*, (2ª ed.), Oxford University Press, 2011, pp. 41-84.
30. Para la evolución histórica de los poderes legislativos del PE, vid. CORBETT, R.; JACOBS, F., y SHACKLETON, M. “The European Parliament at fifty: A view from the inside”, *Journal of Common Market Studies*, nº 41, 2003, pp. 353-373; CORBETT, R. *et alii*, *The European Parliament* (8ª ed.), John Harper Publishing, 2011; CRAIG, P. *ibid.*; RITTBERGER, B. *Building Europe’s Parliament: Democratic representation beyond the nation state*, Oxford University Press, 2005; SCULLY, R. “The European Parliament”, en CINI, M. (ed.), *European union politics* (2ª ed.), Oxford University Press, 2007, pp. 174-186; HIX, S.; RAUNIO, T. y SCULLY,

convierte en “ordinario” para los ámbitos integrados de la UE (artículo 294 TFUE); además, la celebración de los acuerdos internacionales más importantes precisa el dictamen conforme del PE (artículo 218.6 a) TFUE); y por fin, el PE franquea la barrera de la ejecución normativa mediante la adopción de nuevos regímenes en materia de comitología (artículo 290 TFUE) y actos delegados (artículo 291 TFUE).

Sin embargo, el PE no vislumbra aún la última frontera en el ámbito legislativo. En particular, su intervención dista mucho de ser uniforme en los distintos ámbitos de competencia de la UE: aunque el Tratado de Lisboa suprimió formalmente el “sistema de pilares” de Maastricht, subsisten limitaciones en las políticas surgidas de la cooperación intergubernamental³¹; y en los ámbitos integrados, el PE brilla por su ausencia en la gobernanza de políticas más sensibles a la soberanía nacional, como la Unión Económica y Monetaria³². Por otra parte, ciertas circunstancias y procesos afectan a la ejecución de las disposiciones del Tratado y reducen su efectividad práctica, impidiendo que el PE desempeñe el papel de un auténtico parlamento. A menudo resultan imperceptibles a la literalidad del Tratado pues derivan de su desarrollo legislativo, la práctica interinstitucional o, incluso, la práctica intrainstitucional. Por ejemplo, los estudios etnográficos de BUSBY han demostrado las insuficiencias de los eurodiputados para responder a los desafíos del Tratado de Lisboa en materia legislativa, tanto por el número de ámbitos materiales abarcados como por el carácter altamente técnico de éstos³³. Por su parte, CRAIG señala que los nuevos poderes adquiridos respecto al seguimiento de los actos delegados, pese a haber recibido inicialmente una valoración doctrinal muy favorable, exigen un esfuerzo tan sustancial por parte de las comisiones parlamentarias, para determinar si concurren las

R. “Fifty years on: Research on the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, nº 41, 2003, pp. 191-202.

31. Citaremos a modo ilustrativo, algunos ejemplos. En materia de política exterior, merecen simple consulta al PE la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (artículo 27.3 TUE) o, de modo aún más llamativo, la regulación del acceso rápido a los fondos europeos para financiar operaciones urgentes de la PESC (artículo 41.3 TUE). En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, todavía se mantiene al PE como mero órgano consultivo en la cooperación operativa en materia de seguridad interior y policía (arts. 71 y 87 TFUE), cooperación administrativa (art. 74 TFUE), regulación común de los documentos identificativos para el cruce de fronteras (art. 77.3 TFUE) y medidas provisionales en caso de afluencia masiva de extranjeros (78.3 TFUE), entre otros ámbitos.
32. Ni siquiera se consulta al PE, solo se le informa, tanto al adoptar las orientaciones generales de política económica, de obligado cumplimiento por los Estados Miembros (art. 121.2 TFUE), como al supervisar las políticas económicas nacionales y advertir de las posibles desviaciones (art. 121.5 TFUE), o al definir determinadas prohibiciones que se imponen a los bancos centrales nacionales en relación con las autoridades públicas de los Estados Miembros (art. 125 TFUE).
33. BUSBY, A. “‘Bursting the brussels bubble’: Using ethnography to explore the European Parliament as a transnational political field”, *Perspectives on European Politics and Society*, nº 14, 2013, pp. 203-222; BUSBY, A., y BELKACEM, K. “Coping with the information overload”: An exploration of assistants’ backstage role in the everyday practice of European Parliament politics”, *European Integration Online Papers*, nº 17, 2013; CHRISTIANSEN, T., y DOBBELS, M. *op. cit.*, nota 30.

condiciones para que el PE ejerza su veto, que en la práctica la institución asigna prioridad a la negociación de procedimiento legislativo frente a la fiscalización de la normativa de desarrollo, y a los temas politizados frente a los temas técnicos³⁴. En conclusión, existe un riesgo evidente de que el impulso recibido por el PE desde el Tratado constitutivo se diluya en la ejecución práctica de las nuevas disposiciones legales.

Los poderes de fiscalización del PE constituyen el núcleo del presente estudio. Su evolución no ha sido tan significativa como en el ámbito legislativo porque el punto de partida era más avanzado. El Tratado ofrece al PE un completo arsenal integrado por armas de fiscalización de diversa naturaleza e intensidad: la moción de censura (artículo 234 TFUE), denegación del descargo presupuestario (artículo 319 TFUE), creación de comisiones de investigación (artículo 226 TFUE), seguimiento constante mediante interpelaciones y preguntas de respuesta obligatoria (artículo 230 párrafo 2 TFUE), debate sobre el informe general anual (artículo 233 TFUE), aprobación del candidato a Presidente de la Comisión e investidura del colegio de comisarios (artículo 15.7 TUE). Podría decirse que los poderes del PE se asemejan esencialmente a los de los parlamentos nacionales en este ámbito.

El refuerzo de los poderes de control del PE a lo largo de su historia no se caracteriza por la introducción de innovaciones rupturistas, sino por la búsqueda de una mejor afinación de los instrumentos existentes. Por ejemplo, la posibilidad de crear una comisión temporal de investigación existió primero en el RIPE antes de ser regulada por el Tratado de Maastricht en 1991, y probablemente el motivo de que se incluyera en derecho originario residió en la voluntad de constreñir el recurso a esta posibilidad para evitar abusos por parte del PE, antes que en el deseo de reforzar el control democrático.

También esta vertiente de la actividad parlamentaria conoce límites. De modo destacado, la imposibilidad de fiscalizar en su integridad a un poder ejecutivo que aparece ahora repartido entre diversas instituciones y órganos de la Unión. El Tratado sitúa a la Comisión en el punto de mira de los instrumentos parlamentarios más potentes de escrutinio y sanción, pasando de largo ante otros actores que ejercen el poder ejecutivo *de iure* o *de facto* en la UE. En este contexto, todo debilitamiento del poder ejecutivo de la Comisión a favor de otras instituciones como el CE, el Consejo, o el Banco Central Europeo, debilita indirectamente al PE para garantizar un control democrático efectivo sobre la ejecución de las políticas europeas. Por otra parte, el carácter cada vez más técnico de los asuntos dilucidados a nivel europeo exige mayores recursos a los eurodiputados si desean asentar sobre bases conceptuales sólidas su labor de control al ejecutivo.

III. LA FALTA DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL CONSEJO EUROPEO, ¿UN QUEBRADERO DE CABEZA IRRELEVANTE?

La doctrina no ha pasado de soslayo ante la insuficiente atención a los mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas del Consejo Europeo ante el PE en el ordenamiento jurídico vigente. Tras su institucionalización, constituye la única

34. CRAIG, P. *op. cit.*, nota 30, p. 78.

institución que no rinde cuentas ante el PE como máximo representante europeo de la soberanía popular, una impunidad que resquebraja la coherencia del marco constitucional europeo y debiera ser enmendada a corto plazo³⁵.

En efecto, los Tratados atribuyen al CE la facultad de determinar el curso político de virtualmente cualquier área de competencia de la Unión Europea, un poder ejercido efectivamente por el CE. El extraordinario nivel de entropía de la agenda política del CE ya ha sido demostrado empíricamente y solo deja a salvo los expedientes que suscitan una discordia pertinaz entre los Estados Miembros³⁶. El CE se ha apoderado de los asuntos especialmente relevantes para la Unión y sus Estados Miembros, tales como los asuntos internacionales, la gobernanza económica y la reforma de los Tratados, transformándose en un “ejecutivo dominante”³⁷ que absorbe poderes de la Comisión, del Consejo y de los Estados Miembros, como a continuación se expondrá.

El CE ha asumido *de facto* un poder de iniciativa política y fijación de la agenda que limita, en la práctica, el tradicional monopolio de la Comisión Europea en el marco del método comunitario de integración³⁸. Formalmente no se usurpa el poder de iniciativa legislativa atribuido a la Comisión pues el artículo 17.1 TUE sigue vigente (“[l]a Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin”) y el artículo 15.1 TUE atribuye competencia al CE para definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión Europea, excluyendo toda función legislativa. No obstante, a la hora de discernir entre la competencia orientadora del CE y la competencia legislativa, el Tratado no abraza un criterio material sino de resultado: los documentos adoptados por el CE en ejercicio de su función orientadora carecen de valor jurídico de ley. Ahora bien, en ausencia de reserva legislativa en derecho originario, nada impide al CE adoptar conclusiones que desciendan al nivel de detalle propio de los documentos legislativos. Una interpretación expansiva de su propia competencia orientadora supondría la invasión *de facto* por el CE de los poderes de la Autoridad Legislativa (PE y Consejo), alterando el equilibrio institucional consagrado en el Tratado sin violar, paradójicamente, ninguna disposición concreta del mismo. Llevada la práctica al extremo, las instituciones que constituyen la Autoridad Legislativa se verían despojadas de su autonomía y dis-

-
35. MANGAS MARTÍN, A. “Post-Lisboa: A propósito del reglamento interno del Consejo Europeo”, *Revista General De Derecho Europeo*, nº 20, 2010.
36. ALEXANDROVA, P.; CARAMMIA, M., y TIMMERMANS, A. “Policy punctuations and issue diversity on the European Council agenda”, *Policy Studies Journal*, nº 40, 2012, pp. 69-88; CARAMMIA, M. *et alii*, “Analyzing the policy agenda of the European Council”, *Perspectives on Europe*, nº 42, 2012, pp. 41-46.
37. CURTIN, D. “Challenging executive dominance in European democracy”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, nº 9, 2013.
38. DE SCHOUTHEETE, P. y MICOSSI, S. *op. cit.*, nota 19; PONZANO, P.; HERMANIN, C., y CORONA, D. “The power of initiative of the European Commission: A progressive erosion?”, *Notre Europe Study Research*, nº 89, 2013.

crecionalidad y constreñidas a transponer en derecho positivo los acuerdos políticos de aquéllos.

El nivel de concreción adquirido en los últimos años por los documentos programáticos del CE parece apoyar esta conclusión. Según CURTIN, el detalle de los programas quinquenales adoptados en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia constriñe claramente el poder de iniciativa que ejercerá la Comisión durante un horizonte temporal de cinco años³⁹. Asimismo, ciertas Conclusiones sobrepasan el ámbito de la orientación y enuncian órdenes directas de actuación a la Autoridad Legislativa: por ejemplo, las conclusiones de junio de 2013 relativas a la “Iniciativa para el empleo juvenil” precisaban la cantidad asignada al instrumento financiero, los criterios de elegibilidad y la horquilla temporal en que debían hacerse los primeros desembolsos⁴⁰. La función legislativa del Consejo se vacía progresivamente⁴¹ pero resulta más inquietante el efecto que este proceso produce en las competencias del PE. El propio Presidente del PE Martin Schulz denunció en su discurso de investidura de 17 de enero de 2012 que bajo tales prácticas “los representantes nacionales quedan degradados a la simple función de agentes subsidiarios, ya que se les permite como mucho asentir desde lejos a los acuerdos gubernamentales adoptados «en petit comité» en Bruselas”⁴².

Por otra parte, la excepcionalidad de la crisis económica ha permitido al CE absorber poderes ejecutivos antes ejercidos a nivel nacional, trascendiendo la letra del Tratado⁴³. Algunos autores estiman que la proliferación de decisiones adoptadas en la cumbre no es síntoma de reestatalización del proceso de integración europea, correlativo al debilitamiento del método comunitario, sino un indicio de que se está gestando una nueva forma de diplomacia, una manifestación alternativa de Europa expresándose con una sola voz. En efecto, la unidad de Europa y la confianza en el proceso de integración europea priman habitualmente sobre los propios intereses nacionales cuando los líderes nacionales salen a la palestra⁴⁴. A nivel oficial, se esgrime la naturaleza del CE como representante supremo de los intereses estatales, único al que corresponde aprobar medidas que implican volúmenes extraordinarios de dinero, cuando se tambalean los pilares fundamentales de la moneda única. Sea como fuere, la predominancia del CE tiene visos de permanencia, al menos en el

39. CURTIN, D. *op. cit.*, nota 38, p. 10.

40. Conclusiones del Consejo Europeo de 27/28 de junio de 2013, EUCO 104/2/13 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/137634.pdf).

41. ROSENOW, K. “The europeanisation of integration policies”, *International Migration*, nº 47, 2009, p. 137.

42. SCHULZ, M. “Discurso de investidura del Presidente del Parlamento Europeo”, 17 de enero de 2012.

43. CURTIN, D. *op. cit.*, nota 38; DE SCHOUTHEETE, P. y MICOSSI, S. *op. cit.*, nota 19, p. 4; WESSELS, W. *et alii*, “Democratic control in the member states of the European Council and the euro zone summits”, *Study Requested by the European Parliament*, 2013, p. 26.

44. ADLER-NISSEN, *op. cit.*, nota 12.

ámbito económico, y ello plantea la necesidad apremiante de introducir pesos y contrapesos que eleven su legitimidad democrática a un nivel satisfactorio⁴⁵.

En atención a las reflexiones anteriores, la representación de la posición del CE en el marco institucional europeo que mejor se adapta a la realidad actual no es tanto la de cúspide de una jerarquía institucional como la de núcleo de un sistema en torno al que orbita la actividad de las restantes instituciones y órganos de la UE. Todo déficit democrático del CE ataca por tanto al corazón de la legitimidad democrática europea. La confianza en las instituciones es condición *sine qua non* para la legitimidad de la Unión Europea, no solamente por el impacto de ésta sobre la adhesión ciudadana al proyecto de integración, sino también porque la primacía del ordenamiento jurídico europeo se pone en entredicho cuando se arroja una sombra de duda sobre la legitimidad de la UE⁴⁶. En opinión de HABERMAS, frente al sistema actual que este autor califica de federalismo ejecutivo postdemocrático, los ciudadanos están demostrando un mayor interés por ejercer sus derechos políticos dentro de la Unión para influenciar las negociaciones de los líderes nacionales tras la crisis de la deuda soberana, como mostraron los resultados de las elecciones europeas de mayo de 2014⁴⁷.

Para acallar las críticas, se invoca con frecuencia la legitimidad “indirecta” del CE: está integrado por los líderes nacionales democráticamente elegidos y que rinden cuentas ante sus propios parlamentos⁴⁸. El propio Presidente del CE Van Rompuy ha recurrido a este argumento con reiteración⁴⁹. No obstante, la legitimidad indirecta del CE solo resiste un análisis superficial. Para aceptar esta tesis, deberían existir mecanismos eficaces para el escrutinio parlamentario de la actividad de los representantes nacionales en el CE, y tales mecanismos deberían ser equivalentes entre los Estados Miembros. Por el contrario, varios análisis empíricos recientes, que analizan en perspectiva comparada la fiscalización de los parlamentos nacionales sobre la actuación de los representantes nacionales en el CE, arrojan luz sobre la profunda asimetría entre los Estados miembros, ya se trate del control genérico sobre la actuación nacional en negociaciones europeas⁵⁰ o específicamente en lo que al CE

45. CURTIN, D. *op. cit.*, nota 38, p. 12; DE SCHOUTHEETE, P. y MICOSI, S. *op. cit.*, nota 19, p. 9; FØLLESDAL, A., y HIX, S. *op. cit.*, nota 2.

46. ARNOLD, C., SAPIR, E., y ZAPRYANOVA, G. *op. cit.*, nota 20.

47. HABERMAS, J. “The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of international law”, *European Journal of International Law*, nº 23, 2012, pp. 335-348.

48. MILLER, J. L., “A new ‘democratic life’ for the European Union? administrative lawmaking, democratic legitimacy, and the Lisbon treaty”, *Contemporary Politics*, nº 17, 2011, pp. 321-334.

49. VAN ROMPUY, H. “Speech to the Conference of Parliaments”, EUCO 14/14, 20 enero 2014; “The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis”, Humboldt University, 6 de febrero de 2012; “Sharing the responsibility for European decisions. Address to the COSAC”, Bruselas, 26 de octubre de 2010, PCE 244/10.

50. SCULLY, R.; HIX, S., y FARRELL, D. M., “National or European Parliamentarians? Evidence from a new survey of the members of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, nº 50, 2012, pp. 670-683; KNUTELSKÁ, V. “National parliaments in the

respecta⁵¹. En la actualidad, ni el nivel de participación de los parlamentos nacionales en el escrutinio sobre el ejecutivo en temas europeos ni su nivel de cooperación con el PE son suficientes como para afirmar la existencia de una fiscalización parlamentaria multinivel que represente un sistema de pesos y contrapesos eficaz para el CE⁵². WESSELS *et alii* han demostrado empíricamente que los parlamentos nacionales aplican instrumentos de control muy heterogéneos y que su implicación en el control político de la intervención del gobierno en negociaciones europeas es también muy desigual, bordeando la apatía en ciertos casos. El modelo de participación de los parlamentos nacionales actualmente recogido en el Tratado se acomoda al control del ministro nacional en el Consejo, pero no al control del Jefe de Gobierno en el CE⁵³. Chipre, Francia o Lituania son los casos más paradigmáticos: el Jefe de Estado es su representante en el CE y contra él no cabe moción de censura en el parlamento nacional. En lo que a España respecta, la Ley 8/1994 reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea⁵⁴, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea estableció un modelo basado en el doble requisito de información por escrito a las Cámaras con carácter previo a la celebración de la reunión ordinaria del CE (artículo 3 e) de la Ley), seguida de una comparecencia *ex post* reuniones ordinarias y extraordinarias del CE ante Pleno del Congreso de los Diputados (artículo 4 de la Ley), seguida de debate con los diputados. Aunque el análisis del control realizado por el parlamento español sobre la actuación del gobierno español en el Consejo Europeo excede los límites de este trabajo, deseamos señalar que sería deseable actualizar el modelo vigente, que se ha mantenido invariado desde 1994 y no se adapta convenientemente a los cambios operados en el CE⁵⁵, a más de que sitúa

Council: Parliamentary scrutiny reserves”, *Central European Journal of International and Security Studies*, n° 7, 2013, pp. 146-164; JANCIC, D. “The French parliament: A European scrutineer or national actor?”, *European Public Law*, n° 19, 2013, pp. 129-160.

51. CLOSA, C. y MAATSCH, A. “In a spirit of solidarity? Justifying the European Financial Stability Facility (EFSF) in national parliamentary debates”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, n° 4, 2014, pp. 826-842; WESSELS, W., y HEFFTLER, C. “The democratic legitimacy of the EU’s economic governance and national parliaments”, *IAI Working Papers*, n° 13, 2013; WESSELS *et alii*, “National parliaments: Their emerging control over the European Council” *Notre Europe/TEPSA Policy Paper*, 2013.
52. WESSELS, W., y HEFFTLER, C. *ibid.*
53. WESSELS *et alii*, *op. cit.*, nota 52.
54. Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (BOE de 20.05.1994), modificada por Ley 24/2009, de 22 de diciembre (BOE de 23.12.2009), para su adaptación al Tratado de Lisboa, sin que el procedimiento de control al gobierno en relación con sus actividades en el seno del CE se viera afectado.
55. El artículo 15.3 TUE establece cuatro reuniones ordinarias del CE (dos por semestre), volviendo anacrónica y errada la referencia del artículo 3 e) de la Ley 8/1994 al contenido de la información escrita proporcionada por el Gobierno a las Cámaras: “con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario, un informe escrito sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo” (nuestra cursiva). Asimismo, la referencia contenida en el artículo 4 de la misma norma a la comparecencia del Gobierno “con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para infor-

a España en el grupo de Estados Miembros cuyos parlamentos ejercen un control de intensidad mínima sobre sus representantes nacionales en el Consejo Europeo.

Las consideraciones anteriores nos permiten concluir que el origen democrático de los miembros del CE no constituye una base satisfactoria para evaluar la legitimidad democrática de esta institución europea. Examinemos por tanto si existen pesos y contrapesos suficientes a nivel europeo.

IV. UN MARCO JURÍDICO INSUFICIENTE PARA EL ESCRUTINIO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL CONSEJO EUROPEO

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, esta sección ofrece una panorámica sobre los diferentes mecanismos de rendición de cuentas y escrutinio que podrían aumentar la legitimidad del CE. El objetivo es contrastar la H1, es decir: *La legitimidad sistémica no está suficientemente garantizada en el marco jurídico europeo actual con respecto al Consejo Europeo*. Como la cuestión subyacente es si el PE puede controlar al CE con arreglo al ordenamiento jurídico europeo, se trae a colación el concepto de *poder* como capacidad autónoma de la institución para alcanzar el objetivo perseguido y ello aún cuando para alcanzarlo deba, por una parte, superar la voluntad de los otros actores implicados o, por otra, superar condiciones adversas⁵⁶. Si el PE logra controlar al CE porque este último confiere prioridad a demostrar respeto por la legitimidad democrática y se presta voluntarioso a rendir cuentas al PE, cabría parafrasear a BARRY y considerar al PE como más “afortunado” que “poderoso”⁵⁷. Del mismo modo, el PE disfrutaría de “poder” si pudiera superar un marco iuspositivo poco favorable, ingeniando otros mecanismos para sujetar al CE a su control⁵⁸.

Como punto de partida, presuponemos que se alcanza un nivel ideal de legitimidad sistémica cuando cada institución desarrolla sus funciones sometida a una pluralidad de mecanismos de fiscalización de naturaleza diversa, mecanismos cuya aplicación práctica resulta apta para generar una atmósfera respetuosa con la ética de servicio público en las instituciones. A partir de la tipología propuesta por SÁNCHEZ

mar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios” (nuestra cursiva) ignora la práctica reciente de las reuniones informales del CE.

56. BARRY, B. “Is it better to be powerful or lucky? (Part 2)”, *Political Studies*, Vol. 28, Nº 3 1980, pp. 338-352.

57. *Íbid.* p. 341.

58. Por ejemplo, el PE ha inventado la práctica de “audiencias previas” de candidatos a la Comisión (CROMBEZ, C., y HIX, S. “Treaty reform and the commission’s appointment and policy-making role in the European Union”, *European Union Politics*, nº 12, 2011, pp. 291-314; SCULLY *et alii*, *op. cit.*, nota 51, p. 178) y al Tribunal de Cuentas (SÁNCHEZ BARRUECO, M. L., *El Tribunal de Cuentas Europeo: La superación de sus limitaciones mediante la colaboración institucional*, Dykinson, 2008, pp. 33 y ss.) para sortear un marco legal vigente que le confiere poder sobre la investidura del órgano pero le impide rechazar un candidato en particular. Las “audiencias previas” se han convertido en un instrumento para ejercer presión sobre los candidatos que no le agradan, consiguiendo por la vía de hecho que algunos candidatos de ambas instituciones retiren su candidatura. En este punto, el PE goza de poder.

BARRUECO y DEL RÍO VILLAR⁵⁹, los mecanismos que refuerzan la legitimidad sistémica se agrupan en torno a varias dimensiones: temporal, material, subjetiva, y de resultado. La dimensión temporal distingue entre los mecanismos de control *ex ante* y *ex post*, según se centren en si los procesos decisorios o de gestión están adecuadamente configurados para prevenir las desviaciones antes de que se produzcan o bien actúan con posterioridad a la conducta. Según su naturaleza, los mecanismos de fiscalización incluyen, entre otros, el control de legalidad, el control de oportunidad política, y el control de la buena gestión financiera de los recursos públicos. La dimensión subjetiva de la fiscalización se centra en los agentes de la misma y considera que, si bien es cierto que los mecanismos aplicados por agentes de la propia organización son primordiales (Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, en el caso de la Unión Europea) la contribución realizada por otros sujetos ajenos a la misma no es desdeñable (medios de comunicación o representantes de la sociedad civil). Por último, en cuanto a la eficacia de los mecanismos de responsabilización, los mecanismos “duros” son aparentemente más efectivos (por ejemplo, una moción de censura) pero raramente son utilizados; por el contrario, los mecanismos “blandos” carecen de sanción *stricto sensu* pero su reiteración sobre el sujeto pasivo de la fiscalización parece ser más efectiva en la modificación de la conducta de éste⁶⁰.

Atendiendo a tales consideraciones, este artículo presenta los mecanismos de fiscalización del CE por el PE, conforme a una graduación creciente en función de su intensidad: la transparencia de las deliberaciones (A), las obligaciones de escuchar al PE (B), informarle (C), comparecer ante él (D), ofrecer explicaciones y justificarse ante él (E); por último, se cuestiona la virtualidad de la sanción al CE (F). Tras exponer la configuración legal de los mecanismos abordados, con sus limitaciones, la parte V desarrollará su aplicación práctica en el periodo 2009-2014.

A. EL CONSEJO EUROPEO Y LA TRANSPARENCIA

Algunos autores han demostrado empíricamente que una transparencia excesiva condiciona el comportamiento de los actores implicados, de tal modo que la eficiencia del sistema resulta perjudicada⁶¹. Tales reflexiones se enmarcan en una dimensión de la legitimidad (*output legitimacy*) distinta de la aquí examinada. Desde una perspectiva de legitimidad sistémica, la transparencia es un rasgo beneficioso y es la corriente con la que se alinea este trabajo: la transparencia incrementa la expo-

59. DEL RÍO VILLAR, S., y SÁNCHEZ BARRUECO, M. L., “Responsabilización institucional y comunicación en la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 46, 2012, pp. 113-146.

60. BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T., y 't HART, P. *op. cit.*, nota 2; COSTA, O.; JABKO, N.; LEQUESNE, C., y MAGNETTE, P. “Introduction: Diffuse control mechanisms in the European Union: Towards a new democracy?”, *Journal of European Public Policy*, nº 10, 2003, pp. 666-676; DEL RÍO VILLAR, S., y SÁNCHEZ BARRUECO, M. L., *ibid.*; VAN DE STEEG, *op. cit.*, nota 4.

61. KIERKEGAARD, S. “Open access to public documents – more secrecy, less transparency!”, *Computer Law and Security Review*, nº 25, 2009, pp. 3-27; MEIJER, A. “Understanding the complex dynamics of transparency”, *Public Administration Review*, nº 73, 2013, pp. 429-439; NOVAK, S., *op. cit.*, nota 13.

sición de los gobiernos a las exigencias de los ciudadanos y, por tanto, su legitimidad democrática⁶².

El secretismo de las negociaciones en el CE es un tema recurrente en las discusiones sobre la calidad democrática de esta institución⁶³ pero este hermetismo no es exclusivo del CE y se encuentra en otras negociaciones intergubernamentales⁶⁴. Ciertamente, el estilo de las reuniones no se adapta a las necesidades del control democrático, con reuniones a puerta cerrada o restricción de documentos circulados con antelación. Sin embargo, así lo exige el marco legal: el artículo 4.3 RICE establece lacónicamente que las reuniones del CE “no son públicas”. Aun cuando la base jurídica imponga la votación, los debates no son públicos y tampoco los resultados, salvo que el CE lo decida por la misma mayoría aplicable al fondo. Con carácter general, los únicos documentos hechos públicos son las conclusiones negociadas en la reunión y documentos anejos, que se ponen a disposición del público en general (y por tanto también de los eurodiputados), inmediatamente después de cada cumbre, en el sitio web del CE.

B. ESCUCHAR AL PARLAMENTO EUROPEO

A diferencia de la Comisión, cuyo Presidente es miembro del CE, la posición jurídica del PE respecto a las reuniones del CE es débil porque no toma parte en ellas. Además, en función de la agenda, el CE admite la participación de otros órganos europeos que encarnan menos la legitimidad democrática; entre otros, el Alto Representante en materia de política exterior (artículo 15.2 TUE) o el Presidente del Banco Central Europeo (invitado a comparecer por acuerdo unánime de los miembros)⁶⁵.

A partir de los años ochenta se consolidó la práctica de escuchar al Presidente del PE antes de la apertura formal de la reunión del CE, recogida en la actualidad en el artículo 4.2 RICE: “[e]l Consejo Europeo podrá invitar al Presidente del PE a comparecer ante él. Este intercambio de pareceres se celebrará al principio de la reunión del Consejo Europeo, a menos que el Consejo Europeo decida otra cosa por unanimidad”. La comparecencia del Presidente del PE ante los Jefes de Estado y de Gobierno representa

62. Véase el desarrollo efectuado por CROSS, J. P., “Striking a pose: Transparency and position taking in the council of the European Union”, *European Journal of Political Research*, nº 52, 2013, pp. 291-315.

63. CURTIN, D. *op. cit.*, nota 38, 2013; SCHNEIDER, G.; FINKE, D., y BAILER, S. “Bargaining power in the European Union: An evaluation of competing Game Theoretic models”, *Political Studies*, nº 58, 2010, pp. 85-103.

64. BAILER, S. “What factors determine bargaining power and success in EU negotiations?” *Journal of European Public Policy*, nº 17, 2010, pp. 743-757.

65. Siendo su base jurídica el art. 4 pfo 4º RICE: “[ú]nicamente a título excepcional y previo acuerdo del Consejo Europeo, adoptado por unanimidad, podrán celebrarse encuentros al margen de la reunión del Consejo Europeo con representantes de terceros Estados, organizaciones internacionales u otras personalidades, a iniciativa del Presidente del Consejo Europeo”.

una concesión del CE que podría ser retirada en cualquier momento⁶⁶ y su capacidad de influir en las conclusiones finales es dudosa⁶⁷.

La rendición de cuentas por parte del Presidente CE ante el PE es distinta que la del ARAEPS, distinción que tiene relevancia en el ámbito de la política exterior. En efecto, el artículo 36 TUE obliga al ARAEPS a consultar regulamente al PE (*ex ante*), informar (*ex post*) y tomar en consideración su posición, que el PE quiso transformar en comparecencias regulares de Ashton ante las comisiones parlamentarias competentes, audiencias previas a la selección de los altos cargos del Servicio Europeo de Acción Exterior⁶⁸.

C. INFORMAR AL PARLAMENTO EUROPEO

La obligación de información va más allá de la transparencia, en la medida en que supone que una institución (CE) comparece ante otra (PE) que le solicita datos sobre una reunión o un expediente concretos.

Conforme a una costumbre iniciada en 1987⁶⁹, codificada en el Tratado de Lisboa (artículo 235.2 TFUE), el CE informa al PE “*al término de cada reunión*” y le presenta un informe sobre el progreso de la Unión con carácter anual. El Tratado excluye, por tanto, la posibilidad de que el PE pueda convocar al CE en cualquier momento, y muy en particular, durante la preparación del Consejo Europeo.

El grado de escrutinio que puede ejercer el PE en esta modalidad está condicionado por variables diversas como el informante, el momento, el lugar y el contenido de dicha obligación de información.

Con anterioridad al Tratado de Lisboa, informaba al PE el Estado que ejercía la presidencia rotatoria del Consejo. En la actualidad, si bien tales comparecencias permanecen, solo abordan “*las prioridades de [la] Presidencia y los resultados alcanzados durante el semestre*” (artículo 5 RICE). La labor genérica de informar al PE corresponde ahora al Presidente del CE (art. 15.6 d) TUE).

Respecto al momento en que se produce la comparecencia del Presidente del CE, cualquier pretensión del PE de condicionar la agenda queda descartada en el párrafo tercero del artículo 230 TFUE. Esta disposición dice que el CE comparecerá “*en las condiciones fijadas por el reglamento interno del Consejo Europeo*”. Contrasta con la posición de la Comisión, quien podrá “asistir a todas las sesiones del Parlamento Europeo y comparecerá ante éste si así lo solicita” (art. 230 pfo. 1 TFUE). El RICE y el RIPE

66. DEWAELE, H. y BROEKSTEEG, H. *op. cit.*, nota 17.

67. DE SCHOUTHEETE, P. y WALLACE, H. “The European Council”, *Notre Europe Research and European Issues*, nº 19, 2002.

68. ERKELENS, L., y BLOCKMANS, S. “Setting up the European External Action Service: An act of institutional balance”, *European Constitutional Law Review*, nº 8, 2012, pp. 246-279; WISNIEWSKI, E. “The influence of the European Parliament on the European External Action Service”, *European Foreign Affairs Review*, nº 18, 2013, pp. 81-102.

69. WERTS, J. *The European Council*, John Harper London, 2008.

desarrollan de modo desigual el mandato del Tratado. Mientras que el RICE “no se aparta ni un milímetro del guión del Tratado en su trato con el Parlamento Europeo”⁷⁰, el artículo 110.1 RIPE establece que “Los miembros [...] del Consejo Europeo podrán pedir en cualquier momento al Presidente del Parlamento que les conceda el uso de la palabra para hacer una declaración. [...] El Presidente del Parlamento decidirá el momento de dicha declaración y si deberá ir seguida de un debate completo o de treinta minutos de preguntas breves y precisas de los diputados”. Además de la comparecencia ordinaria posterior a las reuniones del CE, éste es invitado a participar en los debates parlamentarios en el marco del nombramiento de la Comisión en dos ocasiones: en el debate con el candidato a Presidente de la Comisión (previamente designado por el propio CE) (artículo 105 párrafo 2 RIPE), y en el debate sobre el programa y composición del colegio de comisarios previo a la votación de conjunto sobre la Comisión (artículo 106.4 RIPE).

Las normas relevantes guardan silencio respecto al lugar donde se efectúa la comparecencia, aspecto en absoluto irrelevante. El Presidente del CE estará *a priori* menos expuesto si comparece en plenario, donde el estricto reparto de tiempos descarta toda posibilidad de debate sustancial; en comisión parlamentaria, en cambio, podría verse sometido a un escrutinio más intenso por parte de los europarlamentarios. Distinto es también comparecer ante el PE en Bruselas que verse obligado a viajar a Estrasburgo, aunque no afecte *stricto sensu* a la calidad de la información proporcionada.

Para finalizar, la letra del Tratado es clara respecto al contenido de la comparecencia: la obligación jurídica del CE se restringe a informar sobre la reunión del CE, no pudiendo aceptarse una interpretación tan extensiva que abarque asimismo una supuesta obligación de justificarse ante los eurodiputados. Teóricamente, el Presidente del CE podría ausentarse de la sala tras pronunciar su discurso o declaración; como se expondrá luego, la práctica institucional muestra una realidad más amplia.

D. JUSTIFICARSE ANTE EL PARLAMENTO EUROPEO

Frente a la previsión legal de que “[l]a Comisión contestará oralmente o por escrito a todas las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por sus miembros” (artículo 230 párrafo 2 TFUE), el marco legal actual no obliga al CE a responder a las preguntas o proporcionar justificación de su actuación ante el PE y es, en este sentido, insuficiente desde la perspectiva de la legitimidad sistémica. El Presidente del CE es “libre para ignorar cualquier reacción negativa por parte de los eurodiputados, aún cuando formen una mayoría parlamentaria”⁷¹. Entendemos, sin embargo, que la creación del Presidente del CE altera las condiciones en que se lleva a cabo la supervisión y genera nuevas oportunidades para un escrutinio más eficaz por el PE. Identificamos en este sentido dos elementos que refuerzan la posición del PE (la permanencia del representante del CE y la cristalización de las prácticas anteriores); por el contrario, otros dos factores la debilitan (la propia debilidad del

70. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, nota 36.

71. DEWAELE, H. y BROEKSTEEG, H. *op. cit.*, nota 17.

Presidente del CE, y el funcionamiento interno del PE). Analizaremos sucesivamente estos cuatro elementos.

En la situación previa a 2009, la responsabilidad de informar al PE recaía en el país que ejercía la Presidencia semestral del Consejo, siendo improbable que la misma persona compareciera en más de dos ocasiones ante los eurodiputados. La incertidumbre reducía la capacidad de éstos para presionar al representante del CE, del mismo modo que el marco legal la refuerza. Ahora, tanto los eurodiputados como el Presidente del CE asumen con elevada certeza que seguirán encontrándose durante varios años. Pueden extraer lecciones y aplicarlas en el futuro, pueden planificar una estrategia de supervisión al CE, y su posición resulta aventajada respecto al pasado.

Debemos aludir asimismo al denominado “efecto perverso de la senda abierta por el antecesor”, analizado por VAN DE STEEG en 2009⁷². Cuando una Presidencia semestral del Consejo respondía ante el PE como si se sintiera obligada a rendir cuentas ante éste, sentaba un precedente, obligando a las siguientes presidencias a soportar una pérdida de reputación si querían eludir dicha fiscalización *de facto*. A falta de perspectiva histórica suficiente, estimamos que el peso del precedente sentado en las relaciones interinstitucionales por Van Rompuy, tras cinco años en el cargo, condicionará probablemente el desempeño de sus sucesores.

Por el contrario, el limitado margen de discrecionalidad del Presidente del CE es un factor que debilita la capacidad del PE para fiscalizar al CE: no parece plausible que el Presidente descienda de la diplomacia cautelosa a la arena de la pugna política de partidos, por temor a irritar a algún miembro del CE. El artículo 142.5 RICE acude en su defensa: al establecer que el representante del CE realiza siempre el discurso inicial y final de la sesión, garantiza que su posición prevalecerá frente a las opiniones divergentes de los eurodiputados.

Asimismo, la virtualidad de un debate fructífero entre los eurodiputados y el Presidente del CE queda diluida por las normas de procedimiento, en ausencia de grupos políticos cohesionados en el seno del PE. Este rasgo emerge en el curso de los debates con el CE, con una consecuencia inesperada: cuando se reparte el tiempo de intervenciones entre los grupos políticos, el tiempo se atomiza entre diversos eurodiputados que no se consideran suficientemente representados por el portavoz oficial del grupo político y expresan su deseo de intervenir⁷³. La sobrecarga de intervenciones impide que se mantenga una línea de argumentación entre intervenciones. Por otra parte, la posibilidad de efectuar réplicas y contrarréplicas está condicionada a la autorización expresa del Presidente (art. 143.4 RIPE), pero únicamente entre eurodiputados, pues el artículo 142.5 RIPE descarta la contrarréplica al CE. El plenario del PE, en suma, no se adapta ni al diálogo ágil con el Presidente del CE, ni al escrutinio por parte de los eurodiputados, como se examinará *infra* sección V.

72. VAN DE STEEG, *op. cit.*, nota 4, p. 17.

73. VAN DE STEEG, *op. cit.*, nota 4, pp. 12-13.

E. ¿PUEDE EL PARLAMENTO EUROPEO SANCIONAR AL CONSEJO EUROPEO?

En el estado actual del ordenamiento jurídico europeo, no cabe sanción del Parlamento Europeo al Consejo Europeo. La moción de censura, como forma de sanción más dura, no se adecúa a la naturaleza de un órgano cuyos miembros son gobernantes nacionales, a diferencia de la Comisión. De existir una potencial sanción *ex post* a los miembros del CE, se produciría en el plano nacional, con las limitaciones señaladas *supra* sección III.

A la vista de las consideraciones expuestas a lo largo de toda esta sección, podemos entender demostrada la H1 y parcialmente demostrada la H2 (desde una perspectiva estrictamente jurídica). Dado el incremento de las competencias experimentado por el CE desde su creación, el marco jurídico regulador de su rendición de cuentas y escrutinio es insuficiente y debilita la legitimidad sistémica de la Unión Europea. MANGAS expresó esta idea de modo muy elocuente “[e]l Consejo Europeo no está al margen del sistema institucional y de sus interrelaciones y no puede tratar al PE como lo hacía en el pasado. Tiene que haber una relación más intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del PE a lo largo de todas sus reuniones y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes ejecutivos del CE. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel y no puede escapar al control del Parlamento”⁷⁴. Al mismo tiempo, la laxitud del marco legal vigente acerca del control político del CE por parte del PE⁷⁵ no implica que el CE sea irresponsable políticamente, pues el propio ordenamiento jurídico europeo contiene mecanismos blandos de rendición de cuentas que constriñen en cierta medida las posibilidades del CE para actuar con impunidad. La eficacia de dichos mecanismos dependerá en gran medida de su utilización por el PE como agente de responsabilización, y éste constituye el objeto de la siguiente sección.

V. DE LOS TRATADOS A LA PRÁCTICA: ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA INTERINSTITUCIONAL A LO LARGO DE LA VIIª LEGISLATURA (2009-2014)

En su trabajo de 2009, VAN DE STEEG avanzaba dos consecuencias de la ausencia formal de sanción al CE por parte del PE: por una parte, el desinterés del CE hacia el debate con el PE; y por otra, los eurodiputados disponen de mayor libertad para emitir juicios negativos sobre las actuaciones del CE⁷⁶. Nuestra investigación concluye que la práctica contradice ambas conclusiones.

Esta sección demuestra empíricamente que la práctica interinstitucional a lo largo de la VIIª legislatura no refleja con exactitud la imagen algo fría de las relaciones entre CE y PE que trasladan los Tratados constitutivos tras una primera lectura. El Derecho europeo configura dos instituciones distantes y blindada al CE, como si anticipara un escenario en que el PE aprovecharía cualquier resquicio para fiscalizar al CE o interferir en su actividad. La realidad se aleja bastante de este paradigma en dos sentidos. Se

74. MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, nota 36.

75. DEWAELE, H. y BROEKSTEEG, H. *op. cit.*, nota 17.

76. VAN DE STEEG, M. *op. cit.*, nota 4.

comprobará, por una parte, que el PE no ha desarrollado aún una estrategia coherente de fiscalización de la actividad del CE, por ello queda aún un largo camino por recorrer en el apartado de escrutinio. Sin embargo, el CE, en su nueva naturaleza de institución, ha huído voluntariamente de cualquier tentativa de enrocarse en una posición displicente frente al PE; antes bien, podría decirse que ha salido a su encuentro. Así, la rendición de cuentas del CE es más satisfactoria en realidad de lo que pudiera pensarse según el tenor literal del Tratado. Esta política voluntarista de acercamiento al PE responde claramente a la línea seguida por Herman Van Rompuy como Presidente del CE, y no podrá considerarse consolidada hasta evaluar la práctica posterior.

Los resultados de la observación de las relaciones interinstitucionales durante el periodo 2009-2014 se presentarán en el mismo orden de la sección anterior, presentando los mecanismos de fiscalización en orden de intensidad creciente. Ello permitirá completar el test de validez de la H2 (*El ordenamiento jurídico europeo contiene mecanismos informales que posibilitan la rendición de cuentas del Consejo Europeo ante el Parlamento Europeo*) y desarrollar la H3 (*El Parlamento Europeo no aprovecha tales mecanismos blandos para desarrollar una estrategia efectiva de fiscalización de la actividad del Consejo Europeo*).

Respecto a la metodología seguida, el objetivo era determinar el grado en que los debates parlamentarios permiten la fiscalización del Consejo Europeo; por ello, procedimos a codificar cualitativamente los debates de la VII Legislatura que llevaran a cabo un escrutinio del CE. Tras examinar el conjunto de debates parlamentarios, se seleccionó una muestra de 59 debates cuyo orden del día fuera sugestivo de fiscalización al CE, ya sea como preparación de reuniones del Consejo Europeo (21 debates), como comparecencia del Presidente tras la celebración de un CE (17 debates), o excepcionalmente en el marco de otros procedimientos: por ejemplo, la reforma del Tratado, la aprobación de la gestión presupuestaria, o una reunión del Ecofin. Con ayuda del software *atlas.ti* codificamos un conjunto de datos que pudiera ser sometido a análisis cuantitativo en una fase posterior. En total, más de 3.000 intervenciones de eurodiputados, del Presidente del CE, de representantes del Consejo y de la Comisión, fueron reducidas a unidades significativas relativas a una única idea, con exclusión de aquellas que versaran sobre simples cuestiones de procedimiento. Todas las unidades fueron codificadas, tanto las intervenciones sobre las relaciones interinstitucionales entre el PE y el CE como las que versaran sobre temas irrelevantes a nuestros objetivos; ello permitiría cuantificar la importancia relativa asignada por los eurodiputados al escrutinio al CE. Debemos admitir que el retraso con que el PE pone a disposición la traducción de sus debates en plenario a las lenguas oficiales de la UE, en la actualidad más de dos años, complicó enormemente el proceso y exigió recabar apoyo externo. Las reflexiones que siguen combinan los resultados cualitativos y cuantitativos del análisis llevado a cabo.

A. UN CONSEJO EUROPEO NO TAN HERMÉTICO

La VII Legislatura se planteó desde un principio como un periodo en que predominarían las reuniones del CE en modo de resolución de crisis, con adopción de decisiones

difíciles que afectarían negativamente al bienestar de ciudadanos en toda Europa. En esta tesitura, Van Rompuy pronto comprendió que el Consejo Europeo debía dedicar esfuerzos a mitigar el tradicional hermetismo institucional y su negativo impacto sobre la percepción social de la legitimidad del CE. Adoptó, por tanto, varias decisiones que incrementaron la transparencia de la institución más allá de las exigencias legales. Por una parte, se publicaron en el sitio web institucional todos los discursos del Presidente y su agenda semanal de eventos. Por otra parte, instauró la costumbre de publicar un informe anual sobre la actividad del CE, cuya elaboración no viene encomendada por el Tratado ni por el RICE⁷⁷. Más allá de constituir una forma de demostrar hiperactividad en el ejercicio de sus funciones, ambas iniciativas permitieron efectuar un control informal sobre la actividad del Presidente del CE y la institución.

Por último, Van Rompuy se rodeó de colaboradores especialmente cercanos al Parlamento Europeo, lo que consideramos un indicador temprano de la voluntad del Presidente del CE por mimar especialmente las relaciones con el PE. En concreto, la colaboración de Richard Corbett, prestigioso académico británico y eurodiputado durante las dos legislaturas anteriores, como asesor en asuntos constitucionales ha dejado una impronta notable en los principales discursos de Van Rompuy sobre las relaciones interinstitucionales entre 2009 y 2014.

El análisis de los discursos de Van Rompuy permite identificar diferentes roles desempeñados por el Presidente del CE. Su vertiente planificadora destacó a lo largo de toda la legislatura, proponiendo a los miembros del CE con mucha antelación la celebración de reuniones temáticas sobre temas clave como la energía, la agenda digital, la industria o la defensa⁷⁸. En otras ocasiones, puso el acento en un rol cuasi-docente, explicando las complejidades de las soluciones a la crisis económica a los otros órganos e instituciones europeas, así como a observadores externos de la más variopinta naturaleza⁷⁹. Van Rompuy fue incombustible en la función de trasladar mensajes tranquilizadores acerca de la evolución de la situación económica en Europa⁸⁰ o afirmar contra viento y marea el consenso entre los líderes naciona-

77. Se han presentado tales informes en 2010, 2011, 2012 y 2013, y todos ellos están disponibles para consulta en <http://www.european-council.europa.eu/>.

78. VAN ROMPUY, H., *Carta a los miembros del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2013*, EUCO 62/13.

79. Entre otros, VAN ROMPUY, H., Discursos de 24 de noviembre de 2010 (PCE 277/2010) y de 1 de febrero de 2012 (EUCO 17/12) ante el PE; *European economic governance and the new institutional balance*, Discurso con ocasión del 10º aniversario de la Asociación de Antiguos Miembros del PE, 4 de mayo de 2011, PCE 105/11.

80. Entre otros, VAN ROMPUY, H., *Keynote Speech in Davos*, 28 de enero de 2011, PCE 19/11; Discurso de 2 de julio de 2013 ante el PE (EUCO 160/2013), tras el Consejo Europeo en que se aprobaron las perspectivas financieras; y Discurso ante el PE tras la reunión del CE de octubre 2013 (EUCO 220/13); *Remarks following meeting with Prime Minister of Finland*, 12 de octubre de 2012, EUCO 188/12, intentando calmar a los contribuyentes netos respecto a las exigencias de la solidaridad financiera con los Estados miembros menos eficientes en la lucha contra la crisis económica.

les⁸¹ y la buena colaboración institucional existente con los Estados, la Comisión y el Parlamento Europeo⁸². Como negociador, se mostró firme a la hora de fijar las prioridades estratégicas del CE en materia económica⁸³ o instar a las restantes instituciones europeas y nacionales a adoptar las normas correspondientes para aplicarlas⁸⁴. También reclamó mayor dinamismo a los líderes nacionales menos resolutivos en asuntos de emergencia, entendiéndolo que su desidia *“arroja una sombra de duda sobre nuestra capacidad para tomar todas las medidas que requiera devolver la economía europea a la senda del crecimiento”*⁸⁵.

En suma, cabe concluir que el mandato de Van Rompuy ha servido para abrir las puertas del Consejo Europeo más allá de las fronteras del Tratado, pero no tanto como para reformularlas, como bien indicó en su discurso de 27 de febrero de 2012 ante el Comité Interparlamentario para la coordinación de políticas económicas en el marco del Semestre Europeo: *“Algunas veces se dice que tomamos las decisiones a puerta cerrada. No creo que ningún gobierno o comité de dirección tomara decisiones vitales ante cámaras o grabadoras... pero sí tomamos tales decisiones habiendo escuchado atentamente todos los puntos de vista”*⁸⁶.

B. LAS COMPARENCIAS RESPECTIVAS ANTE LA PRÁCTICA INTERINSTITUCIONAL

Comenzando por la comparecencia del Presidente del PE ante el CE, ha quedado dicho que el Tratado no impone al CE la obligación de escuchar al PE más allá de su intervención previa al inicio de la reunión. El examen del orden del día de las reuniones permite concluir que se trata de un corto intercambio de opiniones entre el Presidente del PE y los líderes nacionales, con una duración predeterminada de apenas media hora, ya que la foto de familia se programa deliberadamente 45 minutos después.

Podría surgir la tentación de interpretar el Tratado en el sentido de que la obligación de escuchar al PE se limitara a las sesiones ordinarias del CE (las reuniones in-

81. VAN ROMPUY, H., “Remarks after the European Council”, marzo de 2013, EUCO 71/13 y EUCO 77/13.

82. Entre otros, VAN ROMPUY, H., Discurso ante el PE, 5 de abril de 2011, PCE 89/11.

83. Entre otros, VAN ROMPUY, H., Discurso ante el PE, 20 de mayo de 2013, EUCO 77/13 y Discurso ante el PE de 28 mayo 2013, EUCO124/13.

84. Así, VAN ROMPUY ha instado al PE a actuar con con responsabilidad en la aprobación de las medidas para poner en práctica las decisiones de la Task Force 2010 (PCE 277/10, de 24 de noviembre de 2010,) del “six-pack” (EUCO 39/11 de 1 julio 2011), el Acta del Mercado Único (EUCO 93/12), del mecanismo único de liquidación bancaria (EUCO 220/13 de 5 de diciembre de 2013); la Iniciativa para el Empleo Juvenil (EUCO 124/13 de 28 de mayo de 2013), etc. En 2012, instó en sus discursos a diversos parlamentos nacionales a proceder a una rápida ratificación del Tratado de Coordinación Económica y Gobernanza (por ejemplo, Rumanía, EUCO 68/12 de 25 de abril 2012, o Eslovenia, EUCO 94/12 de 25 de mayo de 2012).

85. VAN ROMPUY, H., Carta a los miembros del CE de 6 de marzo de 2013, EUCO 62/2013.

86. VAN ROMPUY, H., Discurso de 27 de febrero de 2012, EUCO 31/12.

formales ni siquiera se mencionan expresamente); sin embargo, la práctica muestra que el Presidente del PE ha intervenido al inicio de todo tipo de reuniones del CE⁸⁷.

Durante la segunda mitad de la VII Legislatura la elección del socialista alemán Martin Schulz para el cargo elevó notablemente el perfil público del Presidente del PE; en particular, se comenzó a dar publicidad del discurso pronunciado ante el CE en el sitio web del PE, a diferencia del anterior Presidente Jerzy Buzek, con menor presencia digital. La posición del Parlamento adquirió un eco desconocido hasta entonces.

Respecto a la comparecencia del Presidente del CE ante el PE, la práctica constante es que se realice en sesión plenaria, bien en Estrasburgo, como es normal, bien en Bruselas. El PE tiene por costumbre celebrar dos sesiones para cada reunión del CE programada. La primera sesión supone un debate de preparación de cara al Consejo Europeo, en el que no ha participado Van Rompuy sino un representante de la presidencia semestral del Consejo, que es quien planifica las reuniones. Por imperativo del Tratado, como antes se avanzó, la comparecencia del Presidente del CE se produce *ex post*, al objeto de informar al PE sobre los principales elementos de debate y acuerdos adoptados por el CE. Respecto al momento de su intervención, siempre se ha producido en el pleno inmediatamente posterior a la reunión del CE, cuya fecha fija el propio PE con una antelación de un año. Es el PE, por tanto, quien dicta el momento en que comparece Van Rompuy y no al revés. La horquilla temporal observada oscila entre 2 días y 2 semanas.

La voluntad de acercamiento al PE impulsó a Van Rompuy a estimular una vía de información adicional, más ágil, a través de la Conferencia de Presidentes de los grupos políticos del PE. Esta práctica se consolidó durante los años 2000 y tiene un efecto positivo para el conocimiento de las respectivas posiciones con vistas a suavizar los debates posteriores. Antes de presidir su primer Consejo Europeo, Van Rompuy mantuvo una primera reunión con la Conferencia de Presidentes el 4 de febrero de 2010, pero no puede considerarse establecido este mecanismo hasta el Consejo Europeo extraordinario de 16 marzo de 2011 que permitió la intervención militar en Libia y la aprobación del “six-pack” como medio de movilizar las negociaciones en el seno del PE⁸⁸. Los encuentros con la Conferencia de Presidentes no se hallan tan constreñidos por la agenda como el plenario y permiten un debate más estrecho con el Presidente del CE, que sin embargo no trasciende a la opinión pública porque no

87. Los presidentes Buzek y Schulz intervinieron antes de los CE informales de 11 de febrero de 2010 y de 30 de enero de 2012, respectivamente. El primero intervino antes del CE extraordinario sobre Libia el 11 de marzo de 2011.

88. VAN ROMPUY, H., Discurso ante la Conferencia de Presidentes del PE, PCE 71/11 de 16 de marzo de 2011.

está sujetos a publicidad⁸⁹. Se han mantenido contactos similares con los parlamentos nacionales en el marco de la COSAC⁹⁰.

Por otra parte, Van Rompuy reforzó sus lazos individuales con los Presidentes de los principales grupos políticos del PE desde su nombramiento. Antes incluso de iniciar sus funciones el 1 de enero de 2010, se reunió con Martin Schulz, portavoz del grupo socialista a la sazón, el 21 de diciembre de 2009; y el 25 de enero de 2010 se reunió con Jerzy Buzek, recién nombrado Presidente del Parlamento Europeo⁹¹. Del mismo modo, Van Rompuy se ha reunido con el eurodiputado *rapporteur* (encargado de redactar un informe a la comisión competente para el fondo) cuando se ha necesitado desbloquear las negociaciones de un dossier legislativo relevante⁹². Las negociaciones del Marco Financiero Multianual ofrecen un buen ejemplo de la flexibilidad con que se han aplicado las disposiciones legales: enfrentándose a la necesidad de fijar las perspectivas financieras para el periodo 2014-2020 en un contexto económico de crisis, Van Rompuy multiplicó los contactos con los líderes nacionales en octubre de 2012⁹³ y mantuvo una reunión a puerta cerrada con los Presidentes de la Comisión, Parlamento y la presidencia chipriota del Consejo el 13 de noviembre. Preparaba así el camino para la reunión del CE de 19 noviembre, cuyo orden del día incluyó reuniones bilaterales con todos los líderes nacionales a lo largo del día y, tras un intercambio de opiniones con el Presidente del PE al atardecer, las reuniones de trabajo comenzaron bien entrada la noche. Esa reunión fue infructuosa pues no se llegó a un acuerdo; sin embargo, tres días más tarde, Van Rompuy presentó una propuesta concreta de marco financiero a los Jefes de Estado y de Gobierno, que sentó

-
89. Ejemplos de tales encuentros son los mantenidos el 8 de febrero de 2011 posterior al CE temático sobre energía de 4 de febrero (PCE 71/11), el 30 de noviembre de 2011 posterior al CE de 16 del mismo mes (PCE 172/11). En la misma línea, los contactos con el comité interparlamentario sobre el Semestre Europeo desde su introducción en enero de 2011 (EUCO 31/12 de 27 de febrero de 2012, EUCO 32/13 de 30 de enero de 2013, y 20 de enero de 2014).
90. VAN ROMPUY, H., *Sharing the responsibility for European decisions*, Discurso ante la reunión del Parlamento Europeo y 27 parlamentos nacionales, PCE 244/10 de 26 de octubre de 2010.
91. Cuando Martin Schulz tomó el relevo de la Presidencia del PE, Van Rompuy comenzó a reunirse periódicamente con el nuevo portavoz socialista Hannes Swoboda. P. ej., en la semana posterior a la renovación de su mandato.
92. Por ejemplo, Van Rompuy implicó a los presidentes de las comisiones parlamentarias y de los grupos políticos del PE en los trabajos de la *Task Force 2010* para preparar la Unión Económica y Monetaria (mención en PCE 277/2010 de 24 de noviembre de 2010); asimismo, se reunió con la Presidenta de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del PE, en el marco de las negociaciones del Marco Financiero Multianual (perspectivas financieras), 22 de noviembre de 2012.
93. Reuniones en Rumania (EUCO 166/12), Finlandia (EUCO 188/12), Letonia (EUCO 189/12), Austria (EUCO 220/12) y Reino Unido (25 de octubre, sin comunicado oficial), entre otros.

las bases para el acuerdo político que se lograría el 8 de febrero de 2013⁹⁴. En suma, todos los discursos del Presidente del CE reflejan la voluntad de asociar al PE en los procesos legislativos necesarios para poner en práctica las orientaciones decididas en el Consejo Europeo⁹⁵, dentro de los límites de las competencias que goza el Parlamento con arreglo al Tratado. En efecto, Van Rompuy no podía reconocer al PE una intervención *ultra vires* en ámbitos como la coordinación de políticas económicas, de ahí la ausencia de representantes del PE en la *Task Force* que redactó el informe sobre el futuro de la Unión Económica y Monetaria entre junio y diciembre de 2012, grupo en el que sin embargo participaron el Presidente de la Comisión, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo⁹⁶. El Parlamento fue simplemente consultado al respecto.

El PE, como colegislador, está llamado a participar en las deliberaciones sobre actos de naturaleza legislativa que ponen en práctica las orientaciones decididas a nivel de CE. Cuando dichas decisiones se enmarcan en el área de gobernanza económica de la zona euro, surgen dudas sobre la intervención del PE y se comprueba que la integración flexible permite avanzar el proceso de integración europea pero introduce disfunciones e incoherencias en el método comunitario de adopción de decisiones. Tan solo 19 de los 28 Estados miembros participan actualmente en el euro y en el Consejo las decisiones se adoptan solamente por los representantes nacionales de la Eurozona. Tratándose del PE, se ha planteado la duda de si los eurodiputados elegidos en Estados no miembros de la Eurozona gozan de legitimidad suficiente como para bloquear la adopción de un acto normativo en este ámbito. La institución defiende el carácter unitario de la representación democrática ejercida por el PE, pero no han faltado apoyos para la postura más restrictiva⁹⁷.

Varios elementos reducen la efectividad de la fiscalización del PE sobre el CE durante las comparecencias en plenario. Uno de ellos es la presencia conjunta del Presidente de la Comisión y del Presidente del CE para informar de los resultados de la reunión del CE. Ambos son ciertamente miembros del Consejo Europeo; sin embargo, las específicas responsabilidades del Presidente de la Comisión en el marco de su propio cargo diluyen el escrutinio del Presidente del Consejo Europeo por parte del PE. Por otra parte, las reglas de procedimiento del Parlamento Europeo no permiten un debate *stricto sensu* entre los eurodiputados y el Presidente del CE. El plenario se desarrolla como sigue: a la presentación inicial por parte de los Presidentes del CE y de la Comisión sigue una ronda de intervenciones por parte de los portavoces de los grupos políticos durante escasos minutos; posteriormente, se abre un periodo de intervenciones individuales prefijadas en el orden del día. Finaliza el debate con la réplica de los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo, que no tienen por qué responder a todas las cuestiones planteadas. El único espacio

94. Conclusiones del Consejo Europeo de 7-8 de febrero de 2013, EUCO 37/13.

95. Esta voluntad se refleja en, p. ej., sus observaciones tras el CE de 9 de diciembre de 2011 sobre el Pacto Fiscal (EUCO 158/11 de 13 de diciembre).

96. VAN ROMPUY, H. "Remarks after the June 2012 European Council", EUCO 128/12 de 29 de junio.

97. DE SCHOUTHEETE, P. y MICOSI, S. *op. cit.*, nota 19.

para la improvisación es el que permiten los procedimientos denominados de “tarjeta azul” o de “catch-the-eye”. El procedimiento de “tarjeta azul” (art. 149.8 RIPE), significa que un eurodiputado plantea una pregunta al colega interviniente en ese momento, para lo cual exhibe la tarjeta magnética que utilizan para las votaciones, de color azul, pero se necesita que el Presidente del PE lo apruebe y que el hablante acepte responder a la pregunta formulada. El procedimiento de “catch-the-eye” (art. 149.6 RIPE) es un periodo de debate espontáneo durante alrededor de cinco minutos, propuesto por el Presidente al final del debate, en el que éste va asignando el orden de intervención sobre la marcha a los eurodiputados que llaman su atención. Es importante señalar que ninguno de estos dos procedimientos permite un intercambio con el Presidente del Consejo Europeo o de la Comisión: están reservados al diálogo entre diputados, y cualquier tentativa en sentido contrario es interceptada por el Presidente del Parlamento Europeo.

C. DEBATE SÍ, PERO ¿Y ESCRUTINIO?

Aunque el marco jurídico es limitado y no permite una rendición de cuentas del CE *stricto sensu*, nada en el Tratado impediría al PE adoptar una resolución que sintetice la esencia del intercambio de opiniones mantenido con el Presidente del CE, y contenga al mismo tiempo un eventual desvalor sobre la conducta del CE. La publicidad constituye la sanción principal en manos del PE: el CE no se expone a una moción de censura del PE, pero hacer público un juicio negativo afecta indudablemente la reputación de la Presidencia del CE y del propio CE en el ámbito público.

A decir verdad, el Parlamento Europeo no ha explorado durante la VIIª Legislatura la posibilidad de condensar los resultados de los debates de control al Consejo Europeo en una resolución de adhesión o crítica con el mismo. El análisis cualitativo de los debates parlamentarios específicos sobre la fiscalización al PE apoya la H3, en el sentido de que el PE no ha desarrollado una estrategia efectiva de fiscalización al CE. El debate se pierde en intervenciones sobre otros aspectos de legitimidad (fundamentalmente, *output legitimacy*, es decir, la capacidad de las decisiones adoptadas para lograr resultados positivos en el bienestar ciudadano) y sorprende tanto la prominente adhesión por parte de los eurodiputados a las posiciones del Consejo Europeo como la presencia de cuestiones estrictamente nacionales o partidistas. Las intervenciones parlamentarias que revelan preocupación por articular un mejor control democrático sobre el Consejo Europeo no llegan al 10%, lo cual deja traslucir un cierto desinterés.

En la segunda mitad de la Legislatura, se pudo detectar la influencia del perfil del Presidente del PE en la capacidad institucional para fiscalizar al CE, frente a la corrección política de sus predecesores. Schulz aprovechó todos los resquicios legislativos y políticos a su alcance para denunciar una omnipresencia del CE en la crisis

económica que debilitaba el escrutinio democrático y debilitaba la legitimidad de la gobernanza europea⁹⁸.

Esta preocupación por el desequilibrio interinstitucional resultante del nuevo estatuto del Consejo Europeo tras el Tratado de Lisboa se hizo finalmente patente en una resolución adoptada el 12 de diciembre de 2013 bajo el elocuente título de *“Resolución sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales”*⁹⁹. En dicha resolución se realizan afirmaciones severas que conviene traer a colación. El PE dice ser consciente de la independencia del CE y de la eminente función que los Tratados le han conferido; no obstante, afirma que *“bajo la presión de la crisis, el Consejo Europeo ha ampliado considerablemente su función, multiplicando las reuniones excepcionales y abordando en su seno asuntos que habitualmente trata el Consejo de Ministros; y que, en este sentido, el Consejo Europeo ha incumplido el mandato crucial del Tratado de no tener funciones ejecutivas”* y que la proliferación de *“expedientes intergubernamentales amenaza el «método comunitario», incumpliendo los Tratados”*.

El PE reclama a continuación *“modalidades adecuadas de control parlamentario”*, habida cuenta de que *“los miembros del Consejo Europeo son responsables individualmente ante sus parlamentos nacionales, pero son responsables colectivamente solo ante sí mismos”*.

El PE realiza una evaluación honesta de las insuficiencias del sistema actual de fiscalización al CE señalando, en particular, que *“la intervención preliminar del Presidente del Parlamento Europeo en la apertura de los Consejos Europeos no es un procedimiento suficiente”*, que *“el Parlamento Europeo no puede convocar un debate con el Presidente del Consejo Europeo antes de las reuniones del mismo”* y que *“el Parlamento no se organiza debidamente para los debates en los que el Presidente informa posteriormente de las reuniones del Consejo Europeo”*. Reconociendo la labor del Presidente del CE en aras de mejorar la transparencia y la comunicación fluida con las diferentes instancias del PE, el PE se niega a dejar tan importante cuestión al albur de la voluntad del sucesor de Van Rompuy; por lo mismo, exige que se formalice un diálogo

98. DINAN, D. “EU Governance and institutions: Stresses above and below the waterline”, *Journal of Common Market Studies*, nº 51, 2013, pp. 89-102. El propio Martin Schulz, presidente del PE entre enero de 2012 y mayo de 2014 había declarado en su discurso inaugural (*op. cit.*, nota 43) “No seré un presidente cómodo, sino un presidente que exigirá, cuando sea necesario, el respeto que el Ejecutivo debe al Parlamento”.

99. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2013 sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los Gobiernos nacionales*, P7_TA(2013)0599. Esta resolución nació de un procedimiento de propia iniciativa en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE, siendo el embrión un informe de mismo título elaborado por el eurodiputado ponente Alain Lamassoure, que fue adoptado por amplísima mayoría, PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales de la Comisión de Asuntos Constitucionales* (Ponente Lamassoure), A7-0336/2013 de 18 de octubre de 2013.

entre el PE y el CE, que “*podría plasmarse en forma de declaración común, de acuerdo interinstitucional o de canje de notas*”.

Las principales medidas propuestas por el PE comprenden las siguientes. Primera, un debate parlamentario previo a la celebración del CE, al que asista el Presidente del CE, y se condense en una resolución. Segunda, que las conclusiones del CE que contengan instrucciones al Consejo no se conviertan en “líneas rojas innegociables con el Parlamento”, ya que se diluiría la esencia de la codecisión con el PE. Tercera, romper el binomio existente entre los presidentes del CE y de la Comisión, permitiendo una fiscalización independiente al primero (conjuntamente con el ARAEPS) acerca del estado de la Unión. Cuarta, que se permita al Presidente del PE “*participar plenamente en aquellas reuniones del Consejo Europeo en las que se aborden asuntos interinstitucionales*”. La resolución se cierra con un apartado relativo a la celebración de las elecciones europeas en el marco del artículo 17.7 TUE, sugestivo de la posición que el PE defendería meses después durante la campaña electoral y que, como es sabido, no recibió precisamente la adhesión del Consejo Europeo.

Resulta de las consideraciones precedentes que el PE no lleva a cabo un escrutinio del CE en el marco de sus actividades ordinarias, en parte debido a la configuración de los procedimientos internos, y en parte debido a que las prioridades de los eurodiputados se concentran más en la legitimidad mediante resultados que en la legitimidad derivada del control. No obstante, existe una fiscalización parlamentaria del CE que resulta de actividades extraordinarias y revela una sincera preocupación en el seno de la institución acerca de la falta de control democrático sobre el órgano supremo de representación estatal. Por lo tanto, nuestra H3 (*El Parlamento Europeo no aprovecha tales mecanismos blandos para desarrollar una estrategia efectiva de fiscalización de la actividad del Consejo Europeo*) necesita ser matizada en dos sentidos: por una parte, la razón de que no exista una estrategia eficaz de fiscalización al Consejo Europeo radica más en la configuración interna del PE que en la desidia de los eurodiputados; y por otra, la sensibilidad parlamentaria hacia la fiscalización del CE no se manifiesta en los debates plenarios, pero está presente a nivel de comisiones. Sería necesario profundizar en el trabajo de las comisiones pero esta labor se enfrenta a un mayor hermetismo que a nivel de plenario, pues los documentos internos no siempre están disponibles al público.

D. SOBRE LAS POSIBILIDADES DE SANCIONAR AL CONSEJO EUROPEO

Se ha señalado anteriormente que el PE no puede sancionar políticamente al CE, a diferencia de la Comisión. Sin embargo, las insuficiencias del control democrático sobre el CE no impiden que el PE se valga de los poderes ejercidos en otros ámbitos de competencia para emitir un desvalor político sobre la actuación del Consejo Europeo. El PE puede así negociar con el CE concesiones en el ámbito del control a cambio de desbloquear procedimientos legislativos que impliquen su participación como colegislador, o liberar recursos para la utilización en operaciones comunes.

Por motivos de espacio, resulta imposible recoger en el presente trabajo los apartados vinculados al procedimiento legislativo, que merecerían una contribución independiente. Sin embargo, creemos pertinente observar que el PE se ha prevalido en tiempos recientes de sus facultades en el área del control presupuestario por motivos que no guardaban relación con la gestión financiera *stricto sensu* sino de carácter eminentemente político y ligado a las relaciones interinstitucionales.

El procedimiento de aprobación de la gestión efectuada por la Comisión, también conocido como “procedimiento de descargo presupuestario” está regulado en el artículo 319 TFUE. El PE nunca ha entendido el procedimiento de descargo como un simple ejercicio contable sino que ha sabido utilizarlo para acrecentar sus poderes, de modo que se ha llegado a calificar la actuación parlamentaria como “*toma de rehenes*” para conseguir de la Comisión promesas de reformas en tal o cual ámbito de acción comunitaria¹⁰⁰. La decisión de conceder, posponer o denegar la aprobación de la gestión de las restantes instituciones respecto al uso de fondos europeos es una decisión netamente política, relacionada de modo directo con la gravedad de las irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas o la comisión de control presupuestario del PE¹⁰¹. La denegación de la aprobación de la gestión tiene un impacto político matizado por el hecho de que se produce en el segundo ejercicio posterior al de ejecución presupuestaria. El desvalor sobre la reputación de la institución u órgano afectados deriva fundamentalmente del eco que haya tenido la decisión parlamentaria en los medios de comunicación.

Respecto al Consejo Europeo, conviene recordar que la nueva institución no dispone de un presupuesto independiente, sino que sus ingresos y gastos aparecen subsumidos en el presupuesto operativo del Consejo. Este elemento dificulta por razones obvias la fiscalización del gasto ejecutado en ambas instituciones. Ello unido a la negativa reiterada del Consejo y del Consejo Europeo a proporcionar aclaraciones a las cuestiones formuladas por la comisión de control presupuestario del PE motivó en abril de 2013 el aplazamiento del descargo presupuestario al Consejo Europeo, que finalmente se tradujo en una denegación en octubre de 2013¹⁰². En la resolución, el PE subrayaba que “*los presupuestos del Consejo Europeo y del Consejo deben estar separados en aras de la transparencia de su gestión financiera y para garantizar una mejor rendición de cuentas de las dos instituciones*”. En su conjunto, la resolución representa una queja sobre la falta de colaboración del Consejo, pese a que “*el gasto del Consejo debe examinarse de la misma manera que el de las demás instituciones*”. Queremos con ello decir que la denegación del descargo presupuestario al Consejo y Consejo Europeo no se produce estrictamente por

100. QUATREMER, Jean: “Europarlement, vingt ans pour s'imposer”. *Libération*, 8 de junio de 1999.

101. SÁNCHEZ BARRUECO, M. L., *op. cit.*, nota 56, p. 113.

102. PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución de 9 de octubre de 2013 que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2011*, Sección II – Consejo Europeo y Consejo, P7_TA-PROV(2013)0406.

cuestiones de gestión financiera, sino por motivos vinculados a las relaciones interinstitucionales entre el Parlamento y las instituciones que representan a los estados.

La sanción recibida desde el PE redundaba en una pérdida de reputación del Consejo y del Consejo Europeo ante la opinión pública, dado que los medios de comunicación reflejaron la noticia como originada por “*la falta de cooperación de la institución que representa a los Estados miembros*”¹⁰³ y es factible que esta circunstancia aumente el poder de negociación del PE en las negociaciones interinstitucionales.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

En febrero de 2012, el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, afirmó en su discurso en la Humboldt University que “[e]n tiempos de crisis bordeamos los límites de las instituciones basadas en el principio de atribución de competencias. Cuando entramos en territorio inexplorado y se deben establecer nuevas reglas, el Consejo Europeo goza de una buena posición para desempeñar el papel que le toca. Es una de las razones por la que fue fundado en los años setenta”. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la mayoría de las reuniones del CE han estado marcadas por la urgencia de encontrar soluciones para atajar la crisis financiera, por lo que realmente no estamos en posición para sacar conclusiones acerca de cuál sería el comportamiento del CE en caso de que la ausencia de un peligro inminente permitiera una actividad de planificación a largo plazo en el seno del CE.

La institucionalización del Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa aporta una mayor coherencia entre el ordenamiento jurídico europeo y la realidad del funcionamiento de la gobernanza europea. Sin embargo, la crisis económica ha potenciado que el Consejo Europeo se convierta en un ejecutivo dominante.

El ordenamiento jurídico europeo no contempla, en su estado actual, una rendición de cuentas que satisfaga completamente el nivel de control parlamentario que debe existir en un sistema democrático. En ausencia de mecanismos de *hard law* que posibiliten la fiscalización del Consejo Europeo por el Parlamento Europeo, la legitimidad del sistema descansa en el carácter democrático de los miembros del Consejo Europeo, que son supuestamente sometidos a un escrutinio individual ante sus respectivos parlamentos nacionales. En la práctica, la fiscalización de los miembros del Consejo Europeo se enfrenta a graves insuficiencias en numerosos Estados Miembros, no solamente por la falta de intensidad del control realizado a nivel de parlamentos nacionales, sino por las profundas divergencias existentes entre unos y otros hacen muy difícil precisar un umbral mínimo de control democrático efectivo, que sea empíricamente verificable en todos los Estados Miembros.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la configuración legal de las relaciones interinstitucionales entre el PE y el CE contiene ciertos mecanismos blandos de fiscalización que, bien empleados, permitirían ejercer presión política sobre el Consejo Europeo, en particular las obligaciones de escuchar al PE y de informarle

103. “La Eurocámara pospone la aprobación de las cuentas del Consejo”, *El Mundo*, 17 de abril de 2013.

tras las reuniones del CE. En este artículo se ha prestado especial atención a esta última, a partir de un análisis exhaustivo de los debates en plenario, llegando a la conclusión de que la estructura interna del PE diluye toda posibilidad de ejercer un control significativo. La crítica ante la predominancia del Consejo Europeo en la toma de decisiones críticas para los ciudadanos europeos y su posible impunidad ocupan un lugar irrelevante en las intervenciones de los eurodiputados. Ello no significa que haya desinterés dentro de la institución que encarna la legitimidad democrática en Europa, sino que el plenario no representa un foro adecuado para la expresión de tal preocupación. Otras instancias (Conferencia de Presidentes, Comisión de Asuntos Constitucionales, Comisión de Control Presupuestario) parecen haber tomado las riendas de fiscalizar al Consejo Europeo; sin embargo, el grado de transparencia de estos foros alternativos tampoco es satisfactorio.

Aunque el Tratado permite al Consejo Europeo escudarse tras el hermetismo, es evidente que no le interesa dar argumentos adicionales a quienes denuncian la falta de legitimidad democrática de la institución, que a su vez mina la legitimidad democrática de la Unión Europea en su conjunto. Por ello, es destacable el esfuerzo realizado en el periodo 2009-2014 por el Presidente del Consejo Europeo para franquear ese blindaje y acercar sus posiciones a los restantes actores. Tratándose del perfil particular del primer designado para el cargo, podría entenderse que las prácticas instauradas sientan un precedente que vinculará políticamente a su sucesor, cuya identidad desconocemos por el momento; pero también pudiera suceder ocurrir lo contrario: que el sucesor de Van Rompuy esté decidido a pagar el precio político de limitar las relaciones interinstitucionales a lo estrictamente exigido por el Tratado. En este contexto, cobran sentido las peticiones del Parlamento Europeo para que se formalicen en derecho positivo los canales de rendición de cuentas y fiscalización.