

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



**GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS**

Prólogo

## ESTUDIOS

**A. MANGAS MARTÍN**

El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción

**G. GARZÓN CLARIANA**

El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea

**F. CASTILLO DE LA TORRE**

La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea

**J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES**

La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea

**P. CRUZ VILLALÓN y J. L. REQUEJO PAGÉS**

La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad

**S. MUÑOZ MACHADO**

Los tres niveles de garantías de los derechos fundamentales en la Unión Europea: problemas de articulación

**R. GOSALBO BONO**

Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea

**A. SAINZ DE VICUÑA BARROSO**

La Unión de Mercados de Valores: una nueva frontera para Europa

**M. LÓPEZ ESCUDERO**

La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?

# 50

Año 19

Madrid

enero/abril

# 2015

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid  
Núm. 50, enero/abril (2015)  
Cuatrimestral

**Director**

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS  
*Universidad Complutense, Madrid*

**Director ejecutivo**

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO  
*Universidad de Granada*

**Comité de redacción**

Fernando Castillo de la Torre  
*Comisión Europea, Bruselas*

Valeria di Comite  
*Universidad Aldo Moro, Bari*

José Manuel Cortés Martín  
*Universidad Pablo de Olavide, Sevilla*

Justo Corti Varela  
*Universidad San Pablo-CEU, Madrid*

Sara Iglesias Sánchez  
*Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo*

Pablo Martín Rodríguez  
*Universidad de Almería*

Sixto Sánchez Lorenzo  
*Universidad de Granada*

Daniel Sarmiento  
*Universidad Complutense, Madrid*

Antonio Segura Serrano  
*Universidad de Granada*

Marta Sobrido Prieto  
*Universidad de La Coruña*

**Consejo asesor**

Victoria Abellán Honrubia  
*Universidad de Barcelona*

Enoch Alberti Rovira  
*Universidad de Barcelona*

Ricardo Alonso García  
*Universidad Complutense, Madrid*

Loïc Azoulay  
*Instituto Universitario Europeo, Florencia*

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Georges Bermann  
*Universidad de Columbia, Nueva York*

Armin von Bogdandy  
*Instituto Max-Planck, Heidelberg*

Ángel Boixareu Carrera  
*Consejo de la Unión Europea, Bruselas*

Laurence Burgogue-Larsen  
*Universidad París I Panthéon-Sorbonne*

Nuria Bouza Vidal  
*Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*

Oriol Casanovas y La Rosa  
*Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*

Edorta Cobreros Mendazona  
*Universidad del País Vasco*

**Secretaria**

NILA TORRES UGENA  
*Universidad Complutense, Madrid*

Pedro Cruz Villalón  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Javier Díez-Hochleitner  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Concepción Escobar Hernández  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Gaudencio Esteban Velasco  
*Universidad Complutense, Madrid*

Ramón Falcón y Tella  
*Universidad Complutense, Madrid*

Marcello di Filippo  
*Universidad de Pisa*

Gregorio Garzón Clariana  
*Universidad Autónoma de Barcelona*

Luis Norberto González Alonso  
*Universidad de Salamanca*

Luis M. Hinojosa Martínez  
*Universidad de Granada*

Diego Liñán Noguera  
*Universidad de Granada*

Antonio López Castillo  
*Universidad Autónoma de Madrid*

Jean-Victor Louis  
*Universidad Libre de Bruselas*

Araceli Mangas Martín  
*Universidad Complutense, Madrid*

José Martín y Pérez de Nanclares  
*Universidad de Salamanca*

Santiago Muñoz Machado  
*Universidad Complutense, Madrid*

Manuel Pérez González  
*Universidad Complutense, Madrid*

Pablo Pérez Tremps  
*Universidad Carlos III, Madrid*

Fabrice Picod  
*Universidad Paris II Panthéon-Assas*

Antonio Ortiz-Arce  
*Universidad Complutense, Madrid*

Rosario Silva de Lapuerta  
*Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Luxemburgo*

José Manuel Sobrino Heredia  
*Universidad de La Coruña*

Ignacio Ulloa Rubio  
*Tribunal General de la Unión Europea, Luxemburgo*

Alejandro del Valle Gálvez  
*Universidad de Cádiz*

Eduardo Vilariño Pintos  
*Universidad Complutense, Madrid*

# EL NUEVO EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN TIEMPOS DE EXCEPCIÓN

ARACELI MANGAS MARTÍN\*

- I. INTRODUCCIÓN. EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LOS TRATADOS
- II. PESOS Y CONTRAPESOS DEL MÉTODO DE LA UNIÓN
- III. DINÁMICA TRAS LA REFORMA DE LISBOA
  - 1. AMPLIACIONES E INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN
  - 2. NUEVOS ACTORES, SIN NUEVA DINÁMICA
  - 3. LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA COMISIÓN
  - 4. ESPACIOS DE PODER Y REPRESENTACIÓN DISPUTADOS
  - 5. EL NUEVO TÁNDEM PRESIDENCIAL
  - 6. LA OMNIPRESENCIA Y PESO DEL CONSEJO EUROPEO
  - 7. EL DIÁLOGO CUADRANGULAR: UN GANADOR Y DOS PERDEDORES
  - 8. DESINSTITUCIONALIZACIÓN E INTERGUBERNAMENTALISMO ASIMÉTRICO
- IV. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN: Se analiza cómo las ampliaciones, la aplicación del Tratado de Lisboa y las respuestas a la crisis del euro han alterado el equilibrio institucional en el que se basa su estabilidad. El entramado institucional puesto en marcha para la gobernanza económica parece afectado de una grave falta de legitimidad y por el cambio de roles institucionales. Se constata la creciente influencia del Consejo Europeo y del entramado intergubernamental (Consejo, Eurogrupo y cumbres del Euro) y la marginación de los roles tradicionales de la Comisión y del Parlamento Europeo.

---

\* Catedrática de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

**PALABRAS CLAVE:** equilibrio institucional; pesos y contrapesos; método de la Unión; desajustes institucionales; parlamentarización; diálogo cuadrangular; intergubernamentalización.

### THE NEW INSTITUTIONAL BALANCE IN TIMES OF EMERGENCY

**ABSTRACT:** This article analyzes how the enlargements, the entry into force of the Lisbon Treaty and the responses to the euro-crisis have altered the institutional balance upon which its stability is based. The institutional framework launched for economic governance seems affected by a serious lack of legitimacy and changing roles. It is observed the growing influence of the European Council and the intergovernmental framework (Council, Eurogroup and the Euro summits) and the marginalization of the traditional roles of the Commission and the European Parliament.

**KEY WORDS:** institutional balance; checks and balances; Union method; institutional disorder; parliamentarization; quadrangular dialogue; intergovernmentalisation.

### LE NOUVEL ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL EN PÉRIODE D'EXCEPTION

**RÉSUMÉ:** Cet article analyse la façon dans laquelle les élargissements, la mise en œuvre du traité de Lisbonne et les réponses à la crise de l'euro ont modifié l'équilibre institutionnel. Le cadre institutionnel mis en place pour la gouvernance économique est affecté par un grave manque de légitimité et par le changement des rôles institutionnels. On observe l'influence croissante du Conseil européen et du cadre intergouvernemental (Conseil, l'Eurogroupe et les sommets de l'Euro) et la marginalisation des rôles traditionnels de la Commission et du Parlement Européen.

**MOTS CLÉS:** équilibre institutionnel; freins et contrepoids; méthode de l'Union; désordre institutionnel; parlementarisation; dialogue quadrangulaire; intergouvernementalisation.

## I. INTRODUCCIÓN. EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL EN LOS TRATADOS

Tras más de sesenta años de andadura desde las fundacionales Comunidades Europeas a la actual Unión Europea, el complejo sistema institucional ha evolucionado tanto en sus aspectos formales —número y rango de las instituciones y organismos— como en sus aspectos sustantivos o de atribucio-

nes de sus instituciones y en su dinámica y equilibrios. Sin duda, la apertura masiva a nuevos Estados Miembros y, en especial, la gestión de la crisis económico-financiera, en estos tiempos de excepción, han influido en los nuevos equilibrios o en su desajuste.

Puede parecer elemental, pero conviene distinguir entre la evolución del sistema institucional y de los equilibrios inherentes a tal sistema y, por el contrario, la cuestión distinta de la ruptura del modelo o de la necesidad de su ruptura en el futuro. Aunque el sistema institucional y el proceso de decisión han sido objeto de numerosas críticas y tópicos, ni el fracasado Tratado constitucional ni el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) proporcionaron un nuevo modelo institucional y ni tan siquiera lo intentaron.

En sesenta años no habido modelo nuevo, pero sí ha evolucionado, y mucho, el sistema institucional y con él los equilibrios que lo sustentan hasta modificar los iniciales o pretéritos a diferentes reformas y aportar nuevos equilibrios o no, es decir, desajustes y descompensaciones, como sucede en la actualidad. Tras cinco años de entrada en vigor de la última reforma importante de los Tratados, mediante el Tratado de Lisboa, parece oportuno reflexionar si esa reforma y su aplicación en el contexto de la crisis, han inyectado nuevos equilibrios institucionales o han surgido desajustes.

El principio del equilibrio institucional, como base reguladora de las relaciones entre las Instituciones y de *delimitación horizontal*<sup>1</sup> de las competencias o atribuciones entre ellas, siempre estuvo en los Tratados desde su fundación<sup>2</sup>. El

---

<sup>1</sup> A diferencia de la delimitación de competencias entre la UE y sus Estados Miembros o *delimitación vertical* basada en el principio de atribución de competencias de los Estados Miembros a favor de la UE. Así, el Tribunal ha señalado que «el incumplimiento del sistema de reparto de competencias entre las diferentes instituciones de la Unión, que tiene como objetivo garantizar el respeto del equilibrio institucional previsto por los Tratados...» (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2012, *Artegodam c. Comisión*, C-221/10 P, EU:C: 2012:216, apartado 81).

<sup>2</sup> Ciertamente, no siempre se formuló de forma clara y visible, como sucedía cuando en 1951 ordenaba actuar a las instituciones de aquella Comunidad, hoy extinguida, «en el marco de sus respectivas competencias» o «cada una dentro de los límites de sus competencias» (art. 3 y 6 del primitivo Tratado CECA). Sin embargo, en 1957 los Tratados de la CEE y del EURATOM formulaban con precisión este principio, casi inalterado desde entonces, al enunciar las instituciones que se creaban: «Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado» (art. 4.1 y 3.1, respectivamente).

art. 13.2 del vigente Tratado de la UE (en adelante, TUE)<sup>3</sup> no supone novedad, sino una confirmación del principio y también del modelo.

Se precisa que cada institución utilice las atribuciones que le han sido conferidas, que se sirva de ellas para lograr los fines previstos y que respete las condiciones y los procedimientos previstos en los Tratados. De este principio «constitucional» se deduce que las atribuciones de las instituciones tienen que ser ejercidos por éstas y, en consecuencia, los poderes atribuidos a una institución no pueden ser ejercidos por otra institución o por otros organismos de la UE<sup>4</sup>.

Esa autonomía, sin embargo, no les permite desentenderse de sus propias atribuciones, ya sean aisladas, ya desencadenen o activen las tareas de las otras instituciones (por ejemplo, el derecho y deber de propuesta de la Comisión) y deben colaborar entre sí. Inhibirse en la utilización de las atribuciones asignadas afectaría al ejercicio de las otras instituciones al entenderse el proceso de decisión normativa y el presupuestario, como un *continuum*, concatenado y dependiente. La colaboración leal entre las tres instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) es imprescindible para poder acordar normas y lograr los objetivos de los Tratados. Aunque cada una tiene sus propias atribuciones, éstas se han proyectado de forma equilibrada, de modo que una inacción o un exceso de acción o interferencia pueden provocar desequilibrios en el funcionamiento del sistema<sup>5</sup>.

El equilibrio institucional, al no haber una estricta separación de poderes en la UE, no siempre ha sido fácil de mantener y ha merecido su protección judicial. También el tiempo ha demostrado que el principio del equilibrio institucional no es algo puramente formal o abstracto, no es algo sin consecuencias jurídicas prácticas; no solo es un regulador de las relaciones entre las Instituciones, sino que su respeto trasciende al sistema institucional como

---

<sup>3</sup> Reafirma, con mejor técnica jurídica, que «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos», en clara alusión a los principios de atribución de competencias y de respeto o equilibrio institucional. Y añade expresamente que «[l]as instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal».

<sup>4</sup> Con la excepción de la delegación de poderes para adoptar actos no legislativos y de ejecución —arts. 290 y 291.2 TFUE—.

<sup>5</sup> Cuando una Institución debe intervenir en el proceso de decisión, el Tribunal ha estimado que la institución llamada a decidir no puede prescindir de la opinión de aquella ni fundarse en sus propias prácticas para despojar a otra institución de sus competencias (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, *R. Wybot —inmunidad de los diputados europeos—*, 149/85, EU:C:1986:310, apartado 23).

aspecto esencial de la legalidad del propio sistema de normas y actos de la UE y bajo el control judicial del Tribunal de Justicia de la UE<sup>6</sup>.

El equilibrio institucional significa tanto el respeto a las relaciones entre las instituciones como el respeto al ejercicio de sus poderes respectivos<sup>7</sup>. Las instituciones no pueden prescindir de las atribuciones de las restantes ni considerarse aisladas en el ejercicio de las propias atribuciones<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Es bien conocida una antigua sentencia, centrada en el respeto del equilibrio institucional como elemento de legalidad de formación de las normas y actos. Como señaló el Tribunal de Justicia, es «característico de la estructura institucional» y «una garantía fundamental acordada por el tratado, especialmente a las empresas y asociaciones de empresas a las que se aplica», (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, *Meroni c. Alta Autoridad*, 9/56, EU:C:1958:7). El Tribunal de Justicia afirmó en otra sentencia que la opinión consultiva del PE (a *fortiori*, la codecisión legislativa) «representa un elemento esencial del equilibrio institucional deseado por el tratado» (sentencia de 29 de octubre de 1980, *Roquette et frères c. Consejo*, 138/79, EU:C:1980:249, apartado 33).

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Köster*, 25/70, EU:C:1970:115, apartado 4.

<sup>8</sup> Este principio fue el eje del razonamiento del Tribunal en la sentencia *Chernobyl* para justificar nada menos que el reconocimiento al Parlamento Europeo de una atribución que no le asignaba el Tratado. El Tribunal declara que «...esas prerrogativas constituyen uno de los elementos del *equilibrio institucional* creado por los Tratados. Estos han instituido, en efecto, un sistema de reparto de competencias entre las distintas Instituciones de la Comunidad, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Comunidad y en el marco de la ejecución de las funciones a ellas asignadas... El respeto del *equilibrio institucional* implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca, pueda ser sancionado... Este Tribunal, que en virtud de los Tratados ha de velar por el respeto del Derecho en su interpretación y aplicación, debe igualmente poder garantizar el mantenimiento del *equilibrio institucional*, y, por consiguiente, el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas del Parlamento... le incumbe a este Tribunal garantizar la plena aplicación de las disposiciones de los Tratados relativas al *equilibrio institucional*...» (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento c. Consejo*, «*Chernobyl*», C-70/88, UE:C:1990, apartados 21, 22, 23, 24, 25 y 26, cursiva añadida).

El Parlamento Europeo ya había utilizado este principio con anterioridad en los asuntos *Los Verdes* de 1986 y *Comitología* de 1988 para justificar su derecho a participar en el contencioso de la legalidad en el silencio de los Tratados, haciendo una interpretación teleológica y sistemática de los Tratados. Estimaba que en aras del equilibrio institucional se deducía el «paralelismo» de las vías de recurso e «igualdad entre las instituciones» (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, «*Los Verdes*», 294/83, EU:C:1986:166; de 27 de septiembre de 1988, *Parlamento Europeo c. Consejo —Comitología—*, C-302/87, EU:C:1988:461, apartados 5, 19 y 21).

## II. PESOS Y CONTRAPESOS DEL MÉTODO DE LA UNIÓN

El equilibrio institucional es el resultado del diálogo y la colaboración entre las instituciones, especialmente las que participan en el proceso de decisión. Por ello, la necesidad de colaborar, dialogar y negociar venía exigida ya en los Tratados fundacionales y se ha mantenido y, además, reforzado y extendido al Parlamento a partir de la introducción de la codecisión legislativa en la reforma de Maastricht: el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se consultarán recíprocamente y organizarán de común acuerdo la forma de esa cooperación (art. 295 TFUE). Aunque cada institución participa e interviene en los momentos previstos por cada procedimiento, no son departamentos estancos, sin conexión ni mutua influencia.

Además, las Instituciones no son autómatas; sus competencias son instrumentos para unos fines. Sirven a un proyecto político colectivo, por lo que el art. 13.1 TUE completa esa «filosofía» de la colaboración y diálogo con la exigencia de que al actuar sus atribuciones mantengan la coherencia, la eficacia y la continuidad de las políticas y acciones de la UE.

La idea de colaboración —como señaló D. Vignes— es una solución propia de la UE para resolver la separación de poderes en su seno y el equilibrio entre ellos<sup>9</sup>. No se concibe una norma legislativa (y muchos actos) de la UE sin la colaboración entre las tres instituciones. Ese diálogo triangular («triálogo») entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo es también imprescindible en el procedimiento presupuestario y la adopción de acuerdos internacionales.

El denominado «*método comunitario*» es la expresión dinámica del respeto al equilibrio institucional y la cooperación de las instituciones para lograr la adopción de decisiones. Se basa en una sabia combinación dialéctica del interés general, como punto de partida —representado por la Comisión—, con los legítimos intereses nacionales y los intereses de la ciudadanía —representados por el legislador bicameral, el Consejo y el Parlamento Europeo—. El método comunitario es una sabia y dosificada combinación de tecnocracia, intergubernamentalismo y democracia.

El método comunitario se ha basado siempre en la existencia de unos contrapesos para que ninguna de las instituciones se imponga. El esfuerzo de las tres instituciones por el mayor acuerdo posible es la consecuencia del método comunitario y la condición para que se pueda aprobar cualquier norma jurídica en la Unión.

---

<sup>9</sup> Daniel VIGNES, «‘Il faut faire avec...’», *RMCE* n° 470, 2003, p. 425.



La concepción de las normas legislativas nacen en la institución independiente; la impulsión no obedece a objetivos interesados de uno o de varios Estados o de particulares. El derecho de propuesta de la Comisión es una garantía para los intereses generales, especialmente para los intereses de los Estados medios y pequeños frente a las grandes potencias de la UE<sup>10</sup>. Y la propuesta de la Comisión no es mero arranque del proceso legislativo; no solo es un punto de partida sino que condiciona todo el proceso de decisión tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo (es el privilegio de la Comisión reconocido de forma constante en los Tratados —actualmente en art. 293 TFUE)<sup>11</sup>.

Este sistema de pesos y contrapesos, en el que se ponen en juego muchos intereses y factores, genera una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres instituciones decisorias; no deja en manos de una persona ni tan siquiera de una Institución la responsabilidad de la decisión, diluyendo y repartiendo el poder entre varias Instituciones, diseminándolo en el sistema intrincado y peculiar de *checks and balances* que ha caracterizado al sistema europeo. Es un sistema complejo y distinto del interno en nuestras Constituciones y, si cabe, más próximo, en la concepción del poder y la responsabilidad, al sistema americano (contrapesos y coparticipación de varios poderes) que al tradicional sistema político nacional en Europa. Sin embargo, siendo extraño a las tradiciones constitucionales europeas ha evitado crear un poder definido así como competir con los modelos nacionales.

El método de la Unión exige negociar todo y tener en cuenta intereses diversos, y no imponer de forma lineal una opción; ningún Estado está marginado, ninguna Institución es irrelevante; las instituciones representan diver-

---

<sup>10</sup> Dice F. LAMOUREUX que el método comunitario es un medio por el que los Estados miembros pueden poner en común su soberanía en ciertos ámbitos a fin de decidir, sin que la unanimidad sea necesaria, los modos de acción más conformes al interés general («La Constitution ‘Pénélope’: une refondation pour en finir avec les replâtrages», *RDUE*, núm. 1, 2003, p.16).

<sup>11</sup> La presunción jurídica de que la propuesta de la Comisión tiene en cuenta los intereses de todos, el interés general más exactamente, hace que éste sólo pueda ser desplazado cuando todos los Estados demuestran con la unanimidad la existencia de una alternativa al interés general definido por la Comisión. El privilegio de la Comisión sólo ha sido exceptuado (es decir, se exonera excepcionalmente de la unanimidad para la aprobación de enmiendas por el Consejo —propias o interpuestas por el Parlamento Europeo—) en tres casos, como hasta ahora: el marco financiero plurianual, conciliación y tercera lectura y la adopción del presupuesto. Sólo en esas situaciones se enerva el privilegio de la Comisión.

esos contrapesos (de ahí el respeto por los equilibrios institucionales) y se necesitan entre sí para alcanzar cualquier decisión. Por ello, la idea de síntesis, implícita en el método de la Unión, es la presencia y dialéctica de diversos intereses para identificar el interés general y la interrelación entre las instituciones. Los Tratados siempre han reconocido con un carácter muy amplio el derecho de iniciativa a la Comisión. Se ha considerado siempre ese cuasimonopolio del derecho de iniciativa como un elemento fundamental del equilibrio institucional<sup>12</sup>.

### III. DINÁMICA TRAS LA REFORMA DEL LISBOA

En los Tratados fundacionales de 1951-1957 y hasta 1992 se planteó un diálogo —valga la redundancia— a dos, entre el tándem Comisión-Consejo. Era el juego directo entre la propuesta y la decisión condicionada a la propuesta —peso y contrapeso—. Ese diálogo evolucionó a partir de la reforma por el Tratado de Maastricht (1992)<sup>13</sup> al introducir la codecisión legislativa con el Parlamento Europeo e insertarlo como tercer actor o contrapeso añadido en el proceso de decisión, pasando del diálogo al «triálogo» o diálogo triangular que ha regido hasta 2009. El Consejo seguía teniendo formalmente los mismos poderes de decisión desde los Tratados fundacionales, pero tuvo que ir compartiéndolos y, por tanto, ejercerlos de forma distinta y muy condicionada al tener que depender su poder legislativo y presupuestario de la aceptación de las enmiendas que planteara el Parlamento Europeo.

Las dinámicas institucionales se pueden observar también al margen del proceso decisorio; por ejemplo, en el nombramiento de los presidentes de las instituciones, o en las actuaciones de los presidentes e influencia de unas instituciones sobre las otras... Y desde luego a la luz de la gobernanza de la crisis económico-financiera.

Ha sido evidente que el equilibrio institucional puede atravesar de facto dificultades provenientes, ya sea de la tensión dialéctica entre los intere-

---

<sup>12</sup> Por ello, las reiteradas peticiones del Parlamento Europeo de compartir el derecho de propuesta han chocado con la oposición de los Estados miembros a modificar los Tratados en ese punto esencial de la dinámica comunitaria y limitar expresamente a cuatro supuestos en los que el Parlamento Europeo puede tener iniciativa legislativa.

<sup>13</sup> Ensayado por el Acta Única Europea (1987) con el tímido procedimiento de cooperación, hoy ya desaparecido.

ses nacionales y los generales, ya sea por situaciones y dinámicas de facto desencadenadas por factores externos como las ampliaciones y la crisis del euro.

Examinaré algunos de los desarreglos sobrevenidos desde la vigencia de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa.

## 1. AMPLIACIONES E INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN

No nos engañemos. Antes de la crisis económico-financiera los cambios más importantes en la dinámica decisoria los ha inyectado la gran ampliación misma y no sólo la reforma de Lisboa. La lógica cuantitativa del elevado número de Estados y la necesidad de defender intereses nacionales cada vez más heterogéneos y alejados del horizonte político de la integración hacen difícil el debate y la transacción<sup>14</sup>.

En un Consejo multitudinario ha resultado complicado saber la posición de cada Estado, sin grupos de liderazgo y con grupos muy inestables de Estados. Siempre hubo un estable liderazgo franco-alemán hasta la gran ampliación y ambos Estados lo ejercieron de forma positiva legitimando su dirección política al contar con una cohorte de Estados pequeños, medios y grandes (como los del Benelux, España, Irlanda, a veces Austria e Italia) con los que compartir su liderazgo mediante reuniones, consultas, etc. La gran mayoría de Estados estimaba que, renunciar al ejercicio de algunas competencias soberanas, atribuyéndolas a instituciones equilibradas mediante el sistema de pesos y contrapesos en las que todos participaban, suponía, en último término, no una pérdida sino compartir soberanía y recuperarla. La contrapartida a la pérdida de soberanía era la simetría cooperativa del método comunitario en el que las instituciones ejercían sus respectivos papeles modulando el peso de los grandes Estados.

La ampliación de 2004 puso en evidencia que muchos comisarios procedentes del Este se sentían muy vinculados a sus Gobiernos de origen. Muchas propuestas se paralizaban en el seno de la Comisión hasta que el comisario tuviera instrucciones. Y, en ocasiones, llevó al Presidente de la Comisión o a sus vicepresidentes a negociar el contenido de las propuestas legislativas con

---

<sup>14</sup> Para P. SOLDATOS la consecuencia del desacople de la pareja franco alemana, la paralización francesa y el intergubernamentalismo ha sido el sacrificio de la finalidad política de la integración europea («L'Union politique de l'Europe: une finalité en voie de actualisation étapiste ou un rêve mouvant», *RMCUE*, núm 568, 2013, págs. 269 y 273).

los Estados<sup>15</sup>, consumando un proceso de intergubernamentalización de la Comisión. Una vez el Presidente obtenía el apoyo de los Gobiernos a sus propuestas, se conseguía el apoyo de los comisarios renuentes... El motor tradicional colapsaba y se invertió la dinámica tradicional<sup>16</sup>. Toda una perversión del sistema.

Hasta hace poco el Presidente de la Comisión se revestía de la autoridad de los jefes de gobierno para lograr acuerdos en la Comisión. Antes de las ampliaciones, la Comisión producía en un tiempo razonable propuestas de alto consenso entre sus miembros y sólo después, en el Consejo y en el Parlamento, era cuando se ralentizaba su adopción y había riesgo de bloqueo. Con las ampliaciones se corrió el riesgo de que el bloqueo se produjera en el seno mismo del colegio de comisarios y que no se adoptasen propuestas por falta de «franquear la barrera» de la Comisión misma<sup>17</sup>.

Es verdad que ese ambiente de subordinación de los comisarios de la ampliación pudo ser un pecado temporal de falta de cultura democrática europea entre 2009-2014 y que el nuevo colegio de la Comisión surgido de las elecciones de 2014, con un presidente más político, elimine esas anormalidades pasadas.

## 2. NUEVOS ACTORES, SIN NUEVA DINÁMICA

El Tratado de Lisboa ha introducido nuevos actores en el proceso decisorio al margen de las Instituciones, como es el caso de los Parlamentos nacionales y las agrupaciones de ciudadanos europeos para presentar la iniciativa ciudadana europea. Sólo interesa tratarlos desde el punto de vista de su influencia en el equilibrio institucional en el sentido de si tanto el mecanismo de alerta temprana de los Parlamentos nacionales como la presentación de iniciativas hubieran alterado las atribuciones de la Comisión o los poderes del Parlamento y del Consejo.

---

<sup>15</sup> J. P. JACQUÉ, «Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière», *RTDE*, vol. 44, núm. 3, 2008, p. 459. Vid. también A. MATTERA, «Une composition de la Commission telle que prévue par le traité de Nice conduirait vers un affaiblissement de l'autorité de l'Institution et une fragilisation de sa légitimité populaire», *Revue du droit de l'Union Européene*, núm. 1, 2009, págs. 5-11.

<sup>16</sup> Con matices diversos pero en la misma línea, P. SOLDATOS, «Le glissement constitutionnel de la CE/UE vers une gouvernance duale et polyarchique», *RMCUE*, 2011, págs. 151-154.

<sup>17</sup> ANGEL, B. y CHALTIEL-TERRAL, FL.: *Quelle Europe après le traité de Lisbonne?*, Bruylant-LGDJ, Paris, 2008, p. 30.

Se ha buscado recuperar la confianza y el apoyo de la ciudadanía y de las instituciones nacionales. Aunque es muy poco tiempo una legislatura para poder evaluar su impacto (en especial, la iniciativa ciudadana ya que las normas de desarrollo se aplican en la práctica desde 2013...), se puede afirmar que la regulación de la iniciativa ciudadana en el Derecho originario deja bien claro que no prejuzga ni obliga a la Comisión a tomarla en consideración. Y que si decide aceptarla, sigue siendo la dueña de su redacción y de su alcance. La iniciativa no obliga a la Comisión a presentar una propuesta legislativa; ésta debe decidir discrecionalmente sobre la oportunidad de las propuestas y su contenido. La normativa deja bien claro que es una *invitación* y no una imposición para la Comisión e instituciones legisladoras. No altera los equilibrios institucionales.

En relación con la participación de los Parlamentos nacionales en la fase de propuesta normativa, lo que importa es que sus posiciones puedan ser tenidas en cuenta por la propia Comisión en el estadio temprano de la elaboración de su propuesta. Hasta ahora ni han generado tensión ni una capacidad importante de influencia ni ha dificultado *per se* el consenso o las mayorías en el Consejo por la presión de los Parlamentos nacionales.

La audaz inserción de este mecanismo de participación de los Parlamentos nacionales confirma las mutaciones que la integración europea ocasiona en nuestros Estados al establecer unas interdependencias entre los múltiples niveles de gobierno, compartiendo medios o recursos y haciendo frente a una gobernanza nueva que altera los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía a favor de un principio de cooperación entre múltiples poderes. Es la lógica multinivel.

### 3. LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA COMISIÓN

A lo largo de 2014 asistimos a un debate nuevo en el marco europeo que puede tener consecuencias arriesgadas para los roles institucionales y sus complejos equilibrios al querer trasplantar a aquellas prácticas nacionales. Durante la campaña electoral europea de 2014 se exageró, con buenas razones mediáticas, la importancia de los candidatos de las cinco principales formaciones europeas en liza dando lugar a una cierta distorsión de los equilibrios europeos al vincular al ganador como futuro Presidente de la Comisión, como así sucedió finalmente.

De entrada, importa subrayar que visibilizar y potenciar el debate electoral mediante esa argucia fue una invención muy bien intencionada como re-

vulsivo para movilizar a la opinión pública y frenar la caída libre de la participación ciudadana en la cita europea. Lo que sin duda en términos generales se logró, aunque caben matices<sup>18</sup>.

Tras la reforma de Lisboa, no es cierto que el Tratado de la UE exija al Consejo Europeo proponer como candidato a presidente de la Comisión a la lista más votada. Con finura y flexibilidad el Tratado establece que «[t]eniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas...» se propondrá un candidato. Incita, si fuera necesario, a ir más allá del primer ganador, contemplar el arco parlamentario y no caer en la trampa de la lista más votada en las elecciones al Parlamento Europeo<sup>19</sup>.

En la cita electoral de mayo de 2014 había que inventarse algo para movilizar a la ciudadanía y se hizo exprimiendo los términos del Tratado. Nada que objetar... El Consejo Europeo, por mayoría cualificada, se ciñó al guión de las fuerzas europeístas proponiendo a Jean-Claude Juncker como candidato de la lista más votada, la del Partido Popular Europeo. Nada que objetar en esa ocasión y con ese contexto, aunque las medias verdades tienen su riesgo y se abre una grieta en los equilibrios y roles institucionales. No critico su bondad para interesar a la opinión pública en cada cita electoral; también sé que va a ser difícil dar marcha atrás en futuras elecciones europeas y seguirá siendo beneficioso para suscitar y elevar el debate europeo y atraer a la opinión pública y medios de comunicación.

Quienes propusieron ese avance democrático algo envenenado, debieron consultar antes los resultados electorales desde 1979. Salvo en las cuatro primeras legislaturas, con resultados muy apretados a favor de los socialistas europeos (el PSE ganó en 1979, 1984, 1989 y 1994), después, siempre, la

---

<sup>18</sup> En efecto, la caída libre se produjo a partir de 2004 —es decir, con la macroampliación— y se concentra desde entonces en los Estados de la ampliación con una bajísima conciencia europea y democrática. Se puede constatar la participación, país a país, en el cuadro histórico de las elecciones al Parlamento Europeo desde 1979 y comprobar qué Estados son el origen de la baja participación media en las elecciones al PE: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/es/turnout.html> (última fecha de consulta 15.02.2015).

<sup>19</sup> En el «Editorial» de la revista *CMLR* se critica, al margen de nombres y partidos, la designación como presidente al cabeza de lista pues suplanta el texto del tratado y las atribuciones de los Estados Miembros y sugiere que si esta va a ser la práctica se incluya en una reforma del Tratado. Se reconoce que el derecho tiene un rol pequeño en este debate «constitucional» («A new Comisión takes office: On the relevance of Union law and the emergent of constitutional conventions», *CMLR*, 51, 2014, págs.1573-1574).

lista más votada ha sido la del Partido Popular Europeo (PPE). Desde 1999 ha sido siempre así y probablemente lo siga siendo a la vista del mapa electoral europeo y de la deriva de los populismos de extrema derecha (mayoritarios respecto de los de extrema izquierda, si es que hay diferencias entre ambos).

Por otro lado, una mayoría absoluta de un solo partido europeo es en la práctica casi imposible. Nunca la hubo, nunca, y es muy improbable que la haya. Con la lectura retorcida que se ha impuesto, es más que probable que la derecha europea tendrá la presidencia de la Comisión por muchos años. ¿El centro, el centro-izquierda, la izquierda, radical o no, y otras fuerzas se resignarán a esa eterna condena de exclusión de la presidencia de la Comisión en futuros comicios? La opinión pública puede verse decepcionada con el acaparamiento de ese cargo por el centro derecha —posiblemente, el cargo europeo más importante, si se desempeña bien—.

Para la elección de los altos responsables de la UE siempre se han combinado plurales equilibrios ideológicos, nacionales y territoriales. En épocas anteriores a 2014, la UE fue capaz de dotarse de presidentes de la Comisión o de presidentes del PE socialistas, liberales o de otras formaciones, de viejos y nuevos Estados, del sur y del centro<sup>20</sup>. Por su propia historia y por su práctica de equilibrios, la UE ha tratado de ser ideológicamente inclusiva y equilibrada territorialmente.

Y sobre todo la clave del éxito de la integración ha sido no emular a los Estados. La Unión no es un Estado federal aunque solo sea porque falta la premisa mayor, no es un Estado, y no debe ni tiene que parecerlo.

Es una democracia representativa y ¡claro que los «resultados electorales» importan! pero la lectura no era en términos aritméticos aislados. Lo que debe tenerse en cuenta es la tendencia del arco parlamentario resultante —que nunca ha sido bipartidista sino plural y abierto, además de condicionado a la actuación muy responsable de las dos grandes fuerzas europeas—. Nunca se limitó la responsabilidad política del gobierno europeo al partido ganador y fueron habituales las rotaciones. El partido ganador no se lo puede llevar todo. Además, el candidato más votado popularmente nunca tuvo la mayoría absoluta para ser elegido en el PE como Presidente de la Comisión y necesita de la

---

<sup>20</sup> Los presidentes de la Comisión europea desde 1958 han sido Hallstein (Alemania, PPE), Rey (Bélgica, liberal), Malfatti (Italia, PPE), Mansholt (Países Bajos, PSE), Ortoli (Francia, PPE), Jenkins (Reino Unido, PSE), Thorn (Luxemburgo, liberal), Delors (Francia, PSE), Santer (Luxemburgo, PPE), Prodi (Italia, social-cristiano), Barroso (Portugal, PPE) y Juncker (Luxemburgo, PPE).

alianza y el voto de de varios grupos parlamentarios europeos, especialmente de la segunda fuerza y de otros grupos europeístas sensatos.

El presidente de la Comisión será de una determinada fuerza política europea, pero el arco parlamentario europeo es mucho más diverso y, sobre todo, porque no puede formar su equipo (su colegio) dependiendo del único dato sobre el partido ganador en términos relativos. Es cierto que el color de los comisarios dependerá de los partidos gobernantes a escala nacional, por lo que mediante esta fórmula tradicional se garantiza que la Comisión será plural ideológicamente. Sin embargo, nunca volverá haber un Presidente liberal o de otra fuerza política intermedia, condenando a la UE a un bipartidismo excluyente para la presidencia de la Comisión.

Tampoco la Comisión presenta sus propuestas normativas pensando sólo en el apoyo de la institución que representa la legitimidad democrática y, por tanto, no depende sólo de una mayoría parlamentaria basada en varios grupos: tiene que contar también y necesita negociar y convencer al Consejo, a la legitimidad territorial o intergubernamental. Una excesiva dependencia del PE puede romper los equilibrios y dificultar la agilidad y eficacia del proceso de decisión. La Comisión es algo más que un ejecutivo (o un gobierno) y su excesiva dependencia de coyunturales compromisos y resultados electorales o de la mayoría parlamentaria podría afectar a su carácter de poder moderador e independiente.

En efecto, un error importante es creer que la UE debe funcionar como un Estado y que el presidente de la Comisión puede ofrecer a un candidato derrotado el puesto de vicepresidente o que todos tendrán que ser del PPE. Craso error de quienes propugnaban ver al candidato perdedor Schulz como vicepresidente de la Comisión, entre otros el Presidente Juncker, improbable al ser socialista y el gobierno alemán de derechas; es obvio decir que los candidatos a miembros de la Comisión se proponen por los gobiernos en función de su mayoría ideológica nacional. Precisamente, este modo garantiza la pluralidad ideológica del Ejecutivo europeo.

Además, la elección del candidato a Presidente de la Comisión conlleva tener en cuenta su nacionalidad, pues condiciona el reparto de los restantes cargos<sup>21</sup>. No

---

<sup>21</sup> No pongo en duda el europeísmo y la aptitud del Presidente Juncker; ya en 2009 afirmé que era «la cabeza mejor amueblada para la política europea», y que «su coherente europeísmo enerva a los británicos» («Perfiles para la presidencia estable de la UE», *El Mundo*, 5.11.2009).

Pero si ya había habido dos presidentes de la Comisión luxemburgueses —uno de infausta memoria, Jacques Santer—, parecía excesivo que en tan corto lapso de tiempo



es una cuestión baladí; la Unión no es un Estado sino una unión de Estados en la que todos participan u optan por igual, por lo que los cargos deben ser asignados, además de a personas competentes y comprometidas con Europa, con criterios geográficos y demográficos combinando Estados grandes, medios y pequeños, de la fundación y de las nuevas adhesiones, del sur y del norte...además de no olvidar que al menos la mitad de la ciudadanía europea es mujer...

La Comisión, aunque se ve investida de legitimidad democrática por su doble investidura parlamentaria, no se impone sobre el PE ni hace de éste un órgano inútil, una mera correa de transmisión (por ejemplo, como en España). Es la votación del Parlamento Europeo la que le confiere la legitimidad democrática y no solo el hecho de que el candidato a Presidente represente a la mayoría —minoritaria— ganadora en las elecciones al PE.

Además, esa politización de la Comisión, al hacerla depender de la mayoría parlamentaria, podría ocasionar alteraciones en el futuro sobre la independencia de la Comisión. La Comisión es un ejecutivo en el sentido de una administración federal, representa la gestión centralizada de los asuntos comunes, pero no es un Gobierno, no es un poder político, sino un poder moderador e independiente. Su excesiva dependencia de los dictados de la mayoría minoritaria parlamentaria, que ni tan siquiera ha alcanzado nunca la mayoría absoluta de los escaños, puede generar tensión con el Consejo e impedir amplios acuerdos entre el centro-derecha, centro izquierda y los liberales que han sido vitales para la estabilidad del Parlamento Europeo y de su actividad legislatora.

Es cierto que puede haber algunas otras ventajas para la autoridad del Presidente de la Comisión. Es de amplia aceptación que, tras la presidencia de J. Delors (1985-1995), no ha vuelto a «levantar cabeza» ni la presidencia ni la Comisión misma. Los últimos presidentes han sido débiles y poco competentes en su desempeño<sup>22</sup>.

---

volviera a ostentar la presidencia de la Comisión por tercera vez un nacional de un país diminuto y paraíso fiscal. Si, además, para dar una salida honorable al perdedor Schulz se le vuelve a elegir Presidente del PE, por un lado, se rompe un pacto tradicional de no repetir en la Presidencia del Parlamento Europeo, por otro, se complicó completar la lista de candidatos restantes a las otras presidencias al forzar la entrada, entre los Estados de las ampliaciones, de un Presidente del Consejo Europeo (que, al parecer, no habla inglés y sí ruso...) y el resto de grandes cargos (la Política Exterior y de Seguridad, el Eurogrupo...).

<sup>22</sup> (J. Santer 1995-1999, R. Prodi 1999-2004, J.M.D. Barroso 2004-2014). Se omite la presidencia interina ejercida, tras la dimisión de J. Santer, por Manuel Marín de marzo a septiembre de 1999.

Un Presidente que represente al arco parlamentario mayoritario reequilibraría el peso del Consejo Europeo que podría verse más presionado a contrastar los intereses nacionales con el interés general europeo (vid. *infra* III.6). El Consejo Europeo es la institución que, de lejos, más pesa y ha desequilibrado el sistema institucional basado en contrapesos integracionistas, clave del éxito del sistema y de su pervivencia. Un Presidente de la Comisión, salido de las urnas europeas y elegido por el Parlamento Europeo, tendría una legitimidad democrática comparable con la de los miembros del Consejo Europeo y podría presionar para ir más allá de los intereses nacionales e incorporaría en la dialéctica del Consejo Europeo, así como en el colegislador —Parlamento Europeo y Consejo— ambiciones supranacionales e intereses comunes.

En efecto, la Comisión y sus Presidentes han perdido autoridad e influencia en los últimos veinte años y las nuevas reformas, como la Presidencia estable del Consejo Europeo y la figura de la Alta Representante para los Asuntos Exteriores, no abonaron una mejora. Pero la clave del deterioro es muy anterior a la reforma de Lisboa<sup>23</sup>.

Por ello, la personalidad de Presidente Juncker será más determinante que su añadida legitimidad de encabezar la lista más votada. Y de entrada hay que reconocer que el nombramiento de siete vicepresidentes es una sabia e ingeniosa decisión. Esquiva los inconvenientes de la pésima idea del fracasado Tratado constitucional de nombrar comisarios de nivel alto y bajo, respeta la igualdad de todos los comisarios y de todos los Estados en la formación de las instituciones y respeta y restaura la colegialidad de la Comisión. Y al tiempo envía un mensaje de autoridad con siete vicepresidentes para filtrar gestiones e iniciativas del amplio y disperso colegio de comisarios; logra la coordinación a través de «supercomisarios» que se encargan de áreas de varios comisarios a fin de dar coherencia y continuidad a los trabajos. Les vigila de cerca y les obliga a cooperar entre sí y no mirar en exceso a sus capitales. Incluso deja claro quien es el primer vicepresidente, y no precisamente la Alta Representante.

El Presidente logra de esa forma su propio reforzamiento desde dentro y autoridad con esa prudente reestructuración de la Comisión. Simple y eficaz, confiemos que eficiente también.

---

<sup>23</sup> El problema radicaba en la búsqueda de presidentes maleables, tibios en su euro-peísmo, sin personalidad, sin conciencia del papel motor de la institución y más con la creencia de un Secretariado internacional. Pero el riesgo de personalidades subordinadas lo habrá siempre pues son los grandes líderes nacionales las que determinarán el cabeza de lista por cada formación que se presenta al Parlamento Europeo y en menor medida las artificiales formaciones europeas de los partidos.

#### 4. ESPACIOS DE PODER Y REPRESENTACIÓN DISPUTADOS

Es un hecho destacable desde el Tratado de Maastricht que el Consejo ha tenido que compartir sus poderes legislativos con el Parlamento Europeo. Y, por otro lado, el Consejo, aunque representa la legitimidad internacional o intergubernamental, se le hace asumir una paradójica representación popular. La asunción de ese rol se inició con la reforma introducida por el Tratado de Niza al prever una red demográfica mínima del 62 por cien de la población representada tras cada mayoría cualificada ponderada, si bien era un tercer comprobante y a solicitud de algún Estado miembro en el Consejo.

Ciertamente, destaca en la reforma de Lisboa —que entró en vigor en este punto el 1 de noviembre de 2014— la crudeza del peso de cada Estado condicionado a su población censada anualmente. La población de cada Estado participa en la votación en función del porcentaje que representa respecto del total de población de la UE, sin los paños calientes de la mayoría ponderada. Ahora, la población de cada Estado se hace demasiado evidente. Y confunde que los miembros del Consejo voten en función de la población del Estado, pues no es el principio de la representatividad popular lo que articula y caracteriza al Consejo de la UE; ese principio lo enarbola el Parlamento Europeo. Se hace asumir al Consejo una falsa representatividad popular<sup>24</sup> que es el rol propio del Parlamento Europeo.

En definitiva, hay un intercambio de poder y representación. El Parlamento Europeo ha logrado que el Consejo comparta su poder legislativo con él y el Consejo le ha arrancado representación logrando encarnar una proyección de la representación popular en la formación de la voluntad del Consejo.

#### 5. EL NUEVO TÁNDEM PRESIDENCIAL

Un aspecto relevante de la nueva dinámica de la legislatura 2009-2014

---

<sup>24</sup> Desde la reforma de Niza, ya entonces me pareció una falacia democrática estimar que cada Estado vota en función de su población. Ese fue el falso presupuesto de la Convención sobre el Futuro de Europa al creer que cuando vota un Estado (el Gobierno central) vota por toda su población; como afirmó Paz ANDRÉS, «se oculta una distorsión: cada Estado vota en el seno del Consejo por sí y por su población. El Estado vota como Estado, y define la posición su Gobierno (puede que con algunos contrapesos internos ya sean parlamentarios, ya sean regionales) («El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?»), en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003, p. 183).

fue la estrecha relación entre los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión. Es cierto que lo propició el Reglamento interno del Consejo Europeo<sup>25</sup> al exigir un buen entendimiento con diversos encuentros institucionalizados y relaciones muy estrechas entre ambos Presidentes; sin duda, se persiguió desterrar todos los malos augurios de una eventual *mala química* entre ambos Presidentes con la que se especuló en años pasados<sup>26</sup> y se confirma lo que algunos ya veníamos intuyendo en los últimos tiempos sobre un tándem imprescindible.

Frente a las especulaciones sobre imaginables enfrentamientos, se ha constatado la maniobra sutil del buen entendimiento entre las dos Presidencias en la pasada legislatura. El Presidente de la Comisión se reforzó internamente al buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para resaltar su autoridad en el colegio de la comisarios, como ya señalé (III.1). Es la opción que acariciaban los grandes Estados, un buen entendimiento directo entre ambas figuras, un tándem que sea el bimotor de la UE y que sobrevuele sobre los obstáculos singulares o técnicos en las grandes estrategias y sin abrir debates engorrosos ni verse condicionados por posiciones colegiadas. La concertación entre ambos permite una decisión ejecutiva rápida tal como se espera de la UE en los foros internacionales y por la opinión pública europea.

En efecto, la Comisión multitudinaria se vio tentada a disputar poder a su propio Presidente (Barroso); y éste a buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para reforzar su autoridad y lograr nuevas estrategias al margen de las diatribas de un colegio de casi una treintena de comisarios.

La concertación entre ambos fue perceptible en el quinquenio pasado. El Presidente del Consejo Europeo arrastraba al Presidente de la Comisión y éste, después, procuraba conseguir la voluntad del colegio y sumarse al dinamismo del Presidente del Consejo Europeo. En cierta medida, el Presidente

---

<sup>25</sup> Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno, DO L 315 de 2 de diciembre de 2009.

<sup>26</sup> Entre otros, A. MATTERA, «Les zones d'ombre du projet de constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du 'projet européen'», *RDUE*, núm. 1, 2003, p. 7. También J. KOKOTT y A. RÜTH expresaron temor de que pudiera haber tensión entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Alto Representante («The European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?», *CML Rev.* 2003, p. 1337); S. SIEBERSON, «The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's Democracy deficit», *Columbia Journal of European Law*, 14, 3, 2008, p. 457.

de la Comisión ha sido un amigable portavoz del Consejo y un seguidor de las propuestas políticas del Consejo Europeo, incluso del Consejo, para trazarlas en propuestas normativas.

De esta dinámica lo reprochable es que no respeta la democracia representativa que proclama el nuevo Tratado de la UE, tras la reforma de Lisboa en su art. 10. La presidencia del Consejo Europeo no tiene legitimidad de origen ni responsabilidad democrática ni cabe la reprobación del Presidente del Consejo Europeo. Su única legitimidad es la que le proyectan los miembros del Consejo Europeo.

La presidencia estable del Consejo Europeo ha estado en el origen de una nueva dinámica institucional centrada en el Consejo Europeo como una suerte de astro «rey» que todo gira a su alrededor<sup>27</sup>. Claro que con la suerte iniciada por el Presidente Juncker, nombrado a partir de los resultados electorales, primero, es muy posible que la relación entre ambos no sea de subordinación al Consejo Europeo. Segundo, hará más difícil en la próxima legislatura aunar ambas presidencias tal como lo permite el Tratado de la UE.

Por el contrario, en mi opinión, no se debería demorar más la atribución de la Presidencia del Consejo Europeo a quien lo sea de la Comisión. Hay un cierto vacío democrático, pues lo cierto es que el Consejo Europeo tiene las manos libres y no tiene que dar cuenta o explicación al Parlamento Europeo del nombramiento, ni de la actividad del Presidente ni de las decisiones que adopta, si bien al término de cada reunión del Consejo Europeo le presentará un informe. En la UE, democrática y sometida al imperio del derecho, no debe haber asunción de responsabilidad sin rendición de cuentas. Es bien evidente que el Presidente del Consejo Europeo no tiene legitimidad democrática ni asume responsabilidad política directa y personal ante el Parlamento Europeo. Se hace muy conveniente, tras dos legislaturas experimentales sobre la presidencia y la formalización del Consejo Europeo, unir ambas presidencias para el 2019.

## 6. LA OMNIPRESENCIA Y PESO DEL CONSEJO EUROPEO

La desventura con la que se ha movido el Consejo Europeo desde que es formalmente institución, merced a las reformas introducidas por el Trata-

---

<sup>27</sup> M. DOUGAN, «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review*, 28, 2003, p. 775.

do de Lisboa al TUE y al TFUE y al contexto de la crisis, ha sido el impacto mayor registrado.

Al margen de voluntarismos e ilusiones europeístas, algunos habíamos intuido desde 2004 (el falso Tratado constitucional) y confirmado en 2007 (Tratado de Lisboa) que el reforzamiento de los Estados en el seno institucional era, además, visible por el reconocimiento del papel real del Consejo Europeo<sup>28</sup>.

Las reuniones y decisiones del Consejo Europeo siempre fueron importantes y conforme pasaban las décadas, desde 1975, ha sido constante e imparable su peso. La formalización y la presidencia estable han sido decisivas, pero probablemente su irresistible ascenso —junto con el entramado intergubernamental formado por el Consejo, las Presidencias permanentes del Eurogrupo y del Consejo Europeo mismo— ha venido propiciado por la larga crisis económica y la súbita crisis de las deudas soberanas hasta lograr un protagonismo estelar, por encima de cualquier otra institución.

En efecto, la presidencia —y con ella el Consejo Europeo— ha sido ágil y omnipresente en el día a día. No ha sido suficiente negar al Consejo Europeo capacidad de iniciativa legislativa ni poder legislativo en el art. 15.1 TUE; le ha bastado decidir políticamente en las cuestiones del día a día y en las de largo alcance. El Consejo Europeo ha tenido de facto el timón de la Unión, ha desarrollado una labor de iniciativa política e impulso con cierta proximidad a una tarea de política legislativa sustituyendo en esencia el papel de la Comisión<sup>29</sup>. El primer presidente no ha sido un presidente ejecutivo ni éste era el perfil querido por los Estados y trazado por el Tratado<sup>30</sup>. Ha

---

<sup>28</sup> Para el Presidente de la Union des Fédéralistes Européennes, Jean Guy GIRAUD, «le Conseil Européen s'est... investi d'un rôle directorial dans la définition et la conduite des affaires de l'UE, très au-delà des compétences prévues par le Traité,... Il importe de re-cadrer sa place et son rôle institutionnels qui doivent être ceux de la Chambre des États dans sa formation la plus élevée - et non pas ceux d'une super-Institution hors cadre» («Union Politique-La réforme de 2014, Catalogue pour un débat», <http://www.regards-citoyens.com/article-union-politique-la-reforme-de-2014-catalogue-pour-un-debat-106854278.html>).

<sup>29</sup> Para M. DAWSON y F. DE WITTE el Consejo Europeo ha invadido las competencias de la Comisión de proponer la legislación, dado que el primero no se ha limitado a proporcionar orientación estratégica, sino que incluso ha proporcionado detalles significativos en cuanto a la forma en que se debía redactar su propuesta legislativa («Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis», *The Modern Law Review*, 76, 2013, p. 817).

<sup>30</sup> J. DELORS, «Le Président stable du Conseil européen: oui à un chairman, non à un executive president », *RDUE*, nº 3, 2009, págs. 381-384.

confirmado que es una figura muy ambigua, difícil de definir su rol sobre modelos propios de los sistemas políticos nacionales, pero bastante efectiva para que el Consejo Europeo ejerza con continuidad poder político.

El Consejo Europeo y el Consejo (incluido el Eurogrupo y las informales cumbre del Euro), como magnas asambleas de los numerosos Estados miembros, irradian en exceso visiones nacionales que diluyen ambas instituciones en conferencias intergubernamentales.

El Consejo Europeo (y obviamente las cumbres del euro, el Eurogrupo y el Consejo) fue transformándose a mediados de la primera década del siglo XXI en un directorio de dos o tres Estados. Además, desde la gran ampliación de 2004-2007, el nudo gordiano institucional se ha deshecho en una constelación de parejas (inestables) de Estados. No es una buena noticia la evolución de la dinámica política hacia un reducido número de miembros del Consejo Europeo (del Eurogrupo y sus cumbres) que dominan la escena política —como los grandes Príncipes electores— y dotado de un presidente estable que ejecuta las variables de la asimetría<sup>31</sup>.

La forma en que se han ido aprobando normas para hacer frente a la crisis ha supuesto un importante factor de alteración de los equilibrios institucionales<sup>32</sup>.

Es verdad que los Estados, a través de la presidencia permanente y su entendimiento con el Presidente de la Comisión en la legislatura de la crisis (2009-2014), más los papeles destacables de los Presidentes del Eurogrupo y del BCE, se sirvieron de la Comisión<sup>33</sup> tanto para que elaborara los instrumentos políticos como los «paquetes legislativos» de las normas de gobernanza y

---

<sup>31</sup> Como dicen E. CHITI y P. TEIXEIRA refiriéndose al Eurogrupo —que no es una institución, sino una reunión informal de los Estados del euro— y su influencia desestabilizadora sobre los equilibrios básicos «They assume the equal position of the Member States of the euro area, but they have been *de facto* dominated by a *directorium* of Member States», («The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis», *CMLR*, 50, 2013, p. 687).

<sup>32</sup> Un análisis detallado puede verse en E. CHITI y P. TEIXEIRA, *loc. cit.*, págs. 683 y ss; M. DAWSON y F. DE WITTE, *loc. cit.*, p. 817. Estos últimos autores estiman que el equilibrio se ha dañado tanto en sus contenidos sustantivos, como institucionales y espaciales.

<sup>33</sup> En este sentido de reconocimiento de cierto papel de la Comisión de ejecutor del Consejo Europeo que no tuvo en el pasado, al tiempo que se reconoce que la realidad del entramado institucional post-Lisboa está «incuestionablemente» dominado por la «agenda política» de los Estados; en el Editorial, «A new Commission takes office...», *loc. cit.*, p.1572).

control o prevención de nuevas crisis económicas (supervisión financiera y bancaria, disciplina fiscal, etc.).

## 7. EL DIÁLOGO CUADRANGULAR: UN GANADOR Y DOS PERDEDORES

Parece claro que de la reciente dinámica europea se percibe un Consejo Europeo muy fuerte que se proyecta sobre el conjunto institucional y concentra todo el poder político, una agobiante influencia intergubernamental<sup>34</sup> y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo —intergubernamental— en la Unión, con anterioridad básica y exclusivamente encarnado por la Comisión<sup>35</sup>. Ahora, el ejecutivo de la UE es doble; por un lado, intergubernamental —el Consejo Europeo, con todo el peso de la iniciativa política y decisión política y todo el entramado del Consejo y del Eurogrupo— y, por otro, el europeo de la Comisión, limitada a seguir las líneas y orientaciones de aquel, al menos en la legislatura pasada y en la gobernanza de la crisis<sup>36</sup>.

Las dos víctimas del excesivo peso del Consejo Europeo y del entramado intergubernamental (Consejo, Eurogrupo y cumbres del Euro) han sido la Co-

---

<sup>34</sup> CHITI y TEIXEIRA señalan que «Whatever the explanations may be, the move from the Union method to a new form of intergovernmentalism in the management of the crisis is far from neutral» (loc. cit., p. 689).

<sup>35</sup> Como señala S. MANSERVISI las instituciones, en especial la Comisión, corren el riesgo de transformarse en simples lugares de reunión y de dejar de ser el centro de órganos de impulsión y decisión. Afirma que «[L]a Commission a déjà été affecté par cette cohabitation... elle est menacée sur son propre terrain par des règles et de pratiques intergouvernementales parfois plus rapides car non soumises à des véritables contrôles. En partie, enfin, parce que les gouvernements nationaux et les bureaucraties souhaitent lui retirer son rôle d'institution centrale et prendre sa place avec des formes variables de directoire politique...» («La Commission européenne et la crise de la politique : d'une fonction d'intégration à une fonction de gouvernement?», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1, 2012, p.9).

<sup>36</sup> El Parlamento Europeo así lo constata: «DT. Considerando que, en los últimos años, el Consejo Europeo ha intentado encontrar la forma de salir de la crisis y ha formulado numerosas propuestas para las que los Tratados no siempre asignan competencias claras a la Unión; DU. Considerando que es de lamentar, aunque en algunos casos haya sido inevitable, la opción elegida por el Consejo de preferir la vía intergubernamental, sin incluir al Parlamento como un agente importante para hallar una salida a la crisis;» (Informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del PE (2012/2151(INI)), A7-0339/2012, 24 de octubre de 2012).



misión, en parte ya analizado, y el Parlamento Europeo<sup>37</sup> y con ellos el respeto a los intereses generales, la transparencia y el principio democrático. Las reuniones del Eurogrupo (y sus cumbres), que hay que recordar que no es una institución, no se someten al principio democrático ni al control del PE, o al principio de la transparencia (acceso a los documentos) y sus decisiones acaban teniendo trascendencia fundamental para la Unión y la eurozona.

La relación entre Parlamento europeo y Consejo Europeo ha sido ínfima de facto limitada a las comparecencias exigidas por el Tratado tras cada reunión del Consejo Europeo y la presencia del Presidente del PE, durante breves minutos iniciales, del comienzo del Consejo Europeo. Aunque los más importantes paquetes legislativos (los denominados *Six Pack* y *Two Pack*) fueron procedimientos legislativos ordinarios, en algunos casos con gran protagonismo del PE<sup>38</sup>, sin embargo el derecho de iniciativa de la Comisión estuvo condicionado a las instrucciones gubernamentales, dejando un margen estrecho al PE que ha lamentado su marginación general y las de las reglas de los tratados<sup>39</sup>.

El Consejo Europeo no puede tratar al Parlamento Europeo como en el pasado. Tiene que haber una relación más intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del Parlamento Europeo a lo largo de todas sus reuniones (así como en las cumbres del euro y en el Euro-

---

<sup>37</sup> Afirman CHITI y TEIXEIRA: «It does so by strengthening in a peculiar way the intergovernmental voice in the EU decision-making process and by reducing the relevance of the supranational and multinational voices expressed, respectively, by the Commission and the European Parliament» (*loc. cit.*, págs. 703-704).

<sup>38</sup> Un caso en el que la labor del Parlamento Europeo ha sido decisiva ha sido en la creación del Mecanismo Único de Resolución (vid. J. V. LOUIS, «La difficile naissance du Mécanisme Européen de Résolution des Banques», *CDE*, 2014, págs. 7-20).

<sup>39</sup> En el Informe citado *supra* en n. 36.

Cristina FASONE critica esta marginación: «A new democratic deficit is likely to emerge, since the fiscal sovereignty of national parliaments is put under severe constraints, whereas the EP, in the best hypothesis, is simply informed of the decisions taken by someone else at EU level, without its direct involvement.... The ‘power of the purse,’ traditionally lying with parliaments, has somewhat shifted in favour of other institutions, of executive and intergovernmental bodies, both at national and at EU level. ... From this perspective, the EP, acting in coordination with national legislatures, could become the *pivot* for forging mutual trust amongst European citizens, by insuring that every decision on European governance is carefully and publicly debated before it is adopted, also taking into account the positions of national public opinions.» («European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?», *ELJ*, 20, 2, 2014, págs. 165 y 184).

grupo) y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes ejecutivos del Consejo Europeo. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel, toma decisiones políticas más allá de lo previsto en los Tratados (no contra lo previsto formalmente) y no puede escapar al control del Parlamento.

Sería un grave error que el Parlamento Europeo muestre debilidad frente al Consejo Europeo (aunque realmente la tiene *de facto*). También sería grave el enfrentamiento directo, pues al fin y al cabo la democracia no se residencia sólo en el canal parlamentario y el Consejo Europeo es un ejecutivo intergubernamental con directa e incuestionable legitimidad democrática nacional. Ambas instituciones deberían lograr en esta legislatura un acuerdo marco de confianza y relación constante, casi comparable a la relación Parlamento-Comisión, que previsiblemente se verá mejorada e incrementado con un nuevo Acuerdo marco en esta legislatura 2014-2019.

La gran perdedora del ascenso intergubernamental de los últimos años es la Comisión y lo que representa (el interés general, la colegialidad y la independencia respecto de los Estados). La recreación de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, no del todo nueva, pero que acumula el cargo de Vicepresidente de la Comisión y de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sujeto a las instrucciones de los gobiernos y del Consejo Europeo, ha roto la colegialidad e independencia de la Comisión y aunque el Parlamento no descarte la reprobación aislada del Alto Representante, como la de cualquier otro Comisario, es casi inverosímil. Tantas disfunciones en su carácter colegial, en su independencia y en su composición, unida a la actitud casi servil de la Comisión Barroso, contribuyeron a aumentar su pérdida de influencia y diluir su especificidad —fundada en la defensa del interés general— y transformarse en una institución muy próxima y acogedora de los intereses gubernamentales, como ya he señalado en anteriores apartados.

Con un Presidente legitimado por las urnas, como sucede desde 2014 y previsiblemente en el futuro, ya no es tan probable que el Presidente de la Comisión busque su autoridad en el entendimiento con el Presidente del Consejo Europeo sin que, por otra parte, tenga que colisionar con éste.

La Comisión, además de lanzar por sí misma propuestas sin esperar a la hoja de ruta del Consejo Europeo y a las instrucciones del Consejo como en la pasada gestión de la crisis económica y financiera, tiene que concentrarse, después, en encontrar alternativas aceptables para el Parlamento Europeo y para el Consejo, ayudando a un disperso y multitudinario Consejo a formar

consensos o mayorías suficientes. Si la Comisión no utiliza sus bazas, los Estados más fuertes seguirán aprovechando el vacío de la multitud de Estados para lograr sus propósitos particulares.

Por ello, la Comisión debe adoptar estrategias cambiantes en función de las circunstancias para lograr decisiones aceptables en tiempo útil. Hace tiempo que estimo que la Comisión tiene que reinventarse como «poder inteligente» y marcar un liderazgo sobre la base de grandes objetivos comunes. También debe reafirmarse como guardiana de los Tratados<sup>40</sup> frente a los Estados infractores con el reforzamiento de sus poderes en casos específicos<sup>41</sup> como en el procedimiento de constatación de las infracciones tras Lisboa. La Comisión tiene nuevos desafíos para evitar la pendiente de un *soft law* y reafirmar a la Unión como potencia normativa sino quiere sucumbir en la «Europa de los Príncipes» de los informales Eurogrupo y cumbres del Euro y sus Declaraciones.

Así pues, las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa a los dos grandes Tratados de la UE, junto a la propia dinámica sobrevenida ha abierto una doble vía: formalmente, en el proceso legislativo se mantiene el «triálogo», pero materialmente, desde el punto de vista de la influencia del discurso político y del renacido peso del Consejo Europeo institucionalizado, se constata, un diálogo cuadrangular. Una forma distinta de cuatripartismo ha renacido. Y si habláramos del debate económico-monetario, al tándem presidencial de la Comisión y del Consejo Europeo, debemos añadir los Presiden-

---

<sup>40</sup> La falta de autoridad de la Comisión desde el comienzo del siglo XXI para exigir a los Estados el respeto de sus obligaciones (por ejemplo, en materia de déficit presupuestario y endeudamiento) favoreció con su laxitud los fuertes desequilibrios macroeconómicos producidos en la crisis.

<sup>41</sup> Tampoco todo es absolutamente negativo y varias normas del *Six Pack* confían en la Comisión poderes de sanción ejecutivos que solo podrían ser desactivados mediante una mayoría del Consejo en su contra invirtiendo el sentido de la propuesta-recomendación de la Comisión que pasa a ser decisión salvo mayoría cualificada en contra del Consejo. Así, art. 5.2 Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306 de 23 de noviembre de 2011); art. 3.2 del Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23 de noviembre de 2006). En ambos casos la recomendación de sanción de la Comisión «se considerará adoptada por el Consejo a menos que este, por mayoría cualificada, decida rechazar la recomendación de la Comisión en el plazo de diez días...».

tes del Eurogrupo y del Banco Central Europeo<sup>42</sup>, claro que en ese marco sin presencia ni influencia del Parlamento Europeo, ni de los grandes principios que dan solvencia y equilibrio al entramado institucional como el de la democracia y la transparencia. En cualquier caso, un fuerte presidencialismo cuadrangular maneja el timón de la UE.

## 8. DESINSTANCIALIZACIÓN E INTERGUBERNAMENTALISMO ASIMÉTRICO

Hay paradojas sorprendentes en este imparable proceso de intergubernamentalización. Así, el Tratado sobre el Mecanismo de Estabilidad Europea (MEDE), que no es un tratado de la UE —no es derecho originario o primario— sino un tratado internacional tradicional restringido a los Estados de la zona euro, encomienda a la Comisión y al Banco Central Europeo una serie de atribuciones. Es decir, implícitamente, el conjunto de Estados de la UE ha autorizado a los Estados de la zona euro a utilizar algunas instituciones propias de la UE (Comisión, Consejo, Tribunal de Justicia y BCE) para sus propósitos y en campos de competencias estatales<sup>43</sup>. Es pues un tratado internacional «clásico», al margen del sistema de los Tratados constitutivos, pero vinculado al sistema jurídico-institucional de la UE a fin de alcanzar objetivos dentro de los Tratados y con nexos institucionales evidentes<sup>44</sup>, ahora bien

---

<sup>42</sup> Un buen ejemplo de gobierno cuadrangular es el «Informe de los cuatro presidentes»: H. van Rompuy, *Hacia una auténtica Unión económica y monetaria* en estrecha colaboración con José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, Presidente del Eurogrupo, Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo, 5 de diciembre de 2012, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf).

La réplica a ese Informe la dio el Parlamento Europeo con un Informe propio citado en n. 36.

<sup>43</sup> En efecto, la vigilancia posterior al programa de ajuste macroeconómico —que acompaña a toda asistencia financiera— será ejercida por la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea en el marco establecido en los artículos 121 y 136 del TFUE. Aunque en principio toda controversia en su seno se decidirá en el Consejo de Gobernadores, se prevé una cláusula compromisoria, de conformidad con el artículo 273 TFUE, para el recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconociendo su competencia vinculante para resolver toda controversia relativa a la interpretación y aplicación de dicho Tratado.

<sup>44</sup> Para Jean-Victor LOUIS, que afirma no temer «la simbiosis de las instituciones con el MEDE», lamenta «que el Tratado no prevea ningún tipo de responsabilidad parlamentaria. Ciertamente es que el Parlamento Europeo puede pedir cuentas a la Comisión por su

sin las obligaciones propias de la UE relativas a principios como el democrático o el de respeto a la Carta de los derechos fundamentales<sup>45</sup> o el de apertura y transparencia (sin acceso a los documentos del MEDE). En la UE, hasta estos tiempos de excepción, no se podía separar el proceso de toma de decisiones del de asunción de responsabilidades.

A su vez, este Tratado MEDE es complementario del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza (TECG), que también está al margen del derecho originario<sup>46</sup> —no lo han aceptado ni Reino Unido ni República Checa y Dinamarca con una declaración de exclusión parcial—, hace una encomienda de gestión a determinadas instituciones de la UE para controlar, supervisar y sancionar el cumplimiento de los nuevos compromisos internacionales restringidos<sup>47</sup>. Aparentemente una institucionalización desde fuera de la UE para servirse de estructuras estables para propósitos intergubernamentales (aunque en cinco años se decidirá sobre su inclusión como derecho originario).

Hay que reconocer que el Tribunal de Justicia no apreció violación alguna en la atribución de competencias concretas a algunas instituciones en los mencionados Tratados en la medida en que no afectaran a las competencias exclusivas de

---

actuación en el MEDE, pero no hay obligación de informar a la Asamblea de manera regular ni previsión de diálogo con el PE o su comisión competente. En el futuro será preciso realizar la integración del MEDE o de otro organismo con tareas similares o más desarrolladas en el ordenamiento jurídico de la Unión» («La sentencia Pringle», *RGDE* 29, 2013, p. 20)

<sup>45</sup> Para el Tribunal de Justicia en el marco del Tratado MEDE «los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1 de la Carta» por lo que no les es exigible su respeto en ese contexto (Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C: 2012:756, apartado 180).

<sup>46</sup> J. V. LOUIS, «Un traité vite fait, bien fait? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire», *RTDE*, 2, 2012, págs. 5-22; F. J. CARRERA HERNÁNDEZ, «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿un impulso a la realización de la política económica de la unión europea o un tratado superfluo e innecesario?», *RGDE*, 28, 2012, Iustel, págs. 1-44; F. MARTUCCI, «Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM», *Revue des Affaires Européennes*, 4, 2012, págs. 717 ss.

<sup>47</sup> La Comisión ejercerá sus competencias generales previstas en el TFUE y ve muy reforzada su capacidad de guardiana de un tratado sobre los Estados del TECG, en particular las atribuciones de los artículos 121, 126 y 136; el Tribunal de Justicia tendrá competencia para litigios entre las Partes sobre el cumplimiento de su contenido y para declarar la compatibilidad de específicas normas constitucionales y legales con el nuevo tratado. Crea una «cumbre» del Euro que ya venía funcionando de hecho.

la UE<sup>48</sup>, pero como ha señalado J. V. Louis «[n]o deja de ser paradójico que mecanismos o tratados internacionales como el Tratado MEDE o el Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la convergencia («*Fiscal compact*»), de 2 de marzo 2012, sean en efecto instrumentos para la implementación de reglas y principios del Derecho de la Unión»<sup>49</sup>.

Pero no nos engañemos el «estado de excepción» que ha vivido la zona euro desde 2008 ha llevado a la creación de un entramado de agencias de supervisión que asumen parte de los roles de la Comisión, delegando en ellas poderes de facto cuasi-legislativos, atribuciones que solo la Comisión estaría en condiciones de recibir<sup>50</sup>. Esos dos extraños tratados internacionales, negociados en parte en parte en el seno de las instituciones intergubernamentales con la asistencia de la Comisión, junto a la batería de normas sobre las autoridades europeas de supervisión lleva a crear, como indica Lenaerts, que estamos ante un nuevo método de acción que puede ser calificado como cooperación «semi-intergubernamental» y de «agencificación» de la UE<sup>51</sup>.

Las reformas relacionadas con la crisis se han hecho tanto con los sistemas de decisión previstos en los Tratados como al margen de los Tratados y sirviéndose de la clásica cooperación en el marco laxo del Derecho Internacional<sup>52</sup>. La

<sup>48</sup> El Tribunal estima que la reforma del art. 136 TFUE mediante la Decisión 2011/199 «...no atribuye ninguna competencia nueva a los Estados miembros» (apartado 184)... «Por consiguiente, el derecho de un Estado miembro de celebrar y ratificar el Tratado MEDE no está subordinado a la entrada en vigor de la Decisión 2011/199» (*Pringle, loc.cit.*, apartado 185).

<sup>49</sup> «La sentencia Pringle», *loc. cit.*, p. 20.

<sup>50</sup> El Tribunal de Justicia, sin embargo, los encuadra como poderes ejecutivos y técnicos, refiriéndose a las «circunstancias excepcionales» y ha estimado que los poderes de la Agencia Europea de Mercados y Valores, que está llamada a adoptar en circunstancias estrictamente delimitadas actos de alcance general en un ámbito que requiere la articulación de una competencia profesional y técnica específica, pueden ser objeto de control judicial; y que tales poderes no se corresponde sin embargo con ninguno de los supuestos definidos en los artículos 290 TFUE y 291 TFUE (Sentencia de 22 de enero de 2014, *Reino Unido /Parlamento Europeo*, C-270/12, EU:C:2014:18, apartados 53, 64, 82, 83).

<sup>51</sup> K. LENAERTS, «EMU and the EU's constitutional framework», *E.L.Rev.* 2014, 39(6), 753-769, p. 754; «From an institutional perspective, it is argued, in essence, that the system of checks and balances put in place by the authors of the Treaties has been adversely affected», p. 760.

<sup>52</sup> Como observa Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «Los Estados de la zona euro y las instituciones de la UE se han visto obligados a «inventar» mecanismos jurídicos no previstos en el derecho originario para hacer frente a las consecuencias de la crisis» («La Unión Europea ante la crisis económica y financiera», *RDCE*, 39, 2011, p. 354; también en «Las interminables reformas de la gobernanza económica de la zona euro», 27, 2012; J.V. LOUIS, «Les réponses à la crise», *CDE*, 47, 2, 2011, págs. 353-367.

revisión simplificada del art. 136 TFUE y los paquetes legislativos de derecho derivado se hicieron en el marco del Derecho de la UE; pero las dos grandes reformas (Tratados MEDE y TECG) se hicieron al margen del sistema jurídico de la UE. Sin embargo, todas tienen en común que se hicieron con métodos plenamente intergubernamentales y al margen del pactismo y de los roles de las diferentes instituciones, al tiempo que en las negociaciones internacionales se sirvieron del asesoramiento de la Comisión.

Lo preocupante es la desinstitucionalización de la UE<sup>53</sup>. El ingenioso sistema institucional ha dejado de funcionar tal como se concibió en el pasado<sup>54</sup>. No es que esté en crisis, sino que el sistema institucional y el método de la UE han dejado de funcionar en el pilotaje global de momentos decisivos, como los apuntados de la crisis económico-financiera y en momentos álgidos de crisis exteriores (Georgia, Ucrania): deciden parejas o grupos de Estados (un directorio), las presidencias de las instituciones representativas de Estados, o las cuatro presidencias (excluida la del PE).

Los Estados han prescindido de las instituciones en ocasiones muy importantes durante la gestión de la crisis financiera entre 2007 y 2015. Lo mismo se puede decir de la gestión de la crisis en Ucrania en 2013-2015, incluida la gestación de los Acuerdos de alto el fuego Minsk I y II.

Tampoco la Comisión ha ejercido su papel de impulso y moderación; en la pasada legislatura no proponía, aunque formalizase las directrices del restringido directorio como propuestas; y, desde luego, ha descuidado su vital papel de guardiana de los Tratados provocando un deslizamiento del Derecho de la UE hacia un *soft law*<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> P. SOLDATOS se refiere al «détricotage» o destejido institucional («L'Union politique de l'Europe: une finalité...»), *loc. cit.* págs. 269-270 y 273.

<sup>54</sup> Para CHITI y TEIXEIRA «...the co-existence of the decision-making processes of the Union method and intergovernmentalism with a multiplicity of EU configurations will lead to an inevitable attrition that will further hinder the effectiveness of the EU institutions. The relative dependence of the Commission on the agenda set by the European Council is one of the signals» (*loc. cit.* p. 707)

<sup>55</sup> Por ejemplo, en relación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el TECG, F. Jesús CARRERA HERNÁNDEZ señala que determinados actos del Consejo se sitúan en un plano esencialmente político; «el Consejo no dirige auténticos mandatos a los Estados miembros que, en principio, ven salvaguardada su soberanía económica. Claro que con ello, también se excluye la intervención del TJ y, por tanto, el arreglo judicial de las divergencias que pueden surgir entre el Estado miembro y las instituciones... aunque estamos ahora en presencia de un acto típico obligatorio del Consejo, conviene no perder de vista que la Decisión adoptada no pretende establecer obligaciones ni imponer condiciones al Estado.» («Hacia una nueva arquitectura de la política económica de la Unión Europea», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014, p. 61 y 64).

que se aplicaría a conveniencia de los intereses de los Estados, en particular de algunos.

El Consejo no debate ni busca mayorías o consensos y da instrucciones a la Comisión y se imponen unos pocos Estados. Esta desinstitucionalización afecta al Parlamento pues en el mejor de los casos, en su negociación y entendimiento con Comisión y Consejo, cuando no queda de mudo testigo por el pilotaje del Eurogrupo y de la Presidencia del Consejo Europeo. El PE se ha quedado casi solo en la defensa de los intereses generales... Las propuestas y acuerdos de aquellos son endosados a las respectivas instituciones prescindiendo de los contrapesos del sistema al impedir el normal ejercicio de la propuesta de la Comisión y la dialéctica de ésta con el colegislador Consejo-Parlamento Europeo; todo (lo importante) se espera que se inicie y se decida un directorio de Estados o de los cuatro Presidentes. El predominio continuado del directorio revela un intergubernamentalismo asimétrico desconocido en un proceso que siempre hizo gala de una simetría cooperativa.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Las nuevas dinámicas institucionales originadas por las ampliaciones, la aplicación de las reformas de Lisboa al TUE y TFUE y la gestión misma de las circunstancias excepcionales de la crisis han conducido a un fuerte control intergubernamental, trastocando el tradicional y evolutivo método de la Unión fundado en la acogida y confluencia de intereses nacionales muy diversos y de formulación del interés europeo por diversas instituciones en el respeto a la democracia y la transparencia. Se constata un peso excesivo del Consejo Europeo y de su entramado (Consejo, Eurogrupo, cumbres del euro), una influencia destacable de las presidencias y en el mejor de los casos un diálogo cuadrangular y una preocupante liviandad en el recurso a las instituciones y sus métodos de trabajo y de producción jurídica.



ISSN 1138-4026  
9 771138 402608  
00050



18,00 €