

**LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO EUROPEO DURANTE EL MANDATO DE VAN ROMPUY (2010-2014)\***

Miguel Papí Boucher\*\*

**Resumen**

Este artículo trata de ofrecer una visión general de la evolución de las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato del primer presidente permanente del Consejo Europeo, que coincide con la VII legislatura del Parlamento Europeo (junio 2009-junio 2014). Estas relaciones vinieron condicionadas por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que reconoce al Consejo Europeo como institución de la Unión y crea la figura de su presidente permanente. Sin embargo, el marco jurídico que el Tratado de Lisboa ofrecía para el desarrollo de las relaciones entre las dos instituciones más políticas de la Unión se vio superado por el estallido de la crisis financiera del 2008. En efecto, la crisis obligó a los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea a diseñar una respuesta europea a la crisis, caracterizada por un pragmatismo que no siempre ha respetado los límites del Tratado. Este pragmatismo, junto a la necesidad de colmar las lagunas que el Tratado de Lisboa ofrecía en cuanto a las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han provocado un aumento de las prácticas informales institucionales.

Palabras clave: Parlamento Europeo; Consejo Europeo; Tratado de Lisboa; crisis económica; prácticas informales.

**RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE EUROPEAN COUNCIL DURING VAN ROMPUY'S TERM OF OFFICE (2010-2014)****Abstract**

*This article attempts to provide an overall view of how relations between the European Parliament and the European Council developed during the term of office of the first full-time president of the European Council, which coincided with the 7th legislature of the European Parliament (June 2009-June 2014). These relations were conditioned by the approval of the Treaty of Lisbon, which recognises the European Council as an institution of the Union and created the position of permanent president. However, the legal framework that the Treaty offered for the development of relations between the Union's most political institutions was overshadowed by the outbreak of the financial crisis in 2008. In effect, the crisis forced EU heads of State and government to shape a European response to the crisis characterised by a pragmatism that has not always respected the limits of the Treaty. That pragmatism, along with the need to fill the gaps in the Treaty as regards relations between the European Parliament and the European Council, has resulted in more informal institutional practices.*

*Key words: European Parliament; European Council; Treaty of Lisbon; economic crisis; informal practices.*

---

\* Este artículo expresa las opiniones personales del autor y no las del Parlamento Europeo.

\*\* Miguel Papí Boucher, funcionario de la Unión Europea, Parlamento Europeo, Edificio Schumann. L-2929 Luxemburgo, [miguel.papi@europarl.europa.eu](mailto:miguel.papi@europarl.europa.eu).

Artículo recibido el 29.05.2015. Evaluación ciega: 22.06.2015 y 16.09.2015. Fecha de aceptación de la versión final: 22.09.2015.

**Citación recomendada:** PAPI BOUCHER, Miguel. «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante el mandato de Van Rompuy (2010-2014)». *Revista catalana de dret públic*, núm. 51 (diciembre 2015), pp. 122-141, DOI: [10.2436/20.8030.01.57](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.57).

## **Sumario**

### 1 Introducción

### 2 Las relaciones formales entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa

#### 2.1 Relaciones formales directas

##### 2.1.1 Toma de decisiones de especial transcendencia política o constitucional

##### 2.1.2 Los casos en los que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo participan en el proceso de nombramiento de responsables o la definición de la composición de otras instituciones

##### 2.1.3 Normas que afectan a los presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo

##### 2.1.4 Los tratados incluyen otros artículos que implican una relación entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo

#### 2.2 Las fuentes formales indirectas

### 3 Las relaciones informales entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa

#### 3.1 Decisiones del Consejo Europeo que han afectado a las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo

#### 3.2 La práctica institucional

### 4 Conclusión

### Bibliografía

## 1 Introducción

La VII legislatura del Parlamento Europeo (de junio del 2009 a junio del 2014) ha estado marcada por dos hechos: la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa y el estallido de la crisis en agosto del 2008 en Estados Unidos y su posterior transformación en una crisis política en Europa. El Tratado de Lisboa presentó un nuevo marco institucional entre cuyas novedades destacamos el reforzamiento de las competencias del Parlamento Europeo, el reconocimiento del Consejo Europeo como institución y la creación del presidente permanente del Consejo Europeo. En lo que respecta al Consejo Europeo y a su presidente, el Tratado de Lisboa recoge una normativa bastante ambigua, por lo que los Estados miembros, el presidente del Consejo Europeo y el resto de las instituciones se han visto obligados a desarrollar prácticas informales que colmaran las lagunas del derecho primario.

El primer artículo del Tratado de Lisboa que menciona al Consejo Europeo es el artículo 13 TUE, que convierte al Consejo Europeo en institución de la Unión Europea. La conversión del Consejo Europeo en institución de la Unión Europea tuvo las siguientes consecuencias:

- El Consejo Europeo pasó a formar parte de un marco institucional, tal como menciona el artículo 13 del TUE, lo que implica la subordinación de tal marco a los valores y objetivos de la Unión recogidos en los artículos del 2 al 4 del TUE.
- El Consejo Europeo como institución adquirió capacidad de adoptar decisiones jurídicas, lo que lo obliga a respetar los procedimientos recogidos en los tratados y, entre ellos, las reglas relativas al voto.<sup>1</sup> Dichas decisiones podrán ser vinculantes y estarán sujetas al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea excepto aquellas relativas a la PESC (art. 263 TFUE)<sup>2</sup>.
- «El reconocimiento del Consejo Europeo como institución independiente modifica las relaciones interinstitucionales».<sup>3</sup>
- La institucionalización del Consejo Europeo permitió confirmar determinadas prácticas que este llevaba a cabo relativas a la política económica (art. 121. 2 TFUE) o la situación del empleo (art. 148 TFUE) y llevar a cabo una tarea de racionalización del derecho primario. De esta forma, se han suprimido las referencias que los tratados anteriores realizaban a las decisiones adoptadas por «El Consejo compuesto por los jefes de Estado y de Gobierno», y algunas de las decisiones que debían tomar por acuerdo común de los Estados miembros.<sup>4</sup> Todas estas circunstancias explican por qué el Tratado de Lisboa incluye más de 150 referencias al Consejo Europeo.<sup>5</sup>

Todo lo anterior hace que el profesor Jacqué destaque que: «*On se dirige vers une normalisation du Conseil Européen, mouvement qu'amplifié le Traité de Lisbonne en transformant le Conseil Européen en institution communautaire*».<sup>6</sup> Y, a pesar de ello, paso a destacar algunas características del Consejo Europeo que separan

1 GOEBEL, R. J. «The European Council after the Treaty of Lisbon». *Fordham International Law Journal*, vol. 34, núm. 5 (2011), p. 8. Este autor deduce que el hecho de que el Consejo Europeo pueda votar presenta una gran novedad en su funcionamiento: «*This reduction in its intergovernmental character is particularly demonstrated by its shift to qualified majority voting in so many important decisions, although it will remain to be seen whether in practice the European Council will actually abide by Qualified Majority Voting*».

2 Artículo 263 TFUE: «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros». DOUE C 83, 30 marzo 2010, p. 162. Véanse también los artículos 24 TUE y 275.2 TFUE.

3 Estas referencias las podemos encontrar en las páginas 22 y 46 de la Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea. P6\_TA(2009)0387, 7 mayo 2009.

4 PIRIS, J.-C. *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 397. El Tratado de Lisboa conserva tres casos en los que se mantiene esta fórmula para adoptar decisiones: el artículo 19.2 TUE sobre los nombramientos de jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, el artículo 48.2 a 6 del TUE que regula el procedimiento de revisión ordinario y el artículo 341 TFUE sobre la sede de las instituciones.

5 Piris ha tratado de sistematizar esta inflación de referencias que afectan al Consejo Europeo en los apéndices de su libro dedicado al Tratado de Lisboa.

6 JACQUÉ J.-P. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. 5.<sup>a</sup> ed. París: Dalloz, 2009, p. 360. En otro sentido, BECERRIL ATIENZA, B. «El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa. Unas instituciones más eficaces o una Unión más intergubernamental». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-71-72 (2007), p. 200.

esta institución del régimen general del que gozan el resto de instituciones de la Unión; por ejemplo, el Tratado de Lisboa no define la responsabilidad política del Consejo Europeo en el ámbito de la Unión;<sup>7</sup> el presupuesto del Consejo Europeo está fusionado al del Consejo de la Unión, siendo el secretario general de esta institución el responsable de su gestión, por lo que cabría preguntarnos si el Consejo Europeo tiene autonomía presupuestaria.<sup>8</sup> También destacamos que el Consejo Europeo no tiene una administración propia, sino un gabinete del presidente permanente. Del artículo 263 TFUE se deduce que el Consejo Europeo no goza de legitimación activa para acudir ante el Tribunal de Justicia a fin de presentar recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder. Y, por último, el artículo 15 TUE establece que el Consejo Europeo no puede ejercer funciones legislativas.

El propio presidente permanente del Consejo Europeo nos ofrece una explicación del porqué de esta institucionalización «parcial» del Consejo Europeo: «*Le Conseil européen n'a pas de pouvoir législatif et ne s'implique pas dans la gestion au jour au jour. Il s'agit essentiellement d'un organe politique, dont le rôle est de donner le cap*».<sup>9</sup>

El artículo que describe la principal función del Consejo Europeo es el artículo 15 del Tratado de la Unión Europea.<sup>10</sup> Este precepto no ofrece una visión general de todas las funciones del Consejo Europeo ya que sólo apunta a su función principal (y original), que es la de otorgar impulsos y definir orientaciones y prioridades; pero, como destacan Priollaud y Siritzky, «*Le Conseil Européen exerce un rôle multiforme qui s'entend bien au-delà des textes*».<sup>11</sup>

De la lectura del Tratado de Lisboa proponemos la siguiente clasificación de las funciones del Consejo Europeo: 1) la función de impulso y de orientación; 2) la función arbitral; 3) la función de desarrollo de los tratados; 4) la función de nombramiento; y 5) la función de gestor de crisis, especialmente en el ámbito de la PESC.<sup>12</sup> Aunque hay que ser conscientes, sin embargo, que la anterior clasificación no es una clasificación completa. A esto, habría que añadir las funciones que desarrolla el Consejo Europeo en la práctica y que no están necesariamente citadas en el Tratado, como, por ejemplo, la gestión de las crisis.

Por otro lado, la crisis financiera y sus graves consecuencias en Europa han obligado a los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea a desempeñar un papel muy activo en el diseño de la respuesta de Europa a la crisis; esta respuesta, debido a la insuficiencia de los instrumentos de la Unión Económica y Monetaria que recogía el Tratado de Lisboa y a la interdependencia económica, ha optado por soluciones pragmáticas que no siempre han respetado los límites impuestos por el derecho primario, lo que también ha provocado un auge de las prácticas informales.

Esta misma idea fue ya apuntada por el presidente permanente del Consejo Europeo: «*In times of crisis, we reach the limits of institutions built on rules and competences set in the past. The European Council [...] is well placed to play its part when we enter uncharted territory, when new rules have to be set*».<sup>13</sup>

7 Artículo 10.2 TUE: «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos que serán democráticamente responsables ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 20. Existe un interesante estudio llevado a cabo por el Parlamento Europeo: «Democratic control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits». DGIPOL Policy Department C. 2013. Este estudio realiza una comparación sobre cómo los legislativos nacionales controlan la actuación de sus Gobiernos en el Consejo Europeo.

8 De hecho, la sección II del Presupuesto de la Unión engloba el presupuesto del Consejo Europeo y del Consejo.

9 VAN ROMPUY, H. *L'Europe dans la tempête. Leçons et défis*. Bruselas: Racine, 2014, p. 104.

10 «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna». DOUE C 83, de 30 de marzo de 2010, p. 23

11 PRIOLLAUD, F-X; SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*. 1ª ed. París: La Documentation française, 2008, p. 69.

12 Esta propuesta de clasificación se inspira parcialmente en la Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea. P6\_TA(2009)0387, 7 de mayo de 2009, pp. 25-27. Véanse también CROWE, R. «The Institutional role of the European Council after the Treaty of Lisbon». *Bulgarian review of European Law* [Sofía], Vol. VI (2013), pp. 9-25; y JACQUÉ, J-P. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. 5 ed. París: Dalloz, 2010, pp. 279-280.

13 VAN ROMPUY, H. «Beyond the institutions: Why Europe today? Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflection». Copenhagen, 11 mayo 2012, EUCO 85/12.

Los dos fenómenos descritos más arriba, pragmatismo e informalidad, han modificado el equilibrio institucional inicialmente recogido en el Tratado de Lisboa, de ahí que las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo durante la VII legislatura europea se hayan caracterizado por diversos esfuerzos para suplir la ambigüedad del derecho primario y la falta de un control del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo, ya que, de acuerdo con el artículo 10 TUE, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo no están unidos por una relación de responsabilidad política y control democrático.<sup>14</sup>

Intentar sistematizar el conjunto de las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo no es fácil. Un primer intento de clasificación del conjunto de las relaciones entre estas dos instituciones podría dividirse en dos grandes grupos: las relaciones de carácter formal que tienen su origen en el texto de los tratados, y las relaciones informales que se basan en la práctica institucional.

Las fuentes formales estarían compuestas, en primer lugar, por una serie de artículos que exigen una cooperación directa entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Se trataría de los casos relativos al riesgo claro y sistemático de violación de los derechos humanos por parte de un Estado miembro, artículo 7 TUE; del procedimiento de revisión ordinario del Tratado, artículo 48, 2 TUE; del procedimiento de reforma simplificado de la parte III del TFUE, artículo 48.6 TUE; del cambio del sistema de adopción de decisiones en el TFUE o en el título V del TUE; de la ampliación de la competencias de la fiscalía europea, artículo 86.4 TFUE; y de la reforma del artículo 10.2 del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

El Tratado de Lisboa incluye, además, otros artículos que describen algunas funciones del Consejo Europeo que afectan a las competencias legislativas o presupuestarias del Parlamento Europeo. Este sería el caso de los artículos 48, 68, 82, 86 y 87 del TFUE, que recogen los instrumentos del freno de emergencia y la cláusula del acelerador. Estos preceptos permiten al Consejo Europeo influir sobre la marcha del procedimiento legislativo sin que exista una relación formal y directa entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el curso del procedimiento legislativo. Este conjunto de artículos formaría lo que podríamos denominar las *fuentes formales indirectas*.

Junto a lo anterior existirían un conjunto de relaciones no previstas en los tratados, que denominaríamos *informales*. Estas relaciones informales se dan bien cuando las Conclusiones del Consejo Europeo incluyen indicaciones que pueden tener consecuencias legislativas o presupuestarias, bien cuando surgen de contactos entre los representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo que buscan facilitar los trabajos de dichas instituciones o adecuarlas a las nuevas circunstancias.

Sin embargo, la anterior clasificación debe manejarse con prudencia ya que la existencia de un artículo del Tratado que pone en relación directa a ambas instituciones no siempre encierra una relación política trascendental, porque, en ocasiones, las relaciones políticas entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se producen a partir de actuaciones del Consejo Europeo que no aparecen recogidas en los tratados. Por ejemplo, el Tratado de Lisboa no reconoce ningún papel formal al Consejo Europeo para la adopción del marco financiero plurianual (MFP) porque no está citado en el artículo 312 TFUE.<sup>15</sup> Sin embargo, el «acuerdo político» al que llega el Consejo Europeo sobre las grandes líneas presupuestarias de la Unión Europea determinará el contenido de las posteriores negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo, que buscan aprobar el Reglamento de la Unión sobre el marco financiero plurianual que convierte en realidad jurídica el acuerdo político del Consejo Europeo.<sup>16</sup>

14 Artículo 10. 2 TUE: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos». DOUE C 326/20, de 26 de octubre de 2012.

15 Artículo 312 2. TFUE: «El Consejo adoptará con arreglo a un procedimiento legislativo especial un reglamento que fije el marco financiero plurianual. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen». DOUE C 326/18, de 26 de octubre de 2012.

16 Véase el punto 3 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre las conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero sobre el Marco Financiero Plurianual y la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual (2012/2803(RSP)) P7\_TA (2013)0078.

## 2 Las relaciones formales entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa

Los artículos del Tratado de Lisboa que ponen en relación directa o indirecta al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo no traslucen una visión coherente de las relaciones entre ambas instituciones porque versan sobre diferentes materias e incluyen diferentes mecanismos, lo que tampoco debería extrañarnos puesto que creemos que el Tratado tampoco recoge una visión sistemática y coherente de las funciones del Consejo Europeo ni de las relaciones de este con el resto de las instituciones de la Unión. Vamos a continuación a apuntar los principales artículos que ponen en relación a ambas instituciones.

### 2.1 Relaciones formales directas

Los artículos del Tratado de Lisboa que relacionan a ambas instituciones de forma directa versan principalmente sobre las siguientes cuestiones: 1) la toma de decisiones de especial transcendencia política o constitucional; 2) el nombramiento de las altas personalidades de la Unión, y la determinación de la composición de otras instituciones; 3) las normas que afectan a los presidentes de ambas instituciones; y 4) otros artículos.

#### 2.1.1 Toma de decisiones de especial transcendencia política o constitucional

En general, el Tratado recoge dos procedimientos diferentes:

a) Procedimientos en los que el Consejo Europeo debe adoptar una decisión por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo. Estas decisiones necesitan, por lo tanto, de la participación obligatoria de las dos instituciones. Sin la previa aprobación del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo no puede adoptar una decisión. También puede darse hipotéticamente en caso que, aunque el Parlamento haya aprobado el proyecto de decisión, esta no vea la luz porque el Consejo Europeo no alcance la unanimidad solicitada por el Tratado.

b) Procedimientos en los que, antes de que el Consejo Europeo adopte una decisión, se requiere una consulta previa al Parlamento Europeo, consulta que no será vinculante para el Consejo Europeo.

Los artículos de los tratados que recogen estos casos son: el artículo 7.2 TUE,<sup>17</sup> que otorga al Consejo Europeo la posibilidad de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE; el artículo 48.2 TUE<sup>18</sup> sobre procedimiento de revisión ordinario del Tratado; el artículo 48.3 TUE sobre el procedimiento de revisión y convocatoria de una convención;<sup>19</sup> el artículo 48.6 TUE sobre la reforma de la totalidad o parte de la III parte del TFUE que se refiere al procedimiento de revisión simplificado;<sup>20</sup> el artículo 48.7 TFUE sobre el cambio de la unanimidad por la mayoría cualificada en el TFUE o en el título V del TUE y cuando el TFUE disponga que el Consejo adopte actos legislativos con arreglo a un procedimiento legislativo especial;<sup>21</sup> el artículo 86.4 TFUE sobre

17 «El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo [...] tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones» DOUE C 326/19, de 26 de octubre de 2012.

18 «Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones» DOUE C 326/42, de 26 de octubre de 2012.

19 «Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención [...]. El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros» DOUE C 326/42, de 26 de octubre de 2012.

20 «El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Dicha decisión sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales...» DOUE C 326/42, de 26 de octubre de 2012.

21 «Para la adopción de las decisiones contempladas en los párrafos primero o segundo, el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen» DOUE C 326/43, de 26 de octubre de 2012.

la ampliación de competencias de la fiscalía europea;<sup>22</sup> y el artículo 40. 2 del protocolo 4 sobre estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo sobre la modificación artículo 10.2.<sup>23</sup>

Durante el mandato de Van Rompuy, que coincide prácticamente con la VII legislatura del Parlamento Europeo (2009-2014), se han aplicado varios de estos artículos, como, por ejemplo, el artículo 48.3 TUE, que se aplicó en el periodo que estudiamos en tres ocasiones: a) con ocasión de la adopción de la Decisión del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2010, sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para la revisión de los tratados en relación con las medidas transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo;<sup>24</sup> b) en el caso de la adopción de la Decisión del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2012, sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para añadir, al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, un protocolo relativo a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa;<sup>25</sup> y c) en el caso de la adopción de la Decisión del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2013, sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para añadir, al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, un protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la República Checa.<sup>26</sup>

Por otra parte, se acudió al artículo 48.6 TFUE al aprobar el Parlamento Europeo la Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de marzo de 2011, sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro.<sup>27</sup>

### *2.1.2 Los casos en los que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo participan en el proceso de nombramiento de responsables o la definición de la composición de otras instituciones*

Se trata del artículo 14.2.2 TUE sobre la composición del Parlamento Europeo, el artículo 17.4 TUE sobre la elección del presidente de la Comisión Europea, el artículo 17.2 TUE sobre el nombramiento del alto representante y el resto de comisarios, y el artículo 283 TFUE sobre la elección de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE.

---

22 «El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión» DOUE C 326/83, de 26 de octubre de 2012.

23 «El artículo 10.2 podrá ser modificado mediante decisión del Consejo Europeo, aprobada por unanimidad, bien por recomendación del Banco Central Europeo y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo. Estas modificaciones sólo entrarán en vigor después de haber sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» DOUE C 326/247, de 26 de octubre de 2012.

24 Decisión del Parlamento Europeo sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para la revisión de los Tratados en relación con las medidas transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo, P7-TA(2010)0147, 6 de mayo de 2010. Disponible [aquí](#).

25 Parlamento Europeo. Decisión del Parlamento Europeo sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una Convención para añadir al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea un Protocolo relativo a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa. A7-0065/2012, 18 de abril de 2012.

26 El 11 de octubre de 2011, el Consejo sometió al Consejo Europeo una propuesta para la reforma de los tratados respecto a la adición de un protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales a la República Checa, de acuerdo con el artículo 48.2 TUE. De acuerdo con el artículo 48.3, (1) TUE, el Consejo Europeo consultó al Parlamento Europeo si dichas propuestas de reforma deberían examinarse. El 22 de mayo de 2013, el pleno del Parlamento recomendó al Consejo Europeo que no se examinaran las propuestas de reforma de los tratados y emitió, al mismo tiempo, su dictamen vinculante sobre la necesidad de no convocar una Convención. Parlamento Europeo. Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen. A7-0226/2012, 12 de julio de 2012.

27 El Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de octubre de 2010 acordó el establecimiento con carácter permanente del mecanismo de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto (mecanismo de rescate) y proceder a una modificación de los tratados para dotarlo de base legal, además de encargar a su presidente que estudiara una modificación limitada del Tratado. La presidencia belga presentó, el 16 de diciembre de 2010, un acuerdo basado sobre el artículo 48.6 TUE de reforma del artículo 136 TFUE. Por su parte, el Parlamento Europeo votó su dictamen sobre dicha reforma el 9 de marzo de 2011 (P7-TA (2011)0103). El presidente del Consejo Europeo dirigió una carta al presidente del Parlamento, el 22 de marzo de 2011, dando garantías sobre la participación de la Comisión en la gestión del mecanismo permanente.

Durante la VII legislatura se ha acudido a los siguientes artículos de los tratados:

- El artículo 14.2.2 TUE<sup>28</sup> destaca que, para determinar la composición del Parlamento, la Cámara deberá presentar una propuesta y aprobar la decisión final relativa a la composición; aunque, si el Consejo Europeo no alcanza la unanimidad, dicha decisión no verá la luz. De ahí que el punto 1 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2013, sobre el Proyecto de Decisión del Consejo Europeo por la que se fija la composición del Parlamento Europeo destaca que «concede su aprobación al proyecto de decisión del Consejo Europeo».<sup>29</sup>
- El artículo 14.7 TUE<sup>30</sup> sobre la elección del presidente de la Comisión fue objeto de varias resoluciones del Parlamento Europeo a lo largo de la VII legislatura.
- La Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional de la Unión, votada el 7 de mayo de 2009, recogía una propuesta de sistematización de los contactos que deberían darse entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo para llegar a la «buena marcha del proceso que condice a la elección del presidente de la Comisión».<sup>31</sup>
- La Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo (informe Rangel) de 13 de marzo de 2013.<sup>32</sup>
- Posteriormente, la Resolución, de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo del 2014,<sup>33</sup> defiende que la competencia para llevar a cabo los contactos informales entre el Parlamento y el Consejo Europeo para determinar el candidato a presidente de la Comisión Europea debía recaer en la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo.
- La Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales (informe Lamassoure), de 12 de diciembre de 2013.<sup>34</sup>

Además, los presidentes de los grupos parlamentarios del Partido Popular Europeo, Socialistas europeos y los Liberales emitieron un comunicado de prensa conjunto, el 3 de abril de 2014, en el que reiteraron el principio de proponer al Consejo Europeo el candidato del partido mayoritario en el Parlamento Europeo tras las elecciones.<sup>35</sup>

---

28 «[...] el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero». En esta materia habrá también que acudir al protocolo 36 y Declaración núm. 5 sobre el artículo 14: («El Consejo Europeo dará su aprobación política al proyecto revisado de Decisión relativa a la composición del Parlamento Europeo para la legislatura 2009-2014, basándose en la propuesta del Parlamento Europeo») DOUE C 326/23, de 26 de octubre de 2012.

29 Resolución sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo por la que se fija la composición del Parlamento Europeo. P7\_TA(2013)0265, 12 de junio de 2013.

30 Artículo 17.7 TUE: «Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento» DOUE C 326/17, de 26 de noviembre de 2012. Además, véase la Declaración núm. 11 sobre el artículo 14.7 TUE.

31 Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea. P6\_TA(2009)0387, 7 de mayo de 2009.

32 Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo (informe Rangel), 2013/2130 (INI) (P7\_TA(2014)0249), 13 de marzo de 2013, punto 6.

33 «[...] el candidato del partido político que obtuviera la mayoría de los escaños del Parlamento Europeo será el primero en ser considerado para determinar su capacidad para recoger el apoyo de la mayoría absoluta de la Cámara». Resolución sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. TA(2013) 0323, de 4 de julio de 2013.

34 «[...] el objetivo de esta disposición (artículo 17.7 TUE) es que los ciudadanos elijan al presidente de la Comisión a través de la elección de sus diputados, en consonancia con un régimen parlamentario; que este resultado sólo puede lograrse si los partidos políticos europeos, el Parlamento y el Consejo Europeo actúan en este espíritu...». Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales (informe Lamassoure). P7-TA(2013)0599, 12 de diciembre de 2013.

35 Esta carta destacaba que: «According to the letter and the spirit of the Treaty, and taking full account of the results of the

Todas estas referencias indican que, si bien el Parlamento prefiere no definir «las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo» con vistas a la proposición de un candidato a presidente de la Comisión, al mismo tiempo ha buscado imponer cierto automatismo entre el resultado de las elecciones europeas y el orden de examen de los candidatos a la presidencia de la Comisión por parte de la Cámara, tratando de condicionar la competencia del Consejo Europeo de proponer un candidato al Parlamento Europeo.

De ahí que la Conferencia de Presidentes del Parlamento se reuniese el 27 de mayo de 2014, justo antes de la cena informal de jefes de Estado o de Gobierno prevista para ese mismo día. Esta reunión buscó anticiparse a la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno; y su resultado fue el de encargar a Junker, candidato del partido ganador de las elecciones europeas, la búsqueda de una mayoría para presidir la Comisión.<sup>36</sup> De todas formas, todas estas maniobras del Parlamento crearon cierto descontento entre algunos de los Estados miembros ya que las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 destacan en su punto 27 que: «Una vez que la nueva Comisión Europea esté efectivamente en funciones, el Consejo Europeo estudiará el proceso de nombramiento del Presidente de la Comisión Europea en el futuro respetando los Tratados».<sup>37</sup>

El artículo 17.7 TUE<sup>38</sup> hace referencia al nombramiento del conjunto de la Comisión, donde se admite la posibilidad de que la Comisión no sea nombrada si en el seno del Consejo Europeo no se alcanza la mayoría cualificada. La elección de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE está contemplada en el artículo 283 TFUE<sup>39</sup> y tuvo la ocasión de aplicarse con motivo de la elección del Sr. Mersch como miembro de dicho comité. El Parlamento Europeo rechazó por 300 votos a favor, 325 en contra y 49 abstenciones, el nombramiento del luxemburgués Yves Mersch como miembro del mismo comité el 25 de octubre de 2012, aunque el Consejo Europeo de 22 de noviembre de 2012 decidió nombrar a Mersch tras seguir un procedimiento escrito, lo que originó una carta de protesta del presidente del Parlamento Europeo.

### 2.1.3 Normas que afectan a los presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo

El deber del presidente permanente del Consejo Europeo de informar al Parlamento Europeo tras la celebración de un Consejo Europeo aparece recogido en los artículos 15.5.d TUE y 230 TFUE.<sup>40</sup> Este deber se materializa en la celebración de un debate plenario tras la celebración de la reunión ordinaria del Consejo Europeo. Durante la VII legislatura, la información que el Parlamento Europeo recibió de las reuniones del Consejo Europeo comenzó incluso antes de la celebración del debate parlamentario, puesto que el presidente permanente del Consejo Europeo solía celebrar una reunión con los presidentes de los grupos políticos del Parlamento Europeo unas horas después de la finalización de los Consejos Europeos.<sup>41</sup> Si bien entre

---

*European elections, we commit ourselves to a dialogue and consultations as soon as possible after the European elections, with the aim of determining the European candidate to become the next Commission President from the political family able to form the necessary qualified majority in the European Parliament. The candidate from the largest group will be the first to attempt to form the required majority. On this basis, we will jointly submit a proposal to the European Council to start inter-institutional consultations in conformity with Declaration 11. The next elected Commission President will be the result of a transparent process, not the product of back-room deals».*

36 Esta estrategia concluyó con la votación del candidato a presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo el 15 de julio de 2014.

37 Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014. EUCO 79/14, p 11. Disponible [aquí](#).

38 El Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 nombró a la Comisión Europea para el periodo de 1 de noviembre de 2014 a 31 de octubre de 2019.

39 DOUE C 326/168, de 26 de octubre de 2012. Véase también el artículo 11.2 del protocolo 4. DOUE C 326/235 de 26 de octubre de 2012.

40 Estos artículos destacan que tras la celebración del Consejo Europeo, el presidente del Consejo Europeo presentará un informe al Parlamento Europeo. El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el Parlamento Europeo en las condiciones fijadas por el reglamento interno del Consejo Europeo y por el del Consejo.

41 Con ocasión del debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo y gobernanza económica (28 y 29 de octubre de 2010), el presidente permanente del Consejo Europeo destacó que: «En todo caso, continuaré con mi práctica de informar a los líderes de sus grupos políticos con carácter inmediato, un par de horas después del final de cada reunión del Consejo Europeo». Tres meses después, el presidente permanente volvió a referirse a esta práctica con ocasión del debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre de 2010. Debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo

diciembre del 2010 y junio del 2014 se han celebrado 28 reuniones del Consejo Europeo, el presidente del Consejo Europeo compareció once veces ante el pleno y catorce ante la Conferencia de Presidentes y no presentó información alguna tras las reuniones del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de diciembre de 2013, 16 de julio y 30 de agosto de 2014.

Hay que destacar que durante el último tramo de la VII legislatura se han dado dos hechos en cuanto a los debates parlamentarios sobre las reuniones del Consejo Europeo: a) el interés del Parlamento Europeo en mantener debates tras las reuniones del Consejo Europeo parece haber descendido, ya que algunas de las reuniones no se han visto acompañadas por un debate posterior;<sup>42</sup> y b) en determinadas ocasiones, el Parlamento Europeo ha preferido celebrar estos debates en el seno de la Conferencia de Presidentes en lugar de en el pleno. Este hecho tiene que ver con el calendario del Parlamento Europeo, puesto que esta institución decidió que los debates realizados durante los miniplenos de Bruselas serían celebrados en el curso de la reunión de una Conferencia de Presidentes abierta a todos los diputados y no en el pleno del Parlamento Europeo.

Por último, el artículo 235.2 TFUE establece que la comparecencia del presidente del Parlamento Europeo al inicio del Consejo Europeo será facultativa.<sup>43</sup>

#### *2.1.4 Los tratados incluyen otros artículos que implican una relación entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo*

Se trataría del artículo 263 TFUE, que permite el control de la legalidad de los actos del Consejo Europeo que produzcan efectos jurídicos frente a terceros, y del artículo 265 TFUE relativo a la violación de los tratados por parte de una Institución.

## 2.2 Las fuentes formales indirectas

Dentro de esta categoría incluiríamos un conjunto de artículos que recogen diversas actuaciones del Consejo Europeo que afectan a las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo. Todos estos artículos son manifestaciones de la llamada función arbitral del Consejo Europeo que permite a este adoptar decisiones sobre cuestiones que pueden estar o están bloqueadas a nivel del Consejo.

El Tratado de Lisboa reconoce y potencia la función arbitral del Consejo Europeo que ejerce en ámbitos tan diferentes como la Seguridad Social (art. 48 TFUE); el espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>44</sup> y, dentro de ella, la cooperación penal (arts. 82 y 83 TFUE), la PESC (art. 31 TUE) y en determinados protocolos anejos al propio Tratado.<sup>45</sup>

En el Tratado de Lisboa, la función arbitral suele manifestarse por medio de una cláusula de «freno de emergencia» que en determinados casos puede suspender un procedimiento legislativo en curso y, por lo tanto, afectar las competencias del Parlamento Europeo. Este «freno de emergencia» puede combinarse con una cláusula de «aceleración» que puede desembocar en una cooperación reforzada:

---

Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010 y gobernanza económica, 24 de noviembre de 2010. Actas de los debates P7\_CRE(2010)11-24. Disponible [aquí](#).

42 El debate del Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de diciembre de 2013 debía haberse celebrado durante el pleno de enero de 2014, pero los grupos políticos decidieron no incluirlo en la agenda al considerar que había otras cuestiones más importantes de la actualidad. Este no fue el único caso, así la Conferencia de Presidentes de 6 de febrero de 2014 decidió celebrar una Conferencia de Presidentes abierta a todos los diputados el 26 de marzo de 2014 para hablar del Consejo Europeo de primavera con la presencia de Van Rompuy. Al final dicha Conferencia de Presidentes se canceló por coincidir con la rueda de prensa que iban a celebrar el presidente permanente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el presidente de Estados Unidos con ocasión de la reunión del G7 en La Haya.

43 «El Consejo Europeo podrá invitar al presidente del Parlamento Europeo a comparecer ante él» DOUE C 326/153, de 26 de octubre de 2012.

44 Véase DOUE C 326/348 de 26 de octubre de 2012. Véase también el Protocolo sobre Schengen, artículo 5. DOUE C 326/292, de 26 de octubre de 2012.

45 Por ejemplo, en el Protocolo núm. 9 relativo a la decisión del Consejo sobre la aplicación del apartado 4 del artículo 16 TUE y del artículo 238.2 TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017; por otra parte, y a partir del 1 de abril de 2017: DOUE C 326/274, de 26 de octubre de 2012.

*Il s'est inspiré d'un dispositif protecteur des droits des États membres dit frein/accélérateur (possibilité pour l'État membre risquant d'être mis en minorité de faire appel au Conseil Européen, le frein en cas de blocage persistant lancera automatiquement un accélérateur).<sup>46</sup>*

El artículo 48.2 TFUE relativo a la Seguridad Social es uno de los mejores ejemplos que encontramos en los tratados sobre la función arbitral:

Cuando un miembro del Consejo declare que un proyecto de acto legislativo de los previstos en el ap. 1 perjudica aspectos importantes de su sistema de Seguridad Social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera o afecta al equilibrio financiero del sistema, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación, el Consejo Europeo en el plazo de 4 meses a partir de la suspensión: a) devolverá el proyecto al Consejo poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien b) no se pronunciará o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta. En tal caso, el acto se considera no adoptado.<sup>47</sup>

Este artículo presenta determinadas dudas que querríamos apuntar a modo de reflexión:

- ¿Supone la suspensión del procedimiento legislativo ordinario una violación de la prohibición de que el Consejo Europeo no ejerza funciones legislativas recogida en el artículo 15 TUE?

- ¿Si el Consejo Europeo no se pronuncia durante el periodo de deliberación de cuatro meses o si solicita a la Comisión que presente una nueva propuesta, afectaría dicha decisión a la marcha del proceso legislativo?

Junto a estos interrogantes, la función de arbitraje del Consejo Europeo puede provocar una alteración, de hecho, de las bases jurídicas del Tratado en detrimento del Parlamento Europeo. Como veremos, en ocasiones, una vez realizado el arbitraje por parte del Consejo Europeo, el Consejo de la Unión ha asumido de forma unánime lo decidido por el Consejo Europeo cuando, dentro del procedimiento de codecisión lo debía hacer por mayoría cualificada de acuerdo con los Tratados. Esta situación afectaría a la posición del Parlamento Europeo ya que, de hecho, se produciría una sustitución de la mayoría cualificada por la unanimidad, lo que desvirtuaría el proceso legislativo ordinario y provocaría un desequilibrio institucional al vulnerar las prerrogativas del Parlamento Europeo.

Esta eventualidad ha sido tratada por Jean Paul Jacqué:

*Au fond (ce que le Parlement) redoute c'est que le Conseil Européen porte atteinte aux prérogatives qui lui reconnaît le Traité. En effet, de lors que le Conseil Européen rend son arbitrage sur une question relevant la compétence de la Communauté, le parlement peut craindre que le Conseil de l'Union, lorsqu'il prendra sa décision, se limite à tirer les conséquences de l'arbitrage du Conseil Européen sans tenir compte de l'avis du parlement. Cette crainte est largement exagérée. Lorsque le Conseil Européen arbitre, le dossier est arrivé à un point suffisamment avancé pour que l'avis du Parlement soit disponible. En outre, si tel ce n'était pas le cas et que l'arbitrage apporte des modifications substantielles à la proposition de la Commission, le Conseil de l'Union sera, conformément à la jurisprudence de la Cour, amené à consulter le Parlement... Lorsque le Parlement dispose d'un droit de codecisión, l'arbitrage du Conseil Européen ne peut le priver de ce droit. De même, si l'arbitrage du Conseil Européen porte sur des questions ayant des implications budgétaires, il laisse juridiquement intactes les pouvoirs du Parlement. Cependant, le refus du Parlement de tirer les conséquences d'un arbitrage du Conseil Européen pourrait donner lieu à une crise constitutionnelle grave.<sup>48</sup>*

Los principales casos de la función arbitral recogidos en el Tratado de Lisboa serían el artículo 31.2.2 TUE sobre la decisión de freno de la urgencia en la adopción por mayoría cualificada de una decisión PESC,<sup>49</sup> el

46 DE PONCIS, E. *Le Traité de Lisbonne en 27 clés*. 1.<sup>a</sup> ed. París: Éditions Lignes de Repères, 2008, p. 70.

47 DOUE C 326/67, de 26 de octubre de 2012. (Subrayado añadido por el autor.) Este artículo debe completarse con la Declaración núm. 23 relativa al párrafo segundo del artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DOUE C 326/348, de 26 de octubre de 2012. Otros ejemplos serían los artículos 82.3 TFUE y el artículo 83.3 TFUE sobre la definición de las infracciones penales y las sanciones de actos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza.

48 JACQUÉ J-P. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. 5.<sup>a</sup> ed. París: Dalloz, 2009, pp. 358 y 359 (punto 584).

49 DOUE C 326/34, de 26 de octubre de 2012.

artículo 48.2.2 TUE sobre la coordinación de las medidas relativas a la seguridad social,<sup>50</sup> los artículos 82.3 y 83.3 TFUE sobre la cooperación judicial penal y reglas mínimas de definición de delitos y sanciones,<sup>51</sup> el artículo 86.1 y 3 TFUE sobre la creación de la fiscalía europea<sup>52</sup> y el artículo 87.3 TFUE sobre la cooperación policial.<sup>53</sup>

### **3 Las relaciones informales entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo en el Tratado de Lisboa**

Esta categoría incluiría dos subconjuntos; el primero de ellos lo formarían aquellas actuaciones del Consejo Europeo que inciden en las competencias del Parlamento Europeo, y el segundo estaría compuesto por un conjunto de prácticas institucionales que ha surgido entre estas dos instituciones.

#### **3.1 Decisiones del Consejo Europeo que han afectado a las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo**

Este grupo se diferencia de las fuentes formales indirectas porque la actividad del Consejo Europeo que afecta a las competencias del Parlamento Europeo se produce sin apoyarse sobre una base jurídica recogida en el Tratado de Lisboa. En términos generales, estas situaciones se derivan de la difícil delimitación de la prohibición de ejercer funciones legislativas que el Tratado de Lisboa impone al Consejo Europeo, ya que la práctica nos muestra que, en ocasiones, las Conclusiones del Consejo Europeo incluyen tal grado de detalle que el Consejo de la Unión se ve obligado a hacer suya la integridad de las Conclusiones cuando actúa dentro del procedimiento legislativo ordinario. Como hemos apuntado para el caso de la función arbitral, este fenómeno convierte, de hecho, la mayoría cualificada del procedimiento legislativo ordinario en una unanimidad puesto que una decisión que podría ser adoptada por mayoría cualificada por el Consejo se convierte en una decisión unánime en el Consejo. En estos casos, el Parlamento Europeo, como colegislador, goza de poco margen de maniobra en la codecisión con el Consejo de la Unión y debe limitarse, bien a aceptar la posición del Consejo, bien a rechazarla. El Parlamento Europeo tampoco puede atacar las Conclusiones del Consejo Europeo ante el Tribunal de Justicia ya que no son un acto jurídico (son simplemente orientaciones).

Así, cuando el Consejo Europeo decidió firmar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG), el Parlamento Europeo no pudo solicitar amparo jurisdiccional puesto que el Consejo Europeo optó por negociar un tratado intergubernamental al margen del derecho primario de la Unión. Esta decisión no podría considerarse como una decisión del Consejo Europeo, sino el producto de una conferencia internacional que es inatacable de acuerdo con el Tratado de Lisboa.

Otra posibilidad se dio cuando el Consejo Europeo trasladó al ámbito intergubernamental materias que estaban incluidas dentro del ámbito del derecho primario de la Unión y que, de acuerdo con este, se deciden conforme al procedimiento legislativo ordinario.

Vamos a exponer a continuación varias situaciones en las que se han dado todos estos casos:

1. Lamassoure<sup>54</sup> cita en su informe parlamentario el caso del «six pack» y del TECG como ejemplos donde los jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro trasladaron unas materias que se debían adoptar de acuerdo con el método comunitario al ámbito intergubernamental.

El «six pack» fue aprobado en diciembre del 2011 por el Parlamento Europeo y el Consejo de acuerdo con el método comunitario, mientras que en la Cumbre del Euro de 9 de diciembre de 2011,<sup>55</sup> el Consejo Europeo

50 DOUE C 326/42, de 26 de octubre de 2012.

51 DOUE C 326/80 y 81, de 26 de octubre de 2012.

52 DOUE C 326/82, de 26 de octubre de 2012.

53 DOUE C 326/83, de 26 de octubre de 2012.

54 Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales (informe Lamassoure). P7-TA (2013)0599, 12 de diciembre de 2013, p. 4.

55 Declaración de la Cumbre del Euro de 9 de diciembre 2011: «Una arquitectura reforzada para la Unión Económica y Monetaria»,

decidió celebrar un futuro acuerdo entre los Estados miembro del euro que, se convertiría en el TEGC sobre las mismas materias que regía el «six pack». Recordemos que el TEGC, instrumento de naturaleza intergubernamental, incluía un pacto presupuestario que refuerza la coordinación presupuestaria entre los Estados parte. Este pacto se aplicará en paralelo al nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado por el «six pack», pero lo curioso es que aproximadamente el 90 % de las disposiciones y reglas del pacto presupuestario son idénticas a las del «six pack».<sup>56</sup> Esta coincidencia abrió la posibilidad de evitar la aplicación del método comunitario y, por lo tanto, la capacidad de decisión y el control del Parlamento Europeo.

2. Otro ejemplo más reciente sería el párrafo 29 de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre del 2013 que acogió: «favorablemente asimismo la orientación general y las conclusiones específicas alcanzadas por el Consejo respecto del Mecanismo Único de Resolución».<sup>57</sup>

En julio del 2013, la Comisión presentó su propuesta para establecer reglas uniformes de procedimiento de resolución de las instituciones de crédito (MUR) dentro del marco del mecanismo único de resolución y el fondo único de resolución bancaria. La comisión de asuntos económicos del Parlamento Europeo adoptó por amplia mayoría el borrador del informe Ferreira el 17 de diciembre de 2013 (34 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones). El 18 de diciembre, el ECOFIN alcanzó una orientación general sobre el MUR y decidió que determinados aspectos del fondo único de resolución bancaria fueran negociados por medio de una conferencia intergubernamental y permitió que los representantes del Parlamento fueran observadores. El ECOFIN también solicitó a la presidencia que iniciara negociaciones con el Parlamento Europeo para llegar a un acuerdo de primera lectura con el objetivo de que el MUR entrara en vigor en enero del 2015. El Consejo Europeo, al apoyar el acuerdo del ECOFIN, permitió separar algunos elementos de la propuesta de la Comisión sobre el MUR que serían negociados por vía intergubernamental. Esta posibilidad se recondujo tras las negociaciones de la conciliación entre el Parlamento y el Consejo al haber disminuido el contenido intergubernamental del MUR y otorgar un mayor papel a la Comisión.

3. En otras ocasiones, las Conclusiones de los Consejos Europeos pueden interrumpir los procesos legislativos en marcha y provocar una modificación de los textos acordados en primera lectura.

Durante la VII legislatura del Parlamento Europeo, el ejemplo más claro de este tipo de supuesto se dio con ocasión de la adopción de las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012 relativas a la patente europea:

En relación con las acciones que pueden presentarse ante la división central, se ha acordado que las partes tengan la opción de presentar acciones por infracción ante la división central si el acusado está domiciliado fuera de la Unión Europea. Además, si ya hay una acción de revocación pendiente ante la división central, el titular de la patente debería tener la posibilidad de presentar una acción por infracción ante la división central. El acusado no dispondrá de la posibilidad de solicitar un traslado de un caso por infracción desde

---

puntos 2 y 3. Punto 2 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2011, sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas. P7\_TA(2011)0542. También punto 1 de la resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2012, sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria; y Resolución del Parlamento Europeo sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria P7\_TA(2012)0002, 18 de enero de 2012. Disponible [aquí](#). Véase también punto 2 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2012, sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012. Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012. P7/TA(2012)0023, 2 de febrero de 2012. Disponible [aquí](#).

56 PISANI-FERRY, J. [On the new EU treaty. «The overlapping of the Six-pack and the new European Treaty»](#). [en línea] 16 enero 2012. [Consulta: agosto 2014]. También Cristina Fasone cita el Pacto Euro Plus como caso similar donde el Consejo Europeo crea un instrumento al margen del método comunitario. FASONE, C. [«The struggle of the European Parliament to participate in the new economic governance»](#). *EUI Working papers* [en línea] [Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European Union Democracy Observatory], núm. 45 (2012), pp. 6 y 9. Esta misma problemática la expuso el presidente del Parlamento Europeo durante el Consejo Europeo de 24 y 25 marzo de 2011 que aprobó el Pacto Euro Plus y las modalidades de funcionamiento del Tratado MEDE.

57 EUCO 217/13, de 20 de diciembre de 2013. Dicha orientación general se produjo durante la reunión del ECOFIN convocada para fijar la posición del Consejo ante las negociaciones con el Parlamento Europeo en el marco de un procedimiento de codecisión sobre una propuesta de reglamento de la Comisión acerca del mecanismo único de resolución (MUR). Como el ECOFIN no llegó a un acuerdo respecto a este extremo, los representantes de los miembros del área euro decidieron constituir un acuerdo intergubernamental sobre el suministro de los fondos al fondo de resolución y la gradual mutualización de dichos fondos. Por otra parte, el acuerdo del Consejo sobre la parte del MUR objeto de conciliación con el Parlamento Europeo disminuía el papel de la Comisión en este mecanismo.

una división local a la división central si está domiciliado en la Unión Europea [...]. Sugerimos que se supriman los artículos 6 a 8 del Reglamento que deben adoptar el Consejo y el Parlamento Europeo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria.<sup>58</sup>

El paquete de la patente incluía tres elementos, el reglamento que establece una cooperación reforzada que creaba la patente unitaria, el reglamento sobre el régimen lingüístico aplicable a dicha patente y un acuerdo internacional entre los Estados miembros sobre la jurisdicción única y especializada sobre la patente. En diciembre del 2011, y dentro del procedimiento legislativo que otorga al Parlamento Europeo competencia para autorizar las cooperaciones reforzadas, el Parlamento negoció con el Consejo de la Unión un acuerdo de primera lectura bajo la presidencia polaca. Tras dicha negociación, el único fleco abierto fue el de la fijación de la sede del tribunal encargado de dirimir los contenciosos. Mientras tanto, las Conclusiones del Consejo Europeo de junio del 2012 cerraron un acuerdo sobre la sede del tribunal, pero, al mismo tiempo y de forma inesperada, incluían un párrafo que «sugería» la eliminación de los artículos 6 y 8 del Reglamento sobre la patente unitaria, lo que venía a invalidar el acuerdo de primera lectura entre el Parlamento y el Consejo, alcanzado en el primer semestre del 2011 y que incluía los artículos 6 y 8. Tras estas Conclusiones, el Parlamento Europeo se vio obligado a retirar del orden del día del pleno el voto del paquete de la patente, y se entablaron nuevas negociaciones para salvar las recomendaciones del Consejo Europeo.<sup>59</sup>

4. El Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) supone uno de los mejores ejemplos de cómo el Consejo Europeo puede influir en las competencias de las instituciones de la Unión Europea sin que exista una base jurídica en el Tratado que lo contemple. Este supuesto de hecho nos interesa por diversas razones:

a) En cuanto al procedimiento de su adopción destacaríamos que existen varias fases. El Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual fue adoptado por el Consejo Europeo extraordinario de 7 y 8 de febrero del 2013. Las negociaciones sobre el marco financiero plurianual constan de varias fases: una fase inicial de propuesta, que corre a cargo de la Comisión Europea; una fase de negociación, durante la cual las diferentes presidencias del Consejo definen las diferentes versiones de los «marcos de negociación»; y una fase final, en la que el Consejo Europeo debe llegar a un acuerdo sobre la base del marco de negociación elaborado por las presidencias rotatorias y unas propuestas elaboradas por el presidente permanente del Consejo Europeo.

b) En cuanto a su naturaleza queremos subrayar que el acuerdo al que llega el Consejo Europeo es un «acuerdo político».<sup>60</sup>

c) Por último, recordemos que el acuerdo político del Consejo Europeo deberá posteriormente ser transformado en un reglamento (instrumento jurídico vinculante del Derecho de la Unión Europea) tras una negociación entre el Parlamento Europeo y el Consejo. De esta forma, durante la fase de «transformación» del acuerdo político del Consejo Europeo en reglamento de la Unión, el Consejo Europeo no desempeña formalmente ningún cometido, tal como se deduce del artículo 312.2 TFUE.<sup>61</sup>

58 EUCO 76/2/12, de 18 de julio de 2012, p. 2. Para Jean Paul Jacqué: «*Le Conseil Européen a conservé le rôle d'arbitrage qu'il exerçait par le passé. Mais ici encore, il s'agit plus d'indications adressées au législateur ou d'orientations générales que d'un travail proprement législatif*», JACQUÉ, J-P. «Les Conseils après Lisbonne». *Revue des Affaires Européennes*. Bruselas: Bruylant, núm. 2 (2012), p. 218. En cambio, para Crowne: «*Once more however, this practice does not fit well with the texts of the Treaties. If the Treaties have specified a limited number of areas where legislative procedures may be referred to the European Council, then it must follow that procedures in areas where no mention is made of the European Council may not be referred to it*», CROWNE, R. «The Institutional role of the European Council after the Treaty of Lisbon». *Bulgarian European Law Review*, [Sofia], Vol. VI (2013), pp. 22-23.

59 Los acuerdos de primera lectura están recogidos en el Reglamento interno del Parlamento Europeo. Se trata de diálogos tripartitos desarrollados por la Comisión, el Parlamento y el Consejo, de forma que el acto legislativo pueda adoptarse tras la primera lectura del proceso legislativo ordinario. De acuerdo con el artículo 293.1 TFUE, el Consejo, al pronunciarse a propuesta de la Comisión, podrá modificar la propuesta de esta por unanimidad.

60 Las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 recogen solo un «acuerdo político» que deberá posteriormente ser convertido en un reglamento de la Unión: «El Consejo Europeo ha llegado al acuerdo político [...]. Esta es la base sobre la que el Consejo trata de conseguir ahora la aprobación del Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 312, apartado 2, del TFUE, que estipula que el Consejo adoptará el Reglamento sobre el MFP tras haber obtenido la aprobación del Parlamento Europeo». EUCO 37/13, 8 de febrero de 2013, punto 6 de las conclusiones, p. 3.

61 DOUE C 326/18, de 26 de octubre de 2012.

Las negociaciones que dieron lugar a la transformación del Acuerdo en Reglamento sobre el MFP se produjeron en dos etapas: la primera abarcó desde el Consejo Europeo extraordinario de febrero hasta el Consejo Europeo de 28 de junio de 2013 y concluyó con un acuerdo «al más alto nivel político» sobre el MFP 2014-2020<sup>62</sup> entre la Presidencia irlandesa del Consejo, la Comisión y el Parlamento; la segunda comprendió el periodo entre junio del 2013 y noviembre del 2013, cuando finalizó la negociación del Reglamento y del Acuerdo interinstitucional.<sup>63</sup> Las negociaciones para aprobar el Reglamento sobre el MFP se rigen por un procedimiento especial que exige la unanimidad en el seno del Consejo, pero las Conclusiones del Consejo Europeo de 8 de febrero de 2013 incluían un número importante de elementos propios del procedimiento legislativo ordinario (codecisión que exige la mayoría cualificada en el Consejo). De esta forma se produjo, de hecho, un cambio de la base jurídica, ya que el Consejo adoptó por unanimidad una decisión que debería tomar por mayoría cualificada.<sup>64</sup> Además, ese cambio de bases jurídicas se produjo también cuando el Consejo y el Parlamento fueron llamados a decidir, por medio del procedimiento legislativo ordinario, los reglamentos sectoriales que desarrollan el reglamento financiero, puesto que las Conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 2013 incluían muchos detalles de dichas políticas comunes.

### 3.2 La práctica institucional

Las prácticas informales que han venido desarrollando el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo a lo largo de la VII legislatura son de difícil sistematización en parte debido a la novedad que supuso la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Prueba de ello es recordar que, aunque el anhelo de clasificar las relaciones informales entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo surgidas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa fue el objetivo principal del informe sobre «las relaciones entre el Parlamento Europeo y las Instituciones que representan a los Gobiernos nacionales»,<sup>65</sup> al final de la VII legislatura era necesario acudir a varios informes y prácticas parlamentarias para obtener una visión de conjunto sobre cómo entendía el Parlamento Europeo sus relaciones con el Consejo Europeo.<sup>66</sup>

Durante la VII legislatura, el contenido e importancia de algunas de estas prácticas han adquirido cierta relevancia, como lo demuestra el hecho de que los eurodiputados puedan dirigir preguntas escritas al presidente del Consejo Europeo.<sup>67</sup> Además, el seguimiento del Parlamento Europeo de la crisis financiera y monetaria

62 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2013, punto 7: «El Consejo Europeo se ha congratulado del acuerdo alcanzado sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE para los próximos siete años [...]. El Consejo Europeo ha pedido la rápida adopción formal del Reglamento sobre el MFP y el correspondiente acuerdo institucional». (El 11 de noviembre de 2013 se llegó al acuerdo que fue ratificado por el Parlamento Europeo el 20 de noviembre) EUCO 104/13 EXT 1, 27 de junio de 2013, p. 5. El Presidente del Consejo Europeo fue también invitado con frecuencia a las reuniones entre los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (p. 20, Resolución sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro. Informe Dehaene, Kalfin. A7-0254/2014), 26 de marzo de 2014.

63 CROWE, R. «The Institutional role of the European Council after the Treaty of Lisbon». *Bulgarian European Law Review*, [Sofia]. Vol. VI (2013), pp. 20-21.

64 El Parlamento Europeo ha denunciado sistemáticamente este efecto en varias de sus resoluciones, como, por ejemplo: a) con motivo de la adopción de la Resolución del Parlamento Europeo para facilitar un desenlace positivo del procedimiento de aprobación del MFP para el periodo 2014-2020 (puntos 78 y 79); b) en la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2013, el Parlamento aceptó las cifras (como techos de gasto) decididas por el Consejo Europeo de febrero; en esa misma resolución se hace referencia al Consejo Europeo (puntos 1, 3, 5); c) Resolución del Parlamento Europeo de 3 de julio de 2013 (2012/2799(RSP)); d) Resolución sobre la celebración de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión (puntos 3 y 4); d) Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro (informe Dehaene, Kalfin), A7-0254/2014, 26 de marzo de 2014.

65 Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales (informe Lamassoure). P7-TA (2013)0599, 12 de diciembre de 2013.

66 Esta ausencia de un diálogo coherente y formalizado se debe a que, por una parte, la Conferencia de Presidentes de grupos políticos y el presidente del Parlamento Europeo consideran que las relaciones con el Consejo Europeo forman parte de sus atribuciones; y, por otra, a que cada comisión parlamentaria desea guardar el derecho de definir en su determinado ámbito cómo deberían ser las relaciones con el Consejo Europeo. Los informes a los que nos referimos son los citados en la nota núm. 13 de la página 4 y, además, la Resolución sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones para el futuro (2014/2005(INI)), 15 de abril de 2014. Referencia (2014/2005(INI), P7\_TA-PROV(2014)0378.

67 Debate sobre la preparación Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, el 24 de febrero de 2010. Actas de los debates P7\_CRE(2010)02-24. Disponible [aquí](#). Por virtud de la reforma de los artículos 117 y 130 del Reglamento interno del Parlamento Europeo de 11 de mayo de 2010 (anejo III): «los diputados podrán formular preguntas con solicitud de respuesta escrita al presidente

ha originado una pléyade de contactos oficiosos entre el presidente permanente del Consejo Europeo y los presidentes de las comisiones parlamentarias competentes, los diferentes relatores parlamentarios encargados de redactar informes sobre diversos aspectos de la política de la Unión contra la crisis y los denominados *sherpas parlamentarios*<sup>68</sup> que provienen de las decisiones del Consejo Europeo de crear grupos de trabajo en el seno del Consejo Europeo.

Esta práctica obligó al Parlamento Europeo a crear un nuevo método de trabajo puesto que no se poseía un único órgano competente para «controlar democráticamente el euro» debido a los numerosos conflictos de competencias entre las diferentes comisiones parlamentarias, y en particular entre la Comisión de Asuntos Económicos y la Comisión de Asuntos Constitucionales y la urgencia que la crisis impuso para tomar decisiones políticas.

Estos fenómenos provocaron que la conferencia de presidentes de los grupos políticos y el propio presidente del Parlamento Europeo adquirieran un papel relevante en este ámbito. Por un lado, el presidente del Parlamento Europeo mantuvo «consultas» con los miembros titulares de los grupos de trabajo creados por el Consejo Europeo (es decir, con el presidente permanente del Consejo Europeo, de la Comisión y del Banco Central Europeo) y, por otro, los diferentes *sherpas* parlamentarios trabajaban junto con el grupo de representantes personales de los jefes de Estado y de Gobierno que formaban parte de los grupos de trabajo del Consejo Europeo y que nutrían de informes al presidente permanente del Consejo Europeo.<sup>69</sup>

Además de estos contactos centrados en la gestión de la crisis económica, el presidente permanente del Consejo Europeo mantuvo reuniones de trabajo informales con los relatores parlamentarios de informes que podían interesar especialmente al Consejo Europeo. Por ejemplo, y con ocasión de la redacción del informe Lamassoure sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se produjo una entrevista entre el presidente permanente y el propio Sr. Lamassoure.

Otra fuente indirecta de contactos ha sido la semana europea recogida en el artículo 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza europea,<sup>70</sup> donde el presidente Van Rompuy ha acudido a pronunciar discursos en las ediciones de los años 2013 y 2014.

El Parlamento Europeo invitó también a los presidentes del Consejo Europeo a participar en los debates sobre el estado de la Unión, con ciertas reticencias de la Comisión Barroso, aunque Van Rompuy declinó la invitación.

La institucionalización del Consejo Europeo y la gestión de esta de la crisis han provocado una modificación de las relaciones interinstitucionales. El Parlamento Europeo, al ser consciente de estos fenómenos, decidió crear en junio del 2012, dentro de la Dirección General de Servicios de Estudios Parlamentarios (DG EPRS),

---

del Consejo Europeo siempre y cuando versen sobre sus actividades políticas y no la actividad del Consejo Europeo».

68 La Conferencia de Presidentes de 5 de julio de 2012 reiteró la solicitud del presidente del Parlamento de incluir a esta personalidad dentro del grupo de trabajo informal formado por los presidentes del Consejo Europeo, de la Comisión, del Consejo, del BCE y del eurogrupo como resultado del mandato del Consejo Europeo. Esta petición fue más tarde formulada en carta del presidente del Parlamento Europeo al presidente del Consejo Europeo, con fecha 16 de julio de 2012, a la que respondió este último el 18 de julio fijando las condiciones de participación del Parlamento Europeo. Si bien el presidente del Parlamento Europeo no formará parte del grupo informal de trabajo, el presidente permanente del Consejo Europeo mantendrá reuniones informales específicas para informar de la marcha de los trabajos del grupo informal. El presidente del Consejo Europeo invitará a los representantes parlamentarios a las reuniones del grupo de trabajo de los *sherpas* para asegurar que los Estados miembros y el Parlamento intercambian sus puntos de vista. La Conferencia de Presidentes de 6 de septiembre 2012 expresó su apoyo a un acuerdo alcanzado con el Consejo Europeo sobre la participación de los «*sherpas* parlamentarios» en el grupo de representantes personales. En diciembre de 2012, la Conferencia de Presidentes aprobó la constitución de un grupo de trabajo parlamentario compuesto por el presidente del Parlamento Europeo y representantes de las comisiones de asuntos económicos, empleo, asuntos regionales y presupuesto.

69 Véase intervención del presidente permanente del Consejo Europeo con ocasión del debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre de 2010.

70 Artículo 13: «De conformidad con lo dispuesto en el título II del Protocolo (n.º 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo a los Tratados de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de las Partes Contratantes decidirán conjuntamente la organización y la promoción de una conferencia de representantes de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo y de las de los Parlamentos nacionales, a fin de debatir políticas presupuestarias y otras cuestiones del ámbito del presente Tratado».

una unidad competente denominada *European Council Oversight*. Esta unidad realiza varias publicaciones periódicas sobre las actividades del Consejo Europeo, como los informes anteriores y posteriores a las reuniones del Consejo Europeo; el informe sobre el cumplimiento de las Conclusiones del Consejo Europeo, «A rolling check-list of commitments to date», que alcanza ya su cuarta edición; y otro documento que analiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones específicas por parte de los Estados miembros, titulado «Country-specific recommendations: scoreboard for 2013. How far are EU Member States meeting their European Council commitments».

#### 4 Conclusión

Si bien el desarrollo de prácticas informales en las relaciones institucionales de la Unión es normal y positivo, estas prácticas fueron, a lo largo de la VII legislatura, más necesarias que nunca debido a la escasa atención que presta el Tratado de Lisboa a las relaciones del Consejo Europeo con el resto de las instituciones de la Unión, y en particular con el Parlamento Europeo y la urgencia que requería dar una respuesta a la crisis financiera y económica. El surgimiento de las prácticas informales y la necesidad en la urgencia en la toma de decisiones tuvieron consecuencias tanto en los métodos de trabajo del propio Parlamento como en las relaciones entre la Cámara y el Consejo Europeo:

La crisis del euro ha demostrado que el Parlamento Europeo estaba parcialmente organizado para desarrollar un control democrático del euro de forma sistemática debido a que los temas de carácter horizontal se distribuyen entre las diferentes comisiones parlamentarias en función de sus competencias, siendo los mecanismos de coordinación parlamentaria horizontal de naturaleza técnica pero no política. De esta forma, el arbitraje técnico se produjo en el seno de la Conferencia de Presidentes de Comisiones Parlamentarias que se reunía una vez al mes. Tras este arbitraje técnico puede realizarse un arbitraje político por parte de la Conferencia de Presidentes de Grupos Parlamentarios que se reúne dos veces al mes.

La urgencia y trascendencia de la crisis exigió una toma de decisiones rápida, de ahí que el Parlamento Europeo utilizara la Conferencia de Presidentes para adoptar una reacción ante los acontecimientos mientras las diferentes comisiones parlamentarias estudiaban los aspectos materiales de la gestión de la crisis de acuerdo con el procedimiento parlamentario interno. Este desfase produjo una cierta distancia entre las decisiones adoptadas por la Conferencia de Presidentes, el protagonismo de su presidente y el resto de los miembros de la Cámara.

Por otro lado, el presidente permanente del Consejo Europeo y sus equipos mostraron una cierta reticencia para desarrollar unas plenas relaciones con el Parlamento Europeo. Existen diversas razones sustanciales para ello; en primer lugar, porque el Tratado únicamente obliga tan solo al presidente del Consejo Europeo a comparecer tras la celebración de las reuniones de su institución. El presidente permanente del Consejo Europeo es únicamente responsable ante el Consejo Europeo. Tampoco hay que despreciar el hecho de que, al principio de la legislatura, el presidente permanente recibió ataques muy duros y hasta personales por parte de los eurodiputados.

Dicho esto y aun así, supone un cierto logro que el presidente permanente del Consejo Europeo haya aceptado la posibilidad de contestar a las preguntas escritas de los diputados, aunque, en la práctica y a tenor del número de preguntas presentadas, parece que los diputados no se han decidido a impulsar este nuevo instrumento. En todo caso, la posibilidad de presentar preguntas escritas<sup>71</sup> es buena muestra de la flexibilidad que rige el conjunto de las relaciones informales entre estas dos instituciones y de su gran potencial de desarrollo.

---

71 Esta práctica ha sido conformada por el presidente permanente del Consejo Europeo, Tusk. Véase respuesta a la pregunta escrita E-000905/2015 de 2 marzo 2015: «*The President of the European Council, Donald Tusk intends to follow the same practice as the former President of the European Council, Herman Van Rompuy and will therefore reply to parliamentary questions for written answers only in so far as they concern his own political activities*».

## Bibliografía

### Artículos y manuales

ALEXANDROVA, P. *Analysis of the agenda of the European Council (2009-2014)*. Bruselas: European Parliament Research Service, 2015. PE 547.543.

BECERRIL ATIENZA, B. «El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa. Unas instituciones más eficaces o una Unión más intergubernamental». Madrid: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70-71-72 (2007).

CALONGE VELÁZQUEZ, A. «El Consejo Europeo y sus relaciones con las demás instituciones de la Unión». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18 (2010).

CROWE, R. «The Institutional role of the European Council after the Treaty of Lisbon». *Bulgarian European Law Review* [Sofía], Vol. VI (2013) p. 9-25.

DE PONCIS, E. *Le Traité de Lisbonne en 27 clés*. 1.<sup>a</sup> ed. París: Éditions Lignes de Repères, 2008.

DE SCHOUTHEETE, Ph. «[The European Council after Van Rompuy](#)». *Tribune* [en línea] [París: Jacques Delor Institute], 20 abril 2015.

GOEBEL, R. J. «The European Council after the Treaty of Lisbon». *Fordham International Law Journal*, vol. 34, núm. 5 (2011).

JACQUÉ, J-P. «Les Conseils après Lisbonne». *Revue des Affaires Européennes* [Bruselas: Bruylant], núm. 2 (2012).

— *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. 5.<sup>a</sup> ed. París: Dalloz, 2009.

FASONE, C. «[The struggle of the European Parliament to participate in the new economic governance](#)». *EUI Working papers* [en línea] [Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European Union Democracy Observatory], núm. 45 (2012), pp. 6 y 9.

LUDLOW, P. *Money, politics and power. The European Council and the MFF agreement, 7-8 February 2013. Preliminary evaluation. Legal consequences of the MFF Agreement*. Bruselas: Eurocomment, 2013.

PIRIS, J-C. *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PRIOLLAUD F-X; SIRITZKY D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*. 1.<sup>a</sup> ed. París: La Documentation française, 2008.

VAN ROMPUY, H. *L'Europe dans la tempête. Leçons et défis*. Bruselas: Racine, 2014.

WESSELS, W. [et al.]. *Democratic control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. Bruselas: Parlamento Europeo, DGIPOL C, 2013.

### Resoluciones y decisiones del Parlamento Europeo

[Resolución P6\\_TA\(2009\)0387 del Parlamento Europeo](#), de 7 de mayo de 2009, sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea.

[Decisión P7\\_TA\(2010\)0147 del Parlamento Europeo](#), de 6 de mayo de 2010, sobre la propuesta del Consejo Europeo de no convocar una convención para la revisión de los Tratados en relación con las medidas transitorias sobre la composición del Parlamento Europeo.

[Resolución P7\\_TA\(2011\)0542 del Parlamento Europeo](#), de 1 de diciembre de 2011, sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas.

[Informe A7-0226/2012 del Parlamento Europeo](#), de 12 de julio de 2012, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen.

[Resolución P7\\_TA\(2012\)0002 del Parlamento Europeo](#), de 18 de enero de 2012, sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 acerca de un proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria.

[Resolución P7\\_TA\(2012\)0023 del Parlamento Europeo](#), de 2 de febrero de 2012, sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012.

[Resolución P7\\_TA\(2012\)0360 del Parlamento Europeo](#), de 23 de octubre de 2012, para facilitar un desenlace positivo del procedimiento de aprobación del MFP para el periodo 2014-2020.

[Resolución P7\\_TA\(2013\)0078 del Parlamento Europeo](#), de 13 de marzo de 2013, sobre las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual (2012/2803(RSP)).

[Resolución P7\\_TA\(2014\)0249 del Parlamento Europeo](#), de 13 de marzo de 2013, sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo [informe Rangel]. 2013/2130 (INI).

[Resolución P7\\_TA\(2013\)0265 del Parlamento Europeo](#), de 12 de junio de 2013, sobre el proyecto de Decisión del Consejo Europeo por la que se fija la composición del Parlamento Europeo.

[Resolución P7\\_TA\(2013\)0304 del Parlamento Europeo](#), de 3 de julio de 2013, sobre el acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (2012/2799(RSP)).

[Resolución P7\\_TA \(2013\) 0323 del Parlamento Europeo](#), de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014.

[Informe AT-0337/2013 del Parlamento Europeo](#), de 18 de octubre de 2013, sobre la celebración de un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera (2011/2152(ACI)).

[Resolución P7\\_TA\(2013\)0599 del Parlamento Europeo](#), de 12 de diciembre de 2013, sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales [informe Lamassoure].

[Informe conjunto A7-0153/2014](#), de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Asuntos Jurídicos y de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, de 4 de marzo de 2014, sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo.

[Informe A7-0254/2014 del Parlamento Europeo](#), de 26 de marzo de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones sobre el futuro [informe Dehaene, Kalfin].

### **Debates del Parlamento Europeo**

Debate sobre las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo y gobernanza económica (28 y 29 de octubre 2010). [Actas de los debates P7\\_CRE \(2010\)11-24](#).

### **Publicaciones del Parlamento Europeo**

[Activity of the European Council. At a glance](#). Bruselas: Parlamento Europeo. DG EPRS. (mayo 2015).

[The European Council and its president. Briefing](#). Bruselas: Parlamento Europeo. DG EPRS (enero 2015).

[European Council Conclusions on the MFF and the CAP](#). Bruselas: Parlamento Europeo. DGIPOL. Policy Departments B Structural and cohesion policies. (2013).

### Coloquios y conferencias

«The first five years of the permanent presidency of the European Council. The Van Rompuy experience». Parlamento Europeo. DG EPRS. 5 mayo 2015.

VAN ROMPUY, H. «[Beyond the institutions: Why Europe today? Building the Europe of the Future: Post Crisis Reflection](#)». Copenhague, 11 mayo 2012. EUCO 85/12.

### Vídeos

PISANI-FERRY, J. *On the new EU treaty. «The overlapping of the Six-pack and the new European Treaty»*. [en línea] 16 enero 2012. [Consulta: agosto 2014].