

TEMA 2

LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (I): EL CONSEJO EUROPEO, EL CONSEJO Y LA COMISIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN Y FUNCIONES. EL PROCEDIMIENTO DECISORIO. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO.

1. ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

2. LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

2.1. INTRODUCCIÓN

2.2. EL CONSEJO EUROPEO

2.2.1. Naturaleza

2.2.2. Atribuciones

2.2.3. Funcionamiento

2.2.4. Normativa que genera

2.3. EL CONSEJO DE MINISTROS

2.3.1. Naturaleza

2.3.2. Composición

2.3.3. Funciones

2.3.4. Organización y funcionamiento

2.4. LA COMISIÓN EUROPEA

2.4.1. Naturaleza

2.4.2. Composición

2.4.3. Nombramiento de sus miembros, duración de su mandato y cese

2.4.4. Funcionamiento

2.4.5. Competencias

3. EL PROCEDIMIENTO DECISORIO

3.1. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO DECISORIO

3.1.1. Proceso decisorio formal

3.1.2. Proceso decisorio informal

3.2. EL PROCEDIMIENTO DECISORIO EN LA COMISIÓN

4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO

4.1. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DECISORIO A TRAVÉS DE LA COMISIÓN

4.2. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DECISORIO A TRAVÉS DEL CONSEJO

1. ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El sistema institucional de la Unión Europea, basado en concepciones y métodos desconocidos hasta 1951, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, representa el fundamento de la integración europea. Se trata de un reparto de funciones que no responde al esquema inspirado en Montesquieu (poderes legislativo, ejecutivo y judicial), ya que el poder legislativo corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo, el poder presupuestario está compartido, el Parlamento Europeo puede cesar (moción de censura) a la Comisión pero no al Consejo, y además, si la Comisión asume la función del poder ejecutivo, el Consejo acumula funciones legislativas y ejecutivas.

Según el artículo 13 del TUE, la Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. En aplicación del principio de competencia normativa, orgánica y funcional, 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, manteniendo entre sí una cooperación leal.

Estas instituciones tienen una base política y sociológica diferente, y una legitimidad propia: el Consejo representa los intereses de los Estados miembros, la Comisión, el interés comunitario, el Parlamento, los intereses de los pueblos de los Estados, y el Tribunal de Justicia, el principio del Estado de Derecho.

Por otra parte, debemos mencionar al Defensor del Pueblo Europeo, que defiende a los ciudadanos y empresas de la Unión Europea frente a la mala gestión, y a los organismos financieros: Banco Central Europeo (responsable de la política monetaria europea) y el Banco Europeo de Inversiones (financia proyectos de inversión de la Unión Europea). Además, según el art. 13.4 TUE, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, con funciones consultivas.

Asimismo, son organismos interinstitucionales: la Oficina de Publicaciones Oficiales que publica, imprime y distribuye información sobre la Unión Europea y sus actividades; y la Oficina de Selección de Personal de la Unión Europea contrata al personal de las instituciones de la Unión Europea y otros organismos.

Son organismos descentralizados las agencias de la Unión Europea, que pueden ser «*reguladoras*» y las «*ejecutivas*». Las primeras son 29 organismos independientes y descentralizados que se rigen por una base jurídica propia, divididos en tres categorías: agencias comunitarias, agencias de política exterior y de seguridad común y agencias de cooperación policial y judicial en materia penal.

2. LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

2.1. Introducción

La consolidación de un sistema institucional constituía un requisito básico para hacer factible el proceso de integración europeo. Por ello, la organización de las instituciones comunitarias ha ocupado un lugar central entre los objetivos de la Comunidad y de la Unión Europea durante las últimas décadas. El principal obstáculo en este planteamiento ha residido, casi siempre, en la necesidad de conjugar aspectos supranacionales junto a otros de índole nacional. Aunque esa pugna entre el espíritu supranacional y la cooperación intergubernamental no está definitivamente resuelta, el Tratado de la Unión Europea ha incluido algunos elementos novedosos que vienen a otorgar un mayor nivel de definición al actual, aunque todavía no definitivo, entramado institucional europeo.

Es frecuente hacer alusión a lo atípica que resulta la distribución de poderes entre las instituciones europeas, puesto que no guarda una fiel correspondencia con la división de poderes clásica de los Estados modernos de derecho. En la Unión, las fronteras entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial no están claramente delimitadas y, lo que es más significativo, su papel rector o subsidiario con respecto a las distintas instancias nacionales no siempre está definido. Todas estas circunstancias hacen obligado el estudio del funcionamiento de las instituciones europeas como paso previo al conocimiento de los campos de acción por ellas cubiertos, a menudo con muy distinta intensidad reguladora.

Vamos a abordar el estudio de las principales instituciones comunes, la Comisión, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, el Parlamento y el Tribunal de Justicia, y mencionaremos además sucintamente los órganos y nuevas instituciones que conforman la actual fase de la integración europea.

2.2. El Consejo Europeo

2.2.1. Naturaleza

La denominación de algunas de las instituciones puede inducir a error, especialmente cuando órganos distintos tienen denominaciones muy similares, tal es el caso del Consejo ya que en realidad existen tres «*Consejos*»:

- a) *El Consejo Europeo*: Es una institución que está constituida por los jefes de Estado o de Gobierno (es decir, presidentes y/o primeros ministros) de todos los países de la Unión Europea, más su presidente y el presidente de la Comisión Europea. Es la máxima instancia de establecimiento de políticas de la Unión, por lo que a menudo sus reuniones se denominan «*cumbres*».
- b) *El Consejo*: También conocido como Consejo de Ministros es una institución está formada por ministros de todos los países de la Unión. Se reúne periódicamente para tomar decisiones detalladas y aprobar legislación de la Unión.

- c) *El Consejo de Europa*: El Consejo de Europa no es una institución de la Unión Europea, sino que se trata de una organización intergubernamental que tiene por objetivo proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Se creó en 1949 y uno de sus primeros logros fue redactar el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Para permitir que los ciudadanos ejercieran sus derechos conforme al Convenio, creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Consejo de Europa cuenta ahora con cuarenta y siete Estados miembros, incluidos todos los países de la Unión Europea, y su sede se halla en Estrasburgo (Francia).

Así, de acuerdo con el artículo 15.2 del TUE «*el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*». El Consejo Europeo se compone, por tanto, por los representantes políticos de más alto rango de los Estados miembros, o sea los Jefes de Gobierno o los Jefes de Estado con poderes ejecutivos.

2.2.2. Atribuciones

Las atribuciones del Consejo Europeo son de gran importancia puesto que se ocupa de preparar la agenda de los Consejos y de revisar los temas a tratar, buscando acuerdos previos entre los distintos Estados miembros o dejando éstos pendientes de la decisión política de los ministros, si no existe consenso previo. En torno al Consejo y a las Representaciones Permanentes de los Estados miembros existen numerosos grupos de trabajo formados por altos funcionarios y expertos de los distintos países que se encargan de discutir las propuestas presentadas por la Comisión. También existen, como es natural grupos de presión de muy distinta índole.

Como cumbre de los jefes de Estado o de Gobierno de todos los países de la Unión Europea, el Consejo Europeo representa el máximo nivel de cooperación política entre los Estados miembros. En sus reuniones, los líderes deciden por consenso la orientación general y las prioridades de la Unión, y proporcionan el impulso necesario para su desarrollo.

El Consejo Europeo no adopta la legislación. Al final de cada reunión emite «*conclusiones*», que reflejan los principales mensajes resultantes de los debates y hacen un balance de las decisiones adoptadas, así como de su seguimiento. Las conclusiones identifican grandes cuestiones que ha de abordar el Consejo, es decir, las reuniones de ministros. También puede solicitar a la Comisión Europea que presente propuestas para afrontar los retos u oportunidades concretos de la Unión.

2.2.3. Funcionamiento

Las reuniones del Consejo Europeo, en principio, tienen lugar al menos dos veces cada seis meses. Pueden convocarse más reuniones (extraordinarias u oficiosas) para solucionar problemas urgentes que requieren la toma