

CAPÍTULO SEXTO

Unión Europea

En este capítulo sexto, el lector debe conocer la importancia del estudio de la Unión Europea como ejemplo de integración. Para ello, se realiza un recorrido por las fuentes, originarias y derivadas, por los tratados constitutivos y su evolución hasta la actualidad, así como el estudio de las Instituciones de la Unión Europea.

I. Introducción.

No quisimos dejar pasar la ocasión de incluir en un libro dedicado a los Sistemas Jurídicos Contemporáneos, la presentación o exposición de uno de los grandes fenómenos jurídicos como es la integración europea.

En la actualidad, dada la dinámica de la Unión Europea, es importante conocer en qué consiste este ente comunitario, así como visualizar su evolución y proyección.

En pleno siglo XXI, la Unión Europea forma el marco económico, jurídico y político en el que 27 Estados Miembros manifiestan una misma voluntad, bajo la integración y cesión de soberanías, de realizar un destino común.

Así, como decimos, para conocer la importancia del resurgir, hoy más que nunca, de la llamada Unión Europea, es preciso conocer, al menos, los hitos más importantes que generaron el nacimiento de la actual Unión y, por supuesto, su evolución, fundamentalmente a través de sus Tratados y de sus Instituciones.

Mucho se ha discutido sobre si el fenómeno de la Unión Europea ha sido o es exitoso. La respuesta puede ser realmente simple al visualizar que si siguen ciertos Estados esperando su turno para solicitar su inclusión en el marco comunitario, ello es un dato denotativo del interés y, por tanto,

del éxito de la integración comunitaria. Al final del capítulo incluimos un anexo I con las distintas etapas de la ampliación de los 27 Estados miembros.

Otro dato significativo es que en medio siglo, la Europa comunitaria ha elevado el nivel de vida de sus ciudadanos a unas cotas sin precedentes.

En la actualidad, la Unión Europea, con sus 27 Estados miembros, representa 500 millones de habitantes y es el primer mercado mundial, un mercado único sin fronteras y con una moneda única. Igualmente, al final del capítulo incorporamos un anexo II con las etapas de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Otro dato que merece la pena destacar es que el 70% de la legislación vigente en los Estados miembros es de origen europeo. Este alto porcentaje condiciona la vida diaria de los Estados, de la Administración, de las Empresas y de los ciudadanos. Esta legislación comunitaria se ha fortalecido a medida que se han dado las distintas reformas de sus tratados constitutivos. Es un hecho que en ningún país ha habido tantas reformas como en la Unión Europea en los últimos 20 años.

Cierto es que todo el proceso de la Unión Europea ha sido vinculado al gobierno, a las elites políticas y escasamente al pueblo. Ante tal aseveración no podemos evitar expresar que la Unión Europea no es una panacea, tiene un sistema de pesos y contrapesos en donde se han vislumbrado momentos de paz y estabilidad y momentos de inquietud.

El estudio del derecho comunitario representa un gran reto pero no por la dificultad de su contenido sino por la dificultad en la que se presenta su acervo y se incluyen todas sus reformas. Como ejemplo, véase cómo el estudiante que inicia sus estudios en derecho comunitario, al leer la última reforma a los Tratados constitutivos, Tratado de Lisboa, el cual cuenta ya con un subtítulo: “Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, y de ahí la remisión a un articulado que la deriva a las distintas disposiciones que deben ser actualizadas de los Tratados constitutivos mencionados, se encuentra ante una normativa diseminada en los distintos Tratados constitutivos, lo cual implica en la mayoría de las ocasiones, una “maraña” en donde debemos detectar las disposiciones vigentes.

La integración europea ha llevado su tiempo y aún está en proceso; un proceso de estas características, en el que se ponen en común no sólo los intereses económicos, sino además los intereses políticos y sociales, no hubiera sido posible sin las Instituciones que le dieron cobertura y los Tratados constitutivos como fuentes originarias.

La Unión Europea no es un Estado, ni una federación de Estados y tampoco es una organización internacional. Hay un sector doctrinal que la

conceptualiza como un sistema de soberanías compartidas, un poder civil basado en la interdependencia que dispone de poderes normativos, que incluso puede tomar decisiones pero que no tiene fronteras definidas. En ese sentido, destacamos, en este momento, un detalle realmente sorprendente y que da pauta al entendimiento de ciertas circunstancias dentro del ámbito de la Unión Europea y es el detalle que no tiene poderes fiscales, es decir, no hay impuestos europeos y por ello el presupuesto es realmente bajo, a veces inferior al que puede tener un país como Dinamarca. El motivo o justificación de tal situación, en el ámbito fiscal, es tan sencillo como que los Estados no quieren ceder poder fiscal a Europa. Los Estados Miembros controlan los presupuestos pero prácticamente tan sólo en dos parcelas, a saber: política agraria y política de cohesión —desarrollo regional—.

Hasta aquí, podemos expresar que en pleno siglo XXI, estamos ante una Europa totalmente diferente a la que marcó su nacimiento en la década de los cincuenta del siglo pasado. Hay más Estados miembros y más competencias por lo que el “edificio” europeo necesita ser adaptado a las nuevas necesidades, a las nuevas circunstancias. Ese fue el objetivo que marcó, por ejemplo, el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, una reforma realmente ambiciosa que tuvo un final un tanto sorprendente y que se reconduce en el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007.

Hay que subrayar que sus Instituciones, como tal, son peculiares y así se puede representar al Estado de origen y al Ciudadano europeo como Diputado, por un determinado país miembro, en el Parlamento Europeo, y por lo tanto, podríamos decir que se puede dar la paradoja de ostentar dos poderes: diputado en el país de origen y diputado europeo. Por lo que se refiere a la Comisión Europea, ésta tiene algo de Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; tecnocrática dado que no sale de un proceso electoral, compuesta por un comisario (uno por cada país miembro —veintisiete comisarios—) repartidos en carteras tales como agricultura, economía, ampliación, etcétera. Entre sus funciones más destacables tiene la de proponer iniciativas, es decir, tiene poder propositivo en exclusiva.

En definitiva, tenemos una mezcla de elementos democráticos (Parlamento) con elementos tecnocráticos (Comisión), una mezcla que además de ser curiosa no nos deja de sorprender.

El Derecho comunitario se impone a los Estados. Si se pertenece a la Unión Europea se debe aplicar las normas de la Unión Europea. Estamos ante un sistema que se basa en dos legitimidades: estatal y ciudadanos (elecciones).

II. Fuentes comunitarias

Las fuentes del derecho comunitario son dos:

- 1) Derecho primario, integrado por todos los Tratados constitutivos de la Unión Europea, incluidos los anexos, protocolos, reformas de los Tratados y los Tratados de adhesión.
- 2) Derecho derivado, integrado a su vez por:
 - 2.1. Reglamentos, disposiciones de carácter general, obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado Miembro;
 - 2.2. Directivas que obligan a todo Estado Miembro destinatario en cuanto a su resultado, pero deja a las instancias nacionales la elección de la forma y los medios para alcanzar dichos objetivos; la directiva puede ser general o individual;
 - 2.3. Decisiones que son obligatorias en todos sus elementos para sus destinatarios, que no son necesariamente los Estados.

III. Tratados constitutivos

Podemos decir, sin miedo a equivocarnos, que el nacimiento del proceso de integración europea se sitúa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Europa, en ese momento, tenía dos objetivos claramente definidos por una parte: la intención de reconstruir la estructura económica y política de Europa occidental; y, por otra parte, consolidar la paz entre los países europeos.

A tales objetivos hay que añadir que se dieron una serie de condiciones propicias que determinaron el surgimiento de una nueva configuración de Europa, destacando, entre otras, el reconocimiento de su propia debilidad; la convicción de acabar, definitivamente, con la posibilidad de nuevos conflictos armados y el deseo de un mundo libre y justo —la denominada y tan anhelada convivencia de personas y de Estados—.

Tal y como ya hemos expuesto en un trabajo anterior en el que introducíamos aspectos generales de la Unión Europea, el cual queremos

seguir por su concreción e idoneidad en este momento, fue Winston Churchill, primer ministro Británico, quien propuso la creación de los “Estados Unidos de Europa” en su famoso discurso de Zurich el 19 de septiembre de 1946, cuyo primer paso debía ser la creación de un Consejo de Europa. Es el primer paso hacia la reconciliación.

Al mismo tiempo que se pronunciaba el mencionado discurso de Winston Churchill, en Suiza se llevaba a cabo un congreso de grupos europeístas que demandaban la supresión de las soberanías nacionales europeas para dar lugar a una nueva entidad federal.

Llegados a este punto, el 5 de junio de 1947, el Secretario de Estado norteamericano, George Marshall, propuso, en un discurso que disertó en la Universidad de Harvard, el plan que llevó su nombre “Plan Marshall” (Programa de Reconstrucción Europea). Se destinaron importantes montos de capital norteamericano con el objeto de apoyar el proyecto de la unificación europea con la esperanza de que fuera realmente un alivio a la política mundial y la apertura de nuevos y mayores mercados. El Plan Marshall tenía dos misiones centrales que fueron, por un lado, contrarrestar a las fuerzas políticas de izquierda y sindicales —especialmente en Italia y Francia— y por otro lado, influir y contener el surgimiento de un capitalismo europeo y vigoroso que representara una fuerte competencia futura.

En este contexto, Europa se encontraba al borde del abismo; apenas había terminado la Segunda Guerra Mundial cuando tomó cuerpo la amenaza de una Tercera Guerra Mundial; las hostilidades continuaban y se produjo lo que se denominó la Guerra Fría: confrontación Este-Oeste. Apenas cinco años después de la Segunda Guerra Mundial, los antiguos adversarios estaban muy lejos de haberse reconciliado. Concretamente el problema se planteaba con respecto a Francia y Alemania, era necesario establecer un vínculo entre estos dos países y reunir en torno a ellos a todos los países libres de Europa para construir juntos un destino común.

Los jefes de las diplomacias norteamericana y británica habían confiado a Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores francés, una misión de suma importancia que consistía en presentar una propuesta para integrar la Alemania Federal en el concierto occidental.

Se necesitaron, en definitiva, sentar las bases de una colaboración y alianza permanente entre las dos grandes potencias productoras de las materias primas de la industria bélica —el carbón y el acero—, Francia y Alemania. A los bloqueos políticos se sumaban las dificultades económicas. Jean Monnet, comisario del Plan Francés de Modernización, poseedor de una experiencia única como negociador y hombre de paz, propone a Robert Schuman y al Canciller alemán Konrad Adenauer la creación de un interés común entre

sus países: la gestión, bajo una autoridad independiente, del mercado del carbón y del acero. En efecto, se acaba de salir de un conflicto bélico que había concienciado a Europa acerca de la necesidad de evitar situaciones cualesquiera vejatorias para el individuo o atentatorias contra sus economías; por lo tanto, la propia creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, cobre o cubría, en ese momento, todos los mencionados propósitos sin olvidar que por encima de todo esto estaba el deseo de paz de las naciones europeas, afirmado, con absoluta rotundidad, en la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950.

Sin lugar a duda, el Plan Schuman encierra en sí propuestas revolucionarias. Su principio fundamental es la *delegación de soberanías*, en un sector limitado pero decisivo: la producción franco-alemana de carbón y de acero.

Como nos destaca Josep M^a Jordán Galduf, desde los inicios de la integración europea se puede ver claramente cómo Europa está utilizando pragmáticas metas económicas para aproximarse a ambiciosos objetivos políticos. Según los fundadores de las Comunidades Europeas, la fusión de los intereses económicos de los Estados miembros crearía las condiciones para alcanzar posteriormente una integración política de mayor envergadura.

Siguiendo la línea del proyecto comunitario, en 1950, como ya se mencionó, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, hizo el llamado a los países europeos para crear una primera comunidad; es el comentado Tratado Constitutivo o fundacional, Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y Acero (TCECA) también denominado Tratado de París, por el lugar de su firma, el 18 de abril de 1951, entrando en vigor el 23 de julio de 1952.

Tras su ratificación por parte de los seis Estados signatarios: República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos; el 10 de agosto de 1952, la Alta Autoridad, presidida por Jean Monnet, se instalaba en Luxemburgo.

El TCECA tenía un ámbito de aplicación muy definido, nacía con un marcado carácter técnico y económico; se considera como el primer organismo multilateral con un verdadero carácter multinacional. El siguiente paso era continuar por la vía de la integración; acabar con el tradicional enfrentamiento franco-alemán y establecer, de una vez, la federación europea.

En el avance hacia la integración, como manifiestan Rossell y Aguirre, “el éxito de la CECA inspiró aún más a los europeístas, quienes pensaban que había llegado el momento de extender los esfuerzos integracionistas a los ámbitos políticos y militares (...) las circunstancias internacionales demandaban una mayor cooperación intereuropea”.

Hasta ese momento, todo parecía funcionar bien, se habían creado solidaridades de hecho y el avance continuaba hacia otros sectores de la economía; sin embargo, cuando se ignoró la necesidad de la técnica de los “pequeños pasos” y se intentó avanzar aún más rápido, creando la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea (CPE), estos grandes proyectos fracasaron de inmediato.

Tras el fracaso de la CED y CPE, al decir de Mangas y Liñán, resultaba peligroso dejar aislada a la CECA y era necesario reanudar la experiencia supranacional con el método funcional, dando lugar, posteriormente, a los siguientes Tratados Constitutivos de la Unión Europea.

Tenemos, por otro lado, el Tratado de Roma o los Tratados de Roma, con un antecedente en la unión aduanera y económica alcanzadas por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, a partir de 1948, conocida como, el ya mencionado, Benelux, y estuvo, además, precedido de la Constitución de la CECA.

Fue un hecho que los logros alcanzados en el aspecto económico por la CECA, estimularon a los seis países miembros, al tratar de proyectar la misma fórmula hacia todas las actividades económicas e industriales.

Se continúa con el espíritu de integración materializándose en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA, celebrada en Messina, Italia. En esta reunión se expresa la voluntad política decidida para entrar en una nueva etapa de la construcción europea y se anuncia la voluntad de establecer una Europa unida, la preparación de un informe sobre las posibilidades de una unión económica general, así como sobre una unión en el terreno nuclear. La meta era, tal y como expresa Piñón Antillón, en definitiva, presentar una propuesta de integración económica a partir de las resoluciones allí tomadas. El Informe Spaak se convirtió en base principal para continuar con la idea integracionista europea.

Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), se firmaron en Roma, el 25 de marzo de 1957, con entrada en vigor el 1 de enero de 1958, con las mismas bases que el Tratado CECA, aunque con un mayor acercamiento hacia la idea intergubernamental. Se estableció a través de los Tratados de Roma, la coordinación en el desarrollo e investigaciones atómicas pacíficas, así como un programa de acercamiento para promover el progreso tecnológico y la producción nuclear en Europa; Euratom garantizaba también el suministro de las necesarias materias primas. Fue una negociación en *Package-Deal* para que todos los participantes resultasen beneficiados en alguna medida y así se diera un paso más hacia la integración europea.

En este momento, tenemos que expresar que tanto la CECA como el Euratom representaron dos formas de integración sectorial (carbón y acero por un lado y el desarrollo común y para fines pacíficos de la energía nuclear, por otro lado); en cambio, la CEE constituye una forma de integración global (extendida al conjunto de la actividad económica); esto último motivó o provocó la hegemonía que ha tenido esta última en el proceso de conformación de la Unión Europea. Desde esa perspectiva, los órganos de estas tres comunidades estarían separados y serían independientes entre sí hasta la firma en Bruselas, el 8 de abril de 1965, del Tratado de Fusión de los mismos, con entrada en vigor el 1 de julio de 1967, pudiéndose hablar, a partir de ese momento, en conjunto, de las “Comunidades Europeas”.

Mediante el Tratado de Fusión, se integraron los órganos de la CECA, la CEE y Euratom.

En 1984, se elaboró un Proyecto de Tratado de Unión Europea (TUE) —el denominado “Proyecto Spinelli” por su ponente—, el cual tuvo escaso éxito práctico pero fue el empuje determinante para iniciar el proceso de reforma de la Comunidad.

En 1985, se produce un avance hacia la integración como consecuencia de haber resuelto en el Consejo Europeo, celebrado en Fontainebleau, el problema del presupuesto británico.

La realización del Mercado Único Europeo quedó recogida como un objetivo fundamental del Acta Única Europea (AUE) firmada en Luxemburgo y en La Haya, el 17 y 28 de febrero de 1986, respectivamente, que entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Con la firma del Acta Única Europea, al decir de Fernando Morán, “se produce un salto cualitativo muy importante dentro del sistema comunitario. Se amplían las competencias de la Comunidad y se abordan tres de los grandes problemas de la Comunidad Europea que son, a saber:

- El déficit de representación de la Comunidad, problema institucional manifestado en el terreno de los valores políticos.
- La creación de un mercado interior, suprimiendo todas las barreras aduaneras entre los Estados.
- Las consecuencias monetarias de este mercado interior.

Hay que destacar que el Acta Única Europea representó la primera reforma importante de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, y marcó uno de los grandes principios, en el plano económico, que inspiran

a la Comunidad Europea desde el Tratado de Roma, es decir, garantizar las cuatro libertades de circulación (personas, mercancías, capitales y servicios); libertades sin obstáculos aduaneros desaparecidos en el interior de la geografía determinada por el mercado común.

Tras el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, supone la segunda reforma más importante de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

Los proyectos preparados por las Conferencias Intergubernamentales fueron sometidos a la reunión del Consejo Europeo en Maastricht el 9 y 10 de diciembre de 1991 y los jefes de Estado y gobierno aprobaron el texto.

El TUE fue firmado por todos los Estados miembros el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, y no entró en vigor sino hasta el 1o. de noviembre de 1993. Este lapso demuestra que el TUE tuvo serios obstáculos para ser admitido en los diferentes Estados miembros.

Esta segunda gran reforma fue motivada, en principio, por los éxitos que se venían dando dentro de la Comunidad, y además por todos sus cambios y crecimiento. Se necesitaba elaborar un nuevo tratado basado en la unión económica y monetaria. En este momento es cuando se propicia una importante fase de la tantas veces mencionada integración europea.

Son tres los pilares que se establecen después de esta segunda gran reforma:

- 1) La Comunidad Económica Europea, surgida del Tratado de Roma, se convierte ahora formalmente en la Comunidad Europea o Unión Europea;
- 2) Se dota a la Comunidad de nuevas competencias, sobre todo en materia de educación, cultura y salud; y se refuerza el principio de la cohesión económica y social;
- 3) Se consagra el principio de subsidiariedad, según el cual la Comunidad sólo intervendrá cuando aporte un valor añadido a la acción nacional o regional.

La *tercera gran reforma* de los Tratados Constitutivos, la representa el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997. Cabría plantearse la justificación de esta nueva reforma ante el olvido, pensamos, de los legisladores del TUE, de “partidas” importantes que motivaron la posterior reforma a través de este Tratado de Ámsterdam.

Los objetivos principales de la Unión, a través del Tratado de Ámsterdam fueron:

- 1) *Libertad, seguridad y justicia.* En este apartado el Tratado hace especial hincapié en fomentar una zona de libertad, seguridad y justicia para todos, en el que se reconozcan y protejan las libertades fundamentales y los derechos humanos; reconociendo, asimismo, igualdad de sexos, de oportunidades, de protección social; se protejan los derechos inherentes a la libre circulación de personas; mayor interés por los temas de asilo, visados y migrantes para evitar prácticas xenófobas o discriminatorias; “cooperación reforzada” para la supresión de controles fronterizos en las carreteras y aeropuertos; y una mayor cooperación entre los gobiernos en los temas policiales (Europol) y judiciales.
- 2) *La Unión y el ciudadano.* Este capítulo del Tratado está concentrado, en su mayor parte, en torno a marcar una serie de directrices comunitarias que deberán incluirse en los planes nacionales para el empleo. La Unión Europea coordinará las políticas de empleo pero serán los Estados Miembros los encargados de responsabilizarse de sus políticas de empleo, en las que se deberá conceder mayor importancia a la creación de empleo; combatir, asimismo, el desempleo de larga duración; fomentar un alto nivel de formación para acceder a mejores empleos; luchar contra la exclusión social y por la igualdad de oportunidades; representación y defensa colectiva en terceros países; y crear, en definitiva, un “modelo social europeo” que solvete o mejore, al menos, la situación laboral europea.

El Tratado de Ámsterdam, de la misma manera, asienta la posibilidad, para los ciudadanos de la Unión, de acogerse a representación diplomática y consular de cualquier Estado Miembro en los terceros países en que su país no esté representado; votar y ser elegible en las elecciones municipales y europeas en el Estado en el que se reside, aún sin poseer la nacionalidad; se subraya que la ciudadanía europea es complementaria y no sustituta de la nacional; cumplir con el principio de subsidiariedad, en el sentido que la Comunidad debe actuar únicamente cuando puedan obtenerse mejores resultados con sus intervenciones; cooperación aduanera; protección y estrategias medioambientales; protección de la salud humana, previniendo enfermedades y evitando fuentes de peligro.

- 3) *Política exterior coherente y eficaz*. Uno de los grandes pilares que sustenta la Unión Europea es precisamente éste, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El Tratado de Ámsterdam, en lo que concierne a la PESC, establece estrategias con objetivos, duración y medios para lograrlos con la coordinación de los quince Estados Miembros; mayor eficacia en el ejercicio diplomático y capacidad económica; capacidad de la Unión para celebrar acuerdos internacionales para desarrollar, en definitiva, su política exterior; y, sobre todo, una cooperación de las misiones diplomáticas y consulares.
- 4) *Las Instituciones de la Unión Europea*. Uno de los grandes retos de la Unión es hacer frente a las futuras ampliaciones de la Comunidad Europea y en conexión directa, se necesita adaptar y mejorar sus Instituciones. Se exponen, en el Tratado, procedimientos más accesibles y transparentes de las Instituciones de la Unión; se limita el número de miembros del Parlamento Europeo; se extiende la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada a nuevos ámbitos de actuación política de la Unión, como por ejemplo en relación con la ampliación de nuevos Estados Miembros; se refuerza la Presidencia de la Comisión Europea; se amplía la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en cuanto a la salvaguarda de los derechos humanos; y se otorga una mayor autonomía administrativa al Comité de las Regiones.
- 5) *Cooperación más estrecha, "flexibilidad"*. La unidad, cultural o económica, que más o menos, pudiera haber tenido la "Europa de los seis", no es la que en la actualidad o, mejor dicho, en el futuro, va a tener la Unión Europea. En epígrafes anteriores del presente trabajo, ya dijimos que es un hecho la entrada, próximamente, de una decena de países de Europa Central y Oriental. En esta línea, el tratado prevé una "cooperación más estrecha" que dé flexibilidad o dé ciertas garantías a los Estados miembros que se encuentren en una situación de desventaja y así poder nivelarse con el resto de los Estados que forman parte de la Unión Europea; y lograr una "cooperación más estrecha" estipulando condiciones generales que establezcan un marco claro de la mencionada cooperación.
- 6) *Simplificación y consolidación de los tratados*. El especialista en derecho comunitario sabe, o sufre, que adentrarse en el estudio de la legis-

lación comunitaria no es tarea fácil y así lo manifestamos desde la introducción de este capítulo. El problema no radica en la dificultad, envergadura o extensión del acervo sino es el laberinto de artículos intercalados de las diferentes fuentes originarias. El Tratado de Ámsterdam se propuso simplificar los Tratados (más de una docena de los mismos y actos básicos sin mencionar los protocolos) con la intención de lograr una consolidación del acervo comunitario.

Seguimos avanzando y llegamos a la *cuarta gran reforma* de los tratados constitutivos y así nos encontramos ante el Tratado de Niza y con la firma de éste concluye la Conferencia Intergubernamental que se inició el 14 de febrero de 2000 y que llegó a un acuerdo en el Consejo Europeo de Niza durante los días 7 a 11 de diciembre de 2000. La Cumbre Intergubernamental terminó sus trabajos adoptando el Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, que entraría en vigor el 1o. de febrero de 2003. El texto aprobado del Tratado de Niza fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie C, número 80, del 10 de marzo de 2001.

La Conferencia Intergubernamental de 2000 cumplió los objetivos de reforma institucional que permitió hacer frente a las adhesiones; no obstante, se previeron modificaciones para cuando el número de Estados miembros de la Unión supere los 20, al menos con un año de anterioridad, debiéndose reunir una nueva Conferencia Intergubernamental para llevar a cabo una revisión global de los preceptos de los Tratados en su composición y funcionamiento.

Como objetivo fundamental, el Tratado de Niza adaptó el funcionamiento de las instituciones europeas con el fin de permitirles acoger a nuevos Estados miembros; fue el paso hacia la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa central, oriental, mediterránea y báltica.

Los principales elementos del Tratado de Niza se refieren a la composición de las principales instituciones de la Unión; los mecanismos de decisión en el Consejo y a las cooperaciones reforzadas.

Con respecto al primer elemento, tenemos que la composición de las principales instituciones de la Unión quedaría de la siguiente manera:

- a) La Comisión Europea compuesta, por dos representantes nacionales de los países más poblados de la Unión y de uno de los países menos poblados, tiene un total de 26 comisarios. El Tratado de Niza limita la composición de la Comisión a partir de 2005 a un comisario por cada Estado miembro. El Consejo deberá decidir, por unanimidad,

el número preciso de comisarios. La nacionalidad de los comisarios dependerá de la rotación igualitaria entre los miembros.

El Tratado de Niza refuerza los poderes del Presidente de la Comisión. El nombramiento pasa, de ser responsabilidad de los Estados miembros a corresponder, por mayoría calificada, al máximo órgano jerárquico de la Unión, es decir, al Consejo Europeo. Se adopta un sistema de elección institucional y no estrictamente intergubernamental. El presidente de la Comisión decidirá la distribución de las carteras y podrá alterar estas responsabilidades durante el mandato, asimismo, fija la orientación política de la Comisión.

- b) Por lo que atañe al Parlamento Europeo, como institución en la que están representados los ciudadanos de los Estados miembros, pasó de 626 miembros a un máximo de 732, aumento que se dará progresivamente a medida que se integren los nuevos países; asimismo, se previó en el Tratado de Niza, la distribución de escaños entre los Estados miembros y los países candidatos. Los diputados previstos para los países candidatos sólo ocuparán su escaño en el Parlamento Europeo a partir de la fecha de adhesión a la Unión del país en cuestión.

El Tratado de Niza consolida los partidos políticos europeos. El estatuto de los partidos políticos europeos será establecido por el procedimiento de codecisión, al igual que las normas relativas a su financiación a cargo de la comunidad, y totalmente independiente de la de los partidos políticos a nivel nacional. El Tratado refuerza el papel institucional del Parlamento a través de la extensión de la adopción de decisiones por el procedimiento de codecisión, aunque no se impone de forma universal.

- c) El Consejo es la institución de la Unión Europea en la que están representados los Gobiernos de los Estados miembros. Es colegislador comunitario y tiene autoridad presupuestaria junto al Parlamento Europeo. Hasta la fecha, tomaba sus decisiones por unanimidad, por mayoría cualificada o por mayoría sencilla de los miembros de la Unión, según los temas tratados. Con el Tratado de Niza se sustituye la unanimidad por la mayoría cualificada, alegando la dificultad de alcanzar un acuerdo unánime a medida que se amplíe la Unión Europea. En este sentido, el Tratado de Niza permitió tomar por mayoría cualificada diversidad de decisiones. Con el Tratado, la mayoría cualificada se alcanzará cuando: 1. Una decisión reciba un número

de votos definidos; 2. Dicha decisión reciba la votación favorable de la mayoría de los países miembros; 3. La mayoría cualificada alcanzada represente por los menos el 62% del total de la población de la Unión.

A partir del 1.º de enero de 2005, el número de votos oscilará entre los 29 de cada uno de los Estados más poblados a los 4 votos ponderados asignados a Luxemburgo. La fijación definitiva de porcentajes y umbrales de mayoría dependerá del ritmo de la ampliación, por lo tanto se tendrán que ir adaptando proporcionalmente a medida que entren los nuevos socios.

La reforma del Consejo ha sido una de las más urgentes; destacamos, por ello, la reducción a nueve del número de formaciones del Consejo; la creación de un nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, con sesiones distintas para ambas ramas; un nuevo programa trienal del Consejo Europeo (el primero de diciembre de 2003); nuevos programas operativos anuales de actividades del Consejo y la apertura al público de las sesiones del Consejo en las que se decida en codecisión con el Parlamento Europeo.

- d) El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es una institución con una carga considerable de trabajo, lo cual aumentará a medida que se produzcan las diferentes adhesiones. El Tratado de Niza introduce una nueva arquitectura judicial europea. Convierte al Tribunal de Primera Instancia en un “juez común” comunitario; permite crear salas jurisdiccionales especializadas (en lugar de plenos) en algunos ámbitos específicos. Establece al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como órgano supremo distinto del Tribunal de Primera Instancia, además de prever la distribución de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un número de jueces igual al de Estados miembros, no tendrá que reunir todos los jueces en pleno sino reunir en sala grande de trece jueces, de esta manera se podrá funcionar y deliberar en plazos razonables.

En cuanto a la cuestión de las cooperaciones reforzadas estipuladas en el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza suprimió la posibilidad de veto. Las cooperaciones reforzadas son una consecuencia de la necesidad de combinar el deseo o la necesidad de algunos países de avanzar con mayor rapidez o profundidad que otros en el proceso de integración europea. Las coopera-

ciones reforzadas serán un antídoto para evitar la parálisis de una Unión ampliada. Supone reconocer que algunos Estados miembros y algunos de los Estados candidatos no desean realizar los objetivos previstos de integración y que su misma pertenencia es el límite político de su integración. El número mínimo para establecer una cooperación se fija en ocho, independientemente, del número de Estados miembros de la Unión, con lo que una vez ampliada la Unión Europea decaerá la necesidad de que se trate de una mayoría de Estados.

Con las importantes reformas aprobadas en Niza se logró eliminar el veto que desnaturalizaba todo el entramado de la cooperación reforzada aprobada en el Tratado de Ámsterdam y se suavizaron los procedimientos para desencadenar, en especial al rebajar considerablemente el umbral mínimo y así, en el futuro no habrá ya excusas técnicas para que los Estados que desean hacer progresar la integración lo hagan. En el futuro unos pocos no impedirán avanzar a los demás. La unanimidad ya no será un obstáculo.

Por último, es necesario hacer la apreciación que la cooperación reforzada se implementa en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), salvo en el sector de la defensa.

Al Tratado de Niza se le ha anexo una *Declaración sobre el futuro de la Unión*, dada la necesidad de un debate amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En junio de 2001 se presentó en el Consejo Europeo el primer informe que implementa los primeros objetivos de dicha Declaración; posteriormente, en diciembre de 2001 se realizó un segundo informe fijando los lineamientos de este proceso de reflexión.

Como acabamos de exponer, la Unión Europea tuvo cuatro grandes reformas en menos de veinte años (en 1987 con el Acta Única Europea; en 1993 con el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea; en 1997 con el Tratado de Ámsterdam y en 2001 con el Tratado de Niza) y con posterioridad apareció el *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, el Tratado constitucional. Esta reforma del Tratado constitucional, se acomete de manera distinta a las reformas anteriormente citadas, es decir, no a nivel gubernamental, se optó por un sistema nuevo llamado Convención —sinónimo de Constitución— que reunió a representantes de gobierno, de parlamentos (europeos y de los países miembros); una reforma, digamos, más democrática que buscaba por consenso que se pudiera aprobar una propuesta de Tratado Constitucional. Como una segunda fase, se convocó a la Conferencia Intergubernamental (CIG) y de ahí surgieron cuestiones puntuales del Tratado Constitutivo:

- 1) Reparto de competencias; con más claridad y transparencia;
- 2) Una Carta de Derechos fundamentales;
- 3) El derecho de iniciativa popular, es decir, un grupo de ciudadanos, de manera directa, puede solicitar una legislación;
- 4) Aparece una figura nueva como es la del Ministro Europeo o de Exteriores; y
- 5) Se establece una Presidencia estable, sin rotación, dadas las dificultades e inconvenientes técnicos que entrañaba este sistema de rotación, en principio, virtuoso de la democracia, pero que dificulta determinar la responsabilidad en quién recae ante un sistema de rotación como el instaurado.

El resultado final fue que con dos países con un referéndum negativo, Francia y Holanda, se prosiguió el proceso de ratificación del Tratado constitucional, en donde sólo 18 (de 25 en esa fecha) Estados ratificaron. El proceso, desde sus inicios, estuvo mal planteado porque se debieron realizar, como cualquier otro comicios el mismo día y sin embargo duró más de un año con los consiguientes cambios de gobierno, crisis, etcétera, que se pueden dar en un lapso de un año.

Se dejó transcurrir el tiempo, se dejó ver el decantamiento de las elecciones de Francia y Alemania y así con la presidencia en turno de Alemania se solicitó el cambio. El Tratado constitucional quedó en el olvido, desterrado, y se propuso un Tratado de Reforma o Tratado de Lisboa, por el lugar en donde se encontraba la presidencia en ese momento.

Como resultado final, tenemos que prevaleció el pragmatismo, sobre la base del consenso, fundamental para Europa, entre partidos, países, ideologías políticas, etcétera. Quizá una integración de estas características sólo era posible así, donde podemos adelantar que el Tratado de Lisboa proporciona más que Niza pero menos que la fracasada Constitución europea.

IV. Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma: novedades

El Tratado de Reforma no es un tratado único que sustituye a los demás, tan sólo son una serie de enmiendas a los tratados existentes; así la estructura

de los dos primeros artículos modifican los dos Tratados existentes: el Tratado de la Unión Europea, que trata de las instituciones, las cooperaciones reforzadas, política exterior y de seguridad, política de defensa; y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que se convierte en el Tratado de Funcionamiento de la Unión, el cual establece las competencias y los campos de acción de la Unión. Los artículos 30. a 70. son disposiciones finales, como las que se pueden encontrar en todos los tratados internacionales.

Ante esta estructura, debemos expresar, que de acuerdo con el artículo 20. del Tratado de Lisboa que se refiere, como mencionamos, al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea o Tratado de Roma, y que pasa a denominarse en la actualidad Tratado de Funcionamiento de la Unión, se inserta un artículo 10. bis que expresa: “1. El presente Tratado organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias. 2. El presente Tratado y el Tratado de la Unión Europea constituyen los Tratados sobre los que se fundamentan la Unión. Estos dos Tratados, que tienen el mismo valor jurídico, se designarán con la expresión los “Tratados””.

De esta manera, tenemos que las novedades se pueden resumir en las siguientes:

- 1) Personalidad jurídica. La Unión Europea tendrá personalidad jurídica única.
- 2) Constitución y símbolos. El Tratado de Reforma no llevará el nombre de Constitución Europea pero sí se refiere a los temas de los símbolos de la Unión: himno, bandera de doce estrellas, lema “unida en la diversidad”, etcétera;
- 3) Democracia. Se mantienen los valores y objetivos de la Unión Europea, es decir, se mantiene el valor de la democracia, de los derechos humanos, de la no discriminación, etcétera e incluso se añade una cláusula social general.
- 4) Iniciativa popular. Se reconoce la iniciativa popular: un millón de ciudadanos pueden pedir a la Comisión que proponga una medida legislativa. Símbolo de democracia participativa;
- 5) Competencias. La competencia deja de ser un objetivo en sí mismo sobre el cual las políticas de la Unión puede fundarse.

- 6) Carta de los Derechos Fundamentales. No se encuentra dentro del Tratado de Lisboa la Carta Europea de Derechos Fundamentales, no obstante, ésta es vinculante; el Reino Unido logra aclaraciones y restricciones en la aplicación de la Carta a su territorio, lo mismo que Polonia.
- 7) Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Unión Europea se adhiere a la Convención Europea de Derechos Humanos y así actúa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que es un tribunal independiente de la Unión Europea, al que pueden acudir los ciudadanos si piensan que sus derechos han sido vulnerados en sus países;
- 8) Codecisión. La codecisión (Parlamento/Consejo) abarcará casi todas las decisiones, es decir, el 95%, excepto Política Exterior y Política de Seguridad Común;
- 9) Cooperación reforzada. Se crea un nuevo mecanismo automático de colaboración reforzada en la cooperación policial y judicial en materia penal.
- 10) Veto. Desaparece el veto en 40 ámbitos de acción, como asilo, inmigración y cooperación policial y judicial, que se decidirán por mayoría cualificada.
- 11) Sistema de votación. Se cambia el sistema de decisiones, como las del Consejo. Se establece un nuevo sistema para el cálculo de la mayoría cualificada en la toma de decisiones: la < doble mayoría > (55 por ciento de países (14 países actualmente) y 65 por ciento de población). Sin embargo, para dar satisfacción a Polonia, su entrada en funcionamiento se aplaza, como mínimo, hasta el 1 de noviembre de 2014.;
- 12) Presidencia de la Unión Europea. Se crea la figura de presidente estable de la Unión. Será elegido por un periodo de dos años y medio, renovable una vez. El primer Presidente entrará en funciones después de la presidencia francesa de la Unión Europea, del 10. de julio al 31 de diciembre de 2008, puesto que el nuevo tratado debe entrar en vigencia el 1 de enero de 2009, una vez ratificado por cada uno de los Estados miembros. Como hasta ahora, cada seis meses, de forma rotatoria, un país tendrá la Presidencia para los consejos sectoriales;

- 13) Política Exterior. Se mantiene la figura del Ministro de Exteriores al que se le llama Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. Tendrá a sus órdenes el servicio de acción exterior y será, a la vez, vicepresidente de la Comisión a partir de enero de 2009, cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa. El cargo, en principio, lo ocupará el español Javier Solana. Conjugar en la misma persona el alto representante con la vicepresidencia de la Comisión tiene a favor coordinar la acción común de los países miembros con las instituciones comunitarias.
- 14) Consejo. Los Estados miembros adquieren en el Consejo un peso proporcional a su población.
- 15) Comisión Europea. Se reduce su tamaño, en el que todos los países tenían, al menos, un comisario. De los 27 actuales se pasa a un máximo de dos tercios del número de estados miembros a partir de 2014. Se mantiene el monopolio de la iniciativa legislativa.
- 16) Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo tiene mayor peso. Aumenta el poder de codecisión o colegislación del Parlamento Europeo. Se dota de un mayor papel a los Parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo elige al Presidente de la Comisión, lo que fortalece la importancia de las elecciones europeas y su influencia sobre el funcionamiento de la Unión.
- 17) Salida de la UE. Se recoge la posibilidad de los Estados miembros de abandonar la Unión.

Definitivamente, el resultado no es muy distinto al que se propuso en el Tratado de la Constitución Europea, pero pasó mucho tiempo y fracasó. Algunos especialistas han denominado al Tratado de Reforma, el “Tratado parche”; un Tratado que ha supuesto un paso adelante en relación con el Tratado de Niza, actualmente vigente, integrado por la mayor parte de los contenidos del Proyecto constitucional, pero que no es suficiente.

V. Las instituciones: su itinerario hasta el Tratado de Lisboa

La Unión Europea para poder realizar las funciones que les han sido encomendadas, se ha provisto de una serie de instituciones que actúan como “infraestructuras”. Estas instituciones son capaces de formar y expresar la voluntad de la Unión Europea, propia y distinta de la de sus Estados miembros.

Los Estados miembros confieren unas competencias a la Unión, ya que no todo es integración en la Comunidad, y por tanto las instituciones tienen, en cada caso, diferentes funciones según el tipo de competencia que estén ejerciendo.

Conforme a los Tratados constitutivos, hasta el Tratado de Maastricht (en el que se une el Consejo Europeo), eran cuatro las instituciones comunitarias, una especie de “cuatripartismo institucional”, que no responde a la división de poderes de Montesquieu. A cada una de estas instituciones les corresponde un tipo diferente de legitimidad: al Consejo la “legitimidad intergubernamental”; a la Comisión le corresponde la “legitimidad comunitaria”; al Parlamento la “legitimidad democrática”; y al Tribunal de Justicia la “legitimidad jurídica” como idea del Estado de derecho. Por ello, según una doctrina mayoritaria, las instituciones pierden sentido al estudiarse de forma aislada porque su razón de ser está en torno a su interrelación.

Paralelamente existen una variedad de “entes” que no son instituciones sino órganos que, asimismo, cumplen con una importante función. Tales órganos son: el Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social con facultades consultivas para la Comisión y el Consejo; el Banco Europeo de Inversiones, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Defensor del Pueblo, entre otros, de los cuales sólo abundaremos en algunos de ellos.

El Consejo de la Unión Europea, comúnmente conocido como Consejo de Ministros y en la actualidad denominado Consejo (artículo 9o. C TUE reformado a través del Tratado de Lisboa), tiene su sede en Bruselas, excepto en los meses de abril, junio y octubre en que sus sesiones tienen lugar en Luxemburgo.

El Consejo representa la legitimidad intergubernamental en la Unión Europea, pero no es una reunión de representantes de los Estados sino una institución comunitaria y por tanto debe respetar unas reglas de funcionamiento.

Al Consejo le ha correspondido desde sus inicios, en esencia, el poder legislativo de la Unión Europea como poder de decisión y, además, le corresponde establecer los objetivos políticos de la Unión, coordinan sus

políticas nacionales y resuelven los conflictos existentes entre ellos y con otras instituciones; en definitiva, posee, además, el poder de decisión, asegura la coordinación de las políticas económicas generales y comparte con el Parlamento la autoridad presupuestaria. Además atribuye a la Comisión las competencias de ejecución de las normas que establezca.

El Consejo está compuesto por un representante de los gobiernos de los Estados miembros (Secretarios o Ministros del ramo según la cuestión a debatir), se reúne convocado por el presidente, a iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión; y decide por mayoría cualificada (de 345 votos, la mayoría cualificada es de 255 —cuando hablamos de 27 Estados miembros—). Estos representantes son responsables de sus decisiones ante sus parlamentos nacionales y sus ciudadanos.

Los ministros celebran también reuniones que no son oficiales, con el fin de permitir la reflexión en común y un intercambio de puntos de vista lo más libre posible sobre temas de alcance general. Estas reuniones oficiosas no sustituyen las actividades normales de los Consejos.

Compuesto, como decíamos, por un representante ministerial de cada Estado, el Consejo cuenta, además, con un órgano auxiliar como es el COREPER (Comité de Representantes Permanentes). Prepara las sesiones del Consejo y clasifica los puntos del orden del día según el acuerdo logrado. Si existe acuerdo, el Consejo aprueba sin deliberación. Los miembros del COREPER negocian entre ellos, con sus Administraciones nacionales y con la Comisión.

La Presidencia del Consejo rota cada seis meses siguiendo la secuencia siguiente (contando desde enero de 1997): Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca, Grecia, Italia e Irlanda.

La ponderación de votos, a partir de diciembre de 2007, para establecer la mencionada mayoría cualificada es la siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 29 cada uno; España y Polonia, 27 cada uno; Rumania, 14, Holanda, 13, Portugal, Grecia, Bélgica, República Checa y Hungría, 12 cada uno; Suecia, Austria y Bulgaria, 10 cada uno; Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Eslovaquia y Lituania, 7 cada uno; Luxemburgo, Lituania, Eslovenia, Estonia, Chipre, 4 cada una y Malta, 3.

La reforma del Consejo en el Tratado de Niza, fue una de las más urgentes; destacamos, por ello, la reducción a nueve del número de formaciones del Consejo; la creación de un nuevo consejo de “Asuntos Generales y Relaciones Exteriores”, con sesiones distintas para ambas ramas; un nuevo programa trienal del Consejo Europeo (el primero en diciembre 2003); nuevos programas operativos anuales de actividades del Consejo y la apertura

al público de las sesiones del Consejo en las que se decida en codecisión con el Parlamento Europeo.

Como adelantamos, con el Tratado de Niza, la mayoría cualificada se alcanzará cuando: 1. Una decisión reciba un número de votos definidos (habrá que ver las sucesivas adhesiones); 2. Dicha decisión reciba la votación favorable de la mayoría de los países miembros; 3. La mayoría cualificada alcanzada represente por los menos el 62% del total de la población de la Unión. Con el Tratado de Lisboa, tenemos el artículo 90. C TUE, que estipula lo siguiente en relación con el Consejo:

Artículo 90. C

- 1) El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.
- 2) El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.
- 3) El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
- 4) A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 5) Las disposiciones transitorias relativas a la definición de la mayoría cualificada que serán de aplicación hasta el 31 de octubre de 2014, así como las aplicables entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, se establecerán en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias.

- 6) El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 201 ter del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.

- 7) Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.
- 8) El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y las actividades no legislativas.
- 9) La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 201 ter del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 205 Tratado de Funcionamiento de la Unión.

- 1) Cuando deba adoptar un acuerdo por mayoría simple, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.
- 2) No obstante lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 90. C del Tratado de la Unión Europea, a partir del 1 de noviembre de 2014, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como un mínimo de 65% de la población de la unión.

- 3) A partir del 10. de noviembre de 2014, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, en aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como sigue:
 - a) La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participante que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del consejo que represente más del 35% de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.
 - b) No obstante lo dispuesto en la letra a) cuando el consejo no actúe a propuesta de la comisión o del alto Representante de la unión para Asuntos Exteriores y política de seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados.

Artículo 207

- 1) Un Comité compuesto por Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El Comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos por el reglamento interno del consejo.
- 2) El consejo estará asistido por una secretaría General, que estará bajo la responsabilidad de un Secretario General nombrado por el consejo.

El consejo decidirá por mayoría simple la organización de la Secretaría General.
- 3) El consejo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su reglamento interno.

Artículo 210

El Consejo fijará los sueldos, dietas y pensiones del presidente del consejo Europeo, del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de los miembros de la Comisión, de los Presidentes, miembros y secretarios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Secretario General del Consejo. Fijará también cualesquiera otros emolumentos de carácter retributivo.

La Comisión Europea tiene su sede en Bruselas y le corresponde una función que la sitúa en el centro del proceso político de la Unión Europea; le compete la “legitimidad comunitaria”; defiende el interés comunitario, no siempre igual a la suma de los intereses nacionales, es la “guardiana del derecho comunitario y motor de la integración”.

Una de sus más destacadas funciones es que tanto el Consejo como el Parlamento Europeo tienen que basarse en una propuesta de la Comisión para poder legislar; es el órgano ejecutivo de la comunidad. Esta institución ejerce el control del respeto y la aplicación del derecho comunitario; asimismo, da propuestas sobre el desarrollo de la política comunitaria; se encarga de la gestión y aplicación de las disposiciones comunitarias, es la impulsora de la política comunitaria y expresa el interés comunitario, mantiene la unidad y coherencia de esta política; es la representante de la Unión Europea en las organizaciones internacionales y es la encargada de la ejecución del presupuesto; en definitiva, dentro de sus competencias tenemos que asegura la realización de los objetivos de los Tratados, así como el control de vigilancia.

La Comisión está compuesta por un nacional de cada Estado miembro denominado comisario.

La cuarta gran reforma de los Tratados constitutivos a la que antes hacíamos referencia la protagoniza el Tratado de Niza; así uno de los principales elementos del mismo se refiere a la composición de las principales instituciones de la Unión.

La Comisión Europea estaba compuesta, antes del Tratado de Niza, por dos representantes nacionales de los países más poblados de la Unión y de uno de los países menos poblados, con un total de 26 comisarios. El Tratado de Niza limita la composición de la Comisión a partir de 2005 a un comisario por cada Estado miembro, eso significa que cuando la Unión Europea pasó a estar compuesta por 27 Estados miembros, se limitó el número de comisarios a esa cantidad. El Consejo deberá decidir, por unanimidad, el número preciso de comisarios.

El Tratado de Niza refuerza los poderes del Presidente de la Comisión. El nombramiento pasa, de ser responsabilidad de los Estados miembros a corresponder, por mayoría calificada, al máximo órgano jerárquico de la Unión, es decir, al Consejo Europeo. Se adopta un sistema de elección institucional y no estrictamente intergubernamental. El presidente de la Comisión decidirá la distribución de las carteras y podrá alterar estas responsabilidades durante el mandato, asimismo, fija la orientación política de la Comisión.

A partir del Tratado de Lisboa, el artículo 90. D TUE determina los cambios en la Comisión, a saber:

Artículo 90. D

- 1) La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá, asimismo, funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.
- 2) Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.
- 3) El mandato de la Comisión será de cinco años.

Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 90. E, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se

abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

- 4) La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes.
- 5) A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 211 bis del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 6) El Presidente de la Comisión:
 - a) Definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;
 - b) Determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;
 - c) Nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.

Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo 90. E, si se lo pide el Presidente.

- 7) Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se propongan nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5.

El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, por mayoría cualificada.

- 8) La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 201 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

Artículo 211 bis Tratado de Funcionamiento de la Unión.

De conformidad con el apartado 5 del artículo 90. D del Tratado de la Unión Europea, los miembros de la comisión serán elegidos mediante un sistema de rotación establecido por unanimidad por el Consejo Europeo, basado en los principios siguientes:

- a) Se tratará a los Estados miembros en condiciones de rigurosidad igualada en los que se refiere a la determinación del orden de turno y el período de permanencia de sus nacionales en la Comisión; por lo tanto, la diferencia entre el número total de los mandatos que ejerzan nacionales de dos determinados miembros nunca podrá ser superior a uno.

- b) Con sujeción a lo dispuesto en la letra a), cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

El Parlamento Europeo tiene su sede en Estrasburgo para las sesiones plenarios y Bruselas para las reuniones de las comisiones y las sesiones extraordinarias, facilitándose así los contactos con la Comisión y el Consejo. La Secretaría General tiene su sede en Luxemburgo. Como dato de interés, decir que las próximas elecciones al Parlamento se celebrarán en junio de 2009.

El Parlamento es considerado como la expresión democrática de la voluntad política de los pueblos de la Unión Europea. Todos los debates del Parlamento y de sus comisiones se realizan, gracias a una interpretación simultánea, en las once lenguas oficiales de la Comunidad: español, danés, alemán, griego, inglés, francés, italiano, neerlandés, portugués, finés y sueco. Asimismo, todos los documentos parlamentarios se traducen e imprimen en las once lenguas oficiales. Entre las principales funciones del Parlamento se destaca la aprobación de las leyes (es un Parlamento pero no legisla, delibera), controla al Poder Ejecutivo y una función presupuestaria de relevancia. De esta manera podemos decir que los poderes más importantes del Parlamento Europeo se dividen en tres categorías: poder “legislativo” en cuanto que tiene poder de deliberación, poder ejecutivo en cuanto al control se refiere y poder presupuestario como arma principal del Parlamento para aumentar sus competencias.

El Parlamento europeo es la única institución comunitaria que reúne y delibera en público en su totalidad. Sus debates, dictámenes y resoluciones se publican en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea*.

Para preparar y facilitar los trabajos del Pleno del Parlamento Europeo, los eurodiputados se reparten en veinte comisiones permanentes, cada una especializada en ámbitos específicos: Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa; Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural; Comisión de Presupuestos; Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial; Comisión de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Energía; Comisión de Relaciones Económicas Exteriores; Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos; Comisión de Asuntos Sociales y Empleo; Comisión de Política Regional; Comisión de Transportes y Turismo; Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor; Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación; Comisión de Desarrollo y Cooperación; Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores; Comisión de Control

Presupuestario; Comisión de Asuntos Institucionales; Comisión de Pesca; Comisión de Reglamento, de Verificación de Credenciales y de Inmuni-dades; Comisión de Derechos de la Mujer y Comisión de Peticiones. Además de estas veinte comisiones permanentes, el Parlamento puede también crear subcomisiones, comisiones temporales que traten problemas específicos, o comisiones de investigación. Asimismo, existen comisiones parlamentarias mixtas y delegaciones interparlamentarias.

Los orígenes del Parlamento se remontan a los años cincuenta y a los Tratados constitutivos, y desde 1979 sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos a los que representan, expresando la voluntad democrática de más de 500 millones de ciudadanos de la Unión e instituciones de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo ha evolucionado en su composición que pasaba de los 626 eurodiputados, cuando la Unión Europea tenía 15 Estados miembros, pasando en el Tratado de Ámsterdam, a un número máximo de eurodiputados que no debe de exceder de 700 hasta los 785 de la actualidad —no obstante, hacemos la observación que a través del artículo 9o. A TUE, tal y como dispone el Tratado de Lisboa, limita el número de eurodiputados a 750 más el Presidente— en los que casi un tercio de ellos (222) son mujeres.

Los eurodiputados mencionados representan las orientaciones de los partidos políticos a los que pertenecen. Las agrupaciones políticas son las siguientes: Grupo del Partido de los Socialistas Europeos; Grupo del Partido Popular Europeo (Grupo Demócratacristiano); Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas; Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica; Grupo Forza Europa; Grupo de Alianza Democrática Europea; Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo; Grupo de Alianza Radical Europea; Grupo Europa de las Naciones y No inscritos.

El Tratado de Lisboa, establece que el artículo 9o. A TUE, se refiere al Parlamento y a la letra expresa:

Artículo 9o. A

- 1) El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión.
- 2) El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos

cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refieren el párrafo primero.

- 3) Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.
- 4) El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, denominado anteriormente Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, tiene su sede en Luxemburgo y está compuesto por un juez por cada Estado miembro, asistido por abogados generales elegidos para un periodo de seis años por los gobiernos de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia es la institución judicial de la Unión Europea. Su misión es garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados de la Unión Europea. De esta manera, el Tribunal vela para que los Estados miembros cumplan con las obligaciones que les imponen los Tratados, para que las instituciones de la Unión Europea no se excedan en el ejercicio de los poderes que se les han conferido y, en colaboración con los tribunales nacionales, para que el derecho comunitario se interprete y aplique de manera uniforme en todos los Estados miembros; son, en definitiva, funciones similares a las que en los sistemas jurídicos de los Estados miembros competen a los tribunales constitucionales, los tribunales de jurisdicción general y los tribunales administrativos.

El Tribunal de Justicia examina los litigios entre instituciones comunitarias o entre Estados miembros y una institución comunitaria, y las causas que le remiten los tribunales de los Estados miembros a fin de que se pronuncie sobre la interpretación de algún aspecto del derecho comunitario europeo.

Los procedimientos que han correspondido históricamente al Tribunal de Justicia son: por incumplimiento de los Tratados (Comisión contra Estado miembro o Estado miembro contra Estado miembro); recurso de anulación (contra el Consejo o la Comisión); recurso por omisión (contra el Consejo o la Comisión); recurso por daños y perjuicios contra la Comu-

nidad. El Tribunal se pronuncia, a petición, sobre cuestiones prejudiciales planteadas por los Tribunales de los Estados miembros sobre la interpretación y la validez del derecho comunitario.

Asimismo, ante el Tribunal de Primera Instancia, creado en 1989 y asistido, asimismo por un juez por cada Estado miembro, pueden realizar reclamaciones directas de personas físicas o jurídicas a excepción de los asuntos relativos al derecho antidumping; recursos de los funcionarios; recursos sobre temas relativos al carbón y el acero y recursos accesorios por daños y perjuicios.

Las decisiones del Tribunal de Primera Instancia pueden ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia en lo que se refiere a cuestiones jurídicas exclusivamente. No cabe recurso contra la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

No hay que dejar pasar por alto que el Tribunal de Justicia es una institución con una carga considerable de trabajo, lo cual aumentará a medida que se produzcan las diferentes adhesiones. El Tratado de Niza introdujo una nueva arquitectura judicial europea; convierte al Tribunal de Primera Instancia en un “juez común” comunitario; permite crear salas jurisdiccionales especializadas (lugar de plenos) en algunos ámbitos específicos; establece al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como órgano supremo distinto del Tribunal de Primera Instancia, además de prever la distribución de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un número de jueces igual al de los Estados miembros, no tendrá que reunir todos los jueces en pleno sino reunir en sala grande de trece jueces, de esta manera se podrá funcionar y deliberar en plazos razonables.

El Tratado de Lisboa, afina cuestiones en torno al Tribunal de Justicia y así, a través del artículo 90. F, expresa:

Artículo 90. F

- 1) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

- 2) El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales.

El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.

Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los Jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 223 y 224 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.

- 3) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados:

- a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;
- b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;
- c) en los demás casos previstos por los Tratados”.

Artículo 224 bis del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

Se constituirá un comité que se pronuncie sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones del juez y abogado general del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, antes de que los Gobiernos de los Estados miembros procedan a los nombramientos de conformidad con los artículos 223 y 224.

El Comité estará compuesto por siete personalidades elegidas de entre antiguos miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el Parlamento Europeo. El Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan las normas de funcionamiento del comité, así como una decisión por la que se designe a sus miembros. El Consejo se pronunciará por iniciativa del Presidente al Tribunal de Justicia.

Artículo 235 bis TFUE

El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adaptado por el Consejo Europeo en virtud del artículo 70. del Tratado de la Unión Europea, solamente a petición del estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.

Esta petición deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la constatación. El Tribunal se pronunciará en el plazo de un mes a partir de la fecha de la petición.

Artículo 240 bis

El Tribunal de la justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 25 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 230 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

Artículo 240 ter

En el ejercicio de sus atribuciones respecto de las disposiciones de los capítulos 4 y 5 del título IV de la tercera parte relativa al espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de justicia de la Unión Europea no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

Artículo 241

Aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo quinto del artículo 230, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestiona un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del artículo 230.

Con respecto a la última de las Instituciones introducidas a través del Tratado de Maastricht, tenemos el *Consejo Europeo* integrado por cada uno de los jefes de estado o de gobierno de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, así como por el presidente de la Comisión Europea. Hasta la fecha, y hasta el 1 de enero de 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se instala en el país al que le corresponde ejercer la presidencia del mismo y regula la vida política y el desarrollo de toda la Unión Europea; se reúne dos veces al año, durante los meses de junio y diciembre.

Con el Tratado de Lisboa, a través de su artículo 20., se inserta una nueva sección primera bis titulada “El Consejo Europeo” y los nuevos artículos 201 bis y 201 ter del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antes denominado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea o Tratado de Roma). Asimismo, el Consejo no realiza ninguna actividad legislativa; conjuntamente con el Parlamento, establece orientaciones y políticas generales dentro de la Unión Europea; coordina, arbitra o desbloquea todas las cuestiones difíciles que se plantearon en el seno de la Unión, en relación preferentemente con los Tratados adoptados por la Unión, las ampliaciones o bien los retos que plantea la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El TUE, tras el Tratado de Lisboa, estipula en su artículo 90., incisos B y E lo siguiente:

Artículo 90. B

- 1) El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.
- 2) 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.

- 3) El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.
- 4) El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
- 5) El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
- 6) El Presidente del Consejo Europeo:
 - a) Presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
 - b) Velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
 - c) Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
 - d) Al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

Artículo 90. E

- 1) El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
- 2) El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.
- 3) El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.
- 4) El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

Artículo 201 bis Tratado de Funcionamiento de la Unión.

- 1) En caso de votación, cada miembro del Consejo Europeo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.

El apartado 4 del artículo 90. C del Tratado de la Unión Europea y el apartado 2 del artículo 205 del presente Tratado se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada. El Presidente del consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando éste se pronuncie por votación.

La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos del Consejo europeo que requieran unanimidad.

- 2) El Consejo Europeo podrá invitar al Presidente Parlamentario Europeo a comparecer ante él.
- 3) El consejo Europeo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su reglamento interno.
- 4) El Consejo Europeo estará asistido por la Secretaría General del Consejo.

Artículo 201 ter

El Consejo europea adoptará por mayoría cualificada:

- a) Una decisión por la que se establezca la lista de las formaciones del Consejo, distintas de la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 6 del artículo 90. C del Tratado de la Unión Europea;
- b) Una decisión relativa a la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de las de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 9 del artículo 90. C del Tratado de la Unión Europea.

VI. “El triángulo de las decisiones” y el procedimiento de la toma de decisiones

Una vez presentado el estado actual institucional y resumiendo el cuadro institucional, a tenor del artículo 90. TUE, tal y como queda con el Tratado de Lisboa, tenemos lo siguiente:

Artículo 90.

- 1) 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 (denominada en los sucesivos “Comisión”),
 - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
 - El Banco Central Europeo,
 - El Tribunal de Cuentas.
- 2) 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. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.
- 3) Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 4) El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas.

Así, y en relación con las mencionadas Instituciones, y siguiendo el esquema de Pascal Fontaine, debemos hacer referencia al denominado “triángulo de la toma de decisiones”.

Tal y como expusimos, la Unión Europea es más que una mera confederación de Estados, pero no es un Estado federal. Se trata, de hecho, de un nuevo tipo de estructura que no encaja en ninguna de las categorías jurídicas clásicas. Su sistema político es único en la historia y ha estado en constante evolución desde hace más de cincuenta años.

Los Tratados constitutivos (también conocidos como derecho primario u originario) son la base de numerosos actos jurídicos de derecho derivado, que tienen una incidencia directa en la vida cotidiana de los ciudadanos en la UE. El derecho derivado, tal y como expusimos en el apartado correspondiente, consta fundamentalmente de reglamentos, directivas y recomendaciones adoptados por las instituciones de la Unión Europea.

Esta legislación junto con las políticas de la Unión en general, son el resultado de decisiones adoptadas por el triángulo institucional formado por el Consejo (en representación de los gobiernos nacionales), el Parlamento Europeo (en representación de los ciudadanos) y la Comisión Europea

(órgano independiente de los gobiernos de la UE y garante del interés colectivo europeo).

1. El Consejo de la Unión Europea o Consejo y el Consejo Europeo

El Consejo de la Unión Europea (también conocido como el Consejo o Consejo de Ministros) es el principal órgano decisorio de la Unión. Los Estados miembros se turnan para ocupar la presidencia del Consejo durante un periodo de seis meses en la actualidad sectoriales. A las reuniones del Consejo acude un ministro de cada país de la Unión Europea, que normalmente es el ministro competente en la materia que figure en el orden del día: asuntos exteriores, agricultura, industria, transporte, medio ambiente, etcétera.

El Consejo dispone del Poder Legislativo, que comparte con el Parlamento Europeo en el marco del procedimiento de codecisión. Por otra parte, el Consejo y el Parlamento comparten la responsabilidad de la adopción del presupuesto de la Unión Europea. El Consejo también concluye los acuerdos internacionales negociados por la Comisión.

De conformidad con los Tratados, las decisiones adoptadas por el Consejo se acuerdan por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad, en función del asunto sobre el que se decida, en la actualidad el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa (artículo 90. C, inciso 3 TUE).

En cuestiones importantes, como la modificación de los Tratados, la puesta en marcha de una nueva política común o la adhesión de un nuevo Estado, el Consejo debe decidir por unanimidad.

En la mayoría de los demás casos, el Consejo decide por mayoría cualificada, es decir, que ninguna decisión del Consejo puede adoptarse si no recibe el número de votos asignado a cada país de la Unión Europea, el cual se corresponde aproximadamente con el tamaño de su población. Este Consejo se reúne cuatro veces al año. Está presidido por el jefe de Estado o de Gobierno del país que ostenta en ese momento la presidencia del Consejo de la Unión Europea. El Presidente de la Comisión Europea asiste en calidad de pleno derecho.

Por lo que respecta al Consejo Europeo, con el tratado de Maastricht, éste se convirtió oficialmente en el iniciador de las principales políticas de la Unión y se le otorgó un poder de arbitraje en las cuestiones conflictivas sobre las que los ministros no pueden alcanzar un acuerdo en el Consejo de la Unión Europea. Es la más alta instancia de establecimiento de po-

líticas de la Unión, por lo que a menudo sus reuniones son denominadas “Cumbres”.

El Consejo Europeo aborda asimismo problemas internacionales acuciantes a través de la política exterior y de seguridad común (PESC), destinada a permitir que la UE se pronuncie con una sola voz sobre cuestiones diplomáticas.

El Consejo Europeo cobra mayor realce, a partir del Tratado de Lisboa.

2. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es el órgano elegido que representa los ciudadanos de la Unión. Ejerce la supervisión política de las actividades de la Unión Europea y participa en el proceso legislativo. Desde 1979, los diputados del Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo cada cinco años.

El Parlamento celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo y las sesiones suplementarias en Bruselas. Sus veinte comisiones, que se ocupan de los trabajos preparatorios para las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, suelen reunirse en Bruselas. La Secretaría General tiene su sede en Luxemburgo y en Bruselas.

El Parlamento participa en los trabajos legislativos de la Unión en tres niveles:

- De conformidad con el *<procedimiento de cooperación>*, introducido por el Acta Única Europea en 1987, el Parlamento Europeo puede emitir su dictamen sobre los proyectos de directivas y reglamentos propuestos por la Comisión Europea y puede solicitar a la Comisión que modifique sus propuestas a fin de tener en cuenta su posición.
- Igualmente desde 1987, el *<procedimiento de dictamen conforme>* somete a ratificación por el Parlamento la celebración de acuerdos internacionales negociados por la Comisión, así como cualquier propuesta de ampliación de la Unión.
- En 1992, el Tratado de Maastricht instituyó el *<procedimiento de codecisión>*, que pone en pie de igualdad al Parlamento con el Consejo cuando se trata de legislar sobre toda una serie de cuestiones importantes, como la libre circulación de trabajadores, el mercado interior, la educación, la investigación, el medio ambiente, las redes transeuropeas,

la salud, la cultura, la protección de consumidores, etcétera. En ejercicio de este poder, el Parlamento europeo puede rechazar la legislación propuesta en estos ámbitos mediante el voto de la mayoría absoluta de sus miembros en contra de la posición común del Consejo. Sin embargo, el Tratado prevé un procedimiento de concertación.

Tal y como ya expusimos y sin ánimo de reiterar sino de completar el cuadro de decisiones, el Parlamento Europeo comparte también con el Consejo la responsabilidad de adoptar el presupuesto comunitario. El Parlamento tiene la posibilidad de rechazo, como ha ocurrido ya en varias ocasiones. En tal caso, debe volver a iniciarse todo procedimiento presupuestario. Corresponde a la Comisión Europea proponer el proyecto de presupuesto, que es debatido entonces por el Consejo y el Parlamento Europeo. El Parlamento ha hecho pleno uso de sus poderes presupuestarios para influir en la elaboración de políticas comunitarias.

El Parlamento es el órgano de control democrático de la Unión: dispone del poder de destituir a la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios; asimismo, supervisa la gestión cotidiana de las políticas comunitarias, formulando preguntas orales y escritas a la Comisión y al Consejo.

El Presidente del Consejo Europeo ha de informar al Parlamento de las decisiones adoptadas por el Consejo.

3. La Comisión Europea

La Comisión es el tercer elemento del triángulo constitucional que gestiona y dirige la Unión Europea. Sus miembros son elegidos por los Estados miembros de común acuerdo, por un periodo de cinco años y su nombramiento está sujeto a la aprobación del Parlamento europeo. La Comisión está obligada a presentar su dimisión colectiva cuando el Parlamento Europeo, ante el cual es responsable, aprueba una moción de censura en su contra.

Desde 2004, la Comisión se compone de un comisario de cada Estado miembro.

La Comisión goza de una gran independencia en el ejercicio de sus atribuciones. Es la garante del interés común, por lo que no debe someterse a las instrucciones de ningún gobierno nacional. Como “guardiana de los Tratados”, ha de velar por que los reglamentos y las directivas adoptadas por el Consejo y el Parlamento se apliquen en los Estados miembros y, en caso

contrario, puede llevar a la parte responsable del incumplimiento ante el Tribunal de Justicia para obligarla a cumplir el derecho comunitario.

Como brazo ejecutivo de la Unión Europea, la Comisión pone en práctica las decisiones adoptadas por el Consejo en ámbitos tales como la política agrícola común. Dispone de amplios poderes para la gestión de las políticas comunes de la UE, como la de investigación y tecnología, la de ayuda exterior, la de desarrollo regional, etcétera. Asimismo gestiona el presupuesto de estas políticas.

La Comisión está asistida por una administración, compuesta de treinta y seis direcciones generales y diversos servicios, cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo.

Procedimiento de la toma de decisiones

En general, la Comisión propone la nueva legislación, pero son el Consejo y el Parlamento los que aprueban las normas. Otras instituciones y organismos también desempeñan sus respectivos papeles.

Las normas y procedimientos de toma de decisiones de la Unión Europea se fijan en los Tratados.

Cada propuesta para una nueva norma europea se basa en un artículo específico del Tratado, denominado “base jurídica” de la propuesta. Esto determina qué procedimiento legislativo debe seguirse, los tres procedimientos principales son la consulta, el dictamen conforme y la decisión.

1) Consulta

En virtud del procedimiento de consulta, el Consejo acude al Parlamento, así como al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

El Parlamento puede:

- Aprobar la propuesta de la Comisión;
- Rechazarla;
- Solicitar enmiendas.

Si el Parlamento solicita enmiendas, la Comisión estudia todos los cambios sugeridos por el Parlamento y, si acepta alguno de ellos, envía al Consejo una propuesta modificada.

El Consejo examina la propuesta modificada, o bien la adopta como tal, o bien la modifica. En este procedimiento, como en todos los demás, si el Consejo modifica una propuesta de la Comisión, debe hacerlo por unanimidad.

2) Dictamen conforme

El procedimiento de dictamen conforme significa que el Consejo tiene que obtener la aprobación del Parlamento antes de tomar ciertas decisiones muy importantes.

El procedimiento es igual al de consulta, salvo que el Parlamento no puede modificar una propuesta: debe aceptarla o rechazarla. La aceptación (“dictamen conforme”) requiere una mayoría absoluta de los votos emitidos.

3) Codecisión

Es el procedimiento que se utiliza ahora para adoptar la mayoría de la legislación de la Unión Europea. En el procedimiento de codecisión, el Parlamento no se limita a dar su opinión, sino que comparte el poder legislativo en plano de igualdad con el Consejo.

Si el Consejo y el Parlamento no están de acuerdo con una propuesta de acto legislativo, la propuesta se presenta ante el Comité de Conciliación, integrado por igual número de representantes del Consejo y del Parlamento. Una vez que este Comité ha alcanzado un acuerdo, el texto se envía de nuevo al Parlamento y al Consejo para que puedan finalmente adoptarlo como ley.

Este procedimiento de codecisión cobra una vital importancia en el actual Tratado de Lisboa.

VII. Otras Instituciones comunitarias

El *Tribunal de Cuentas* no es una institución originariamente prevista en el Tratado CEE. El Tribunal de Cuentas con sede en Luxemburgo, fue creado por el Tratado de 1975 por el que se modifican determinadas disposiciones financieras e incorporado como órgano al TCEE. Tiene su sede en Luxemburgo.

Su misión consiste en fiscalizar la documentación contable, verificar la legalidad y regularidad de todos los ingresos y gastos de la Comunidad y asegurarse de que se ha realizado una buena gestión financiera.

El Tribunal protege los intereses financieros de la Comunidad frente al fraude y las irregularidades. El Tratado de Maastricht le confió nuevas tareas y ahora debe presentar al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las correspondientes operaciones. El Tribunal publica todos los años en el mes de noviembre un informe sobre la ejecución del presupuesto del año anterior y, esporádicamente, informes especiales sobre cuestiones concretas, siguiendo instrucciones del Parlamento Europeo o actuando por su propia iniciativa. Sin embargo, la responsabilidad fundamental de supervisar y desembolsar los fondos comunitarios corresponde a los propios Estados miembros, que responden directamente del 80% del presupuesto. En definitiva, su función es la fiscalización o control de cuentas (de ingresos y gastos), examinando no sólo la adecuación al derecho comunitario (control de legalidad), sino también la buena gestión financiera (control de oportunidad). Este Tribunal elabora un informe anual al cierre del ejercicio financiero que se publica en el *Diario Oficial de la Comunidad Económica* y también es responsable del control de los gastos y de la revisión de las cuentas.

El Tribunal de Cuentas está compuesto por un miembro de cada Estado miembro, nombrado por el Consejo por unanimidad y previa consulta al Parlamento, entre personas especialmente calificadas para esta gestión y que ofrezcan garantías de independencia. El mandato es de 6 años por decisión unánime del Consejo de la Unión, previa consulta al Parlamento europeo, y se renueva por partes.

El Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE), con sede en Frankfurt, es responsable de la gestión del euro y la política monetaria de la Unión Europea.

En conjunción con los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Asimismo constituyen el Eurosistema y dirigen la política monetaria de la Unión. El SEBC está dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo.

Entre los objetivos del SEBC encontramos los siguientes:

- mantener la estabilidad de precios;
- prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión Europea para contribuir con la consecución de los objetivos de ésta.

Tiene personalidad jurídica propia y le corresponde en exclusiva autorizar la emisión del euro, asimismo, tiene independencia en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas.

Artículo 245 bis Tratado de Funcionamiento de la Unión.

- 1) El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.
- 2) El SEBC estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta.
- 3) El Banco Central Europeo tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.
- 4) El Banco Central Europeo adoptará las medidas para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos 105 a 111 bis, al artículo 115 C y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE. Con arreglo a dichos artículos, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.
- 5) En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se considerará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.

VIII. Otros entes en la Unión Europea

Como mencionamos anteriormente, en la Unión Europea hay una serie de órganos, que no instituciones, que es importante comentar.

El Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), con sede en Luxemburgo, concede préstamos y garantías para ayudar a las regiones subdesarrolladas de la UE y contribuir a que las empresas sean más competitivas.

Creado por el Tratado de Roma en 1957, su financiación surge del empréstito dentro de los mercados de capitales. Contribuye a la realización de los objetivos de la Unión Europea a través de la financiación de proyectos encaminados a la promoción:

- De la integración europea;
- Del desarrollo equilibrado;
- De la cohesión económica y social;
- Del desarrollo económico basado en el conocimiento y la innovación.

Su labor es autónoma en sus decisiones y actúa con personalidad jurídica propia, opera siempre sin ánimos de lucro y principalmente financia inversiones públicas o privadas para apoyar en el sector industrial, energético, transporte, salud, medio ambiente, educación, altas tecnologías, comunicaciones, etcétera.

Los accionistas del Banco Europeo de Inversiones son los Estados miembros de la Unión Europea, así el Consejo de Gobernadores se integra por los ministros que cada Estado miembro designa para ello. En resumidas cuentas, sus funciones también derivan en las siguientes:

- Participar en las Comisiones parlamentarias.
- Favorecer las financiaciones en los países en desarrollo del Mediterráneo, África, Asia, América Latina, el Caribe y el Pacífico.
- Financia países candidatos a la adhesión.
- Financia proyectos que tienden a la modernización o reconversión de empresas o la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado interno, siempre que estos

no puedan ser financiados por los diversos medios existentes en cada Estado miembro.

- Financia proyectos de interés común a varios Estados miembros, que no tengan suficientes medios para ello dentro de sus países.
- Coopera con todas las demás instituciones europeas.
- Contribuye al desarrollo de las regiones menos prósperas de la Unión Europea.

El Comité Económico y Social Europeo

Su sede se encuentra en Bruselas y sus miembros están divididos en tres grandes grupos: el empresarial, los asalariados o trabajadores y otras actividades como los agricultores y los consumidores. El Tratado de Niza limitó su número a 350.

Al tomar decisiones relativas a una serie de ámbitos de actuación, el Consejo y la Comisión consultan al Comité Económico y Social Europeo (CESE). Tenemos, entonces, que es un órgano de consulta tanto para el Consejo como para la Comisión y el Parlamento europeo, ya que en el Comité están representados los grupos sociales y económicos de todos los Estados miembros. De esta manera, los miembros de este Comité representan a los distintos grupos de intereses económicos y sociales que constituyen lo que puede denominarse la “sociedad civil organizada”, y son nombrados por el Consejo por un período de cuatro años.

Entre sus funciones, podemos resumir las siguientes:

- Emitir dictámenes sobre las propuestas de la Comisión europea, en relación con cualquier cuestión que pueda ser de interés comunitario, o bien sobre aquellos temas que tengan repercusión económica y social;
- Garantiza una adecuada función consultiva frente a los grandes órganos de la Unión Europea, es decir, el Parlamento, el Consejo y la Comisión europea;
- Permite una mayor participación de la sociedad civil organizada al contribuir al reforzamiento de la cercanía de los ciudadanos al proyecto europeo, y

- Concreta el papel de la sociedad civil organizada en los países no comunitarios y procura crear estructuras similares en todas aquellas zonas que son propensas a unirse al proceso comunitario europeo.

El comité de las Regiones

Por su parte, el *Comité de las Regiones* tiene su sede en Bruselas, con cinco sesiones plenarias al año.

El Comité es un órgano consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea compuesto por representantes de las entidades regionales y locales de los Estados miembros, repartiendo sus puestos con criterio proporcional. El presidente es elegido por los demás miembros del Tribunal por un periodo de tres años, renovables, y desempeña el papel de *primus inter pares*. La duración del mandato es de cuatro años. Se eligen por el Consejo por unanimidad para un período de cuatro años para ejercer sus funciones con independencia y en interés general de la Comunidad.

Nace con el firme propósito de respetar las identidades y prerrogativas regionales y locales, así como hacer participar a las regiones en el desarrollo y la ejecución de las políticas de la Unión Europea, de hecho, existe la obligación legal de consultar a los representantes de las autoridades locales y regionales en una serie de asuntos que les conciernen directamente. Tiene, en definitiva, una función consultiva pudiendo emitir dictámenes a petición del Consejo de la Comisión o por iniciativa propia.

Es un órgano permanente y comparte infraestructura administrativa con el Comité Económico y Social.

Entre sus funciones se destacan las siguientes:

- Ejerce funciones consultivas especialmente en aquellos casos que afectan a la cooperación transfronteriza, siempre que el Consejo de Ministros y la Comisión lo consideren oportuno;
- Se le consulta en cuestiones de empleo y legislación social, salud pública y medio ambiente, formación profesional, educación y juventud, cohesión económica y social, redes transeuropeas de infraestructura de transporte, telecomunicación y energía, así como cultura;
- Representa una gran gama de actividades en materia de política local y regional;

- Contribuye al buen funcionamiento de la Unión Europea y al principio de subsidiariedad; y
- A través de sus Comisiones Especializadas puede aprobar dictámenes en materia agrícola, protección ambiental y política urbana.

Artículo 256 bis Tratado de Funcionamiento de la Unión.

- 1) El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercerán funciones consultivas.
- 2) El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.
- 3) El comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.
- 4) Los miembros del comité Económico y social y del comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.
- 5) Las normas contempladas en los apartados 2 y 3, relativas a la naturaleza de la composición de estos Comités, serán revisadas periódicamente por el Consejo para tener en cuenta la evolución económica, social y demográfica en la unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones a tal efecto.

El Defensor del Pueblo Europeo

El Defensor del Pueblo Europeo fue creado a través del Tratado de Maastricht.

El Defensor es nombrado por el Parlamento Europeo para un periodo de cinco años, que coinciden con la labor de los miembros de la legislatura

parlamentaria europea y su mandato puede ser renovable. Su sede está en Estrasburgo, misma sede que el Parlamento Europeo.

Entre sus funciones destacamos las siguientes:

- Pueden acudir a él cualquier persona física o jurídica o moral que haya sido víctima de un acto de mala administración por parte de las Instituciones u órganos de la Unión Europea, salvo en el caso del Tribunal de Justicia cuando ejercite sus funciones jurisdiccionales;
- Sus funciones son totalmente independientes y sólo debe de atender al interés general de los ciudadanos y de la Unión Europea;
- Puede poner en conocimiento de la Institución respectiva la queja recibida, dándole tres meses para exponer las razones y su posición por las cuales adoptó su decisión;
- Rendirá un informe al Parlamento Europeo y a la Institución, organismo o agencia interesada; y
- Informará del resultado de sus investigaciones a las personas que presenten las reclamaciones respectivas.

El Consejo de Europa

El Consejo de Europa es una organización internacional de cooperación intergubernamental creada mediante un Tratado internacional el 5 de mayo de 1949 con entrada en vigor el 3 de agosto de ese mismo año. Su sede se encuentra en Estrasburgo y su misión central es reforzar, en el espacio constituido por sus Estados miembros, la democracia, los derechos del hombre y el estado de derecho; en definitiva, se potencia la defensa y la promoción de los valores políticos fundamentales de todos sus Estados miembros.

El Consejo de Europa es independiente de la Unión Europea y se compone, en la actualidad, de 46 Estados de todo el continente, incluidos todos los Estados miembros de la Unión Europea.

En los orígenes del Consejo de Europa podemos destacar que tras la Segunda Guerra Mundial y ante la preocupación de un probable tercer conflicto mundial, se desplegó una idea concretada en el famoso discurso de Winston Churchill, primer ministro británico, en Zurich el 19 de septiembre de 1946 en el que se dijo: “Nos hace falta crear algo semejante a los Estados Unidos de Europa ... El primer paso a seguir es la constitución

de un Consejo Europeo ... Para realizar favorablemente esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse ...”

No hay duda que en el génesis del Consejo de Europa intervino un movimiento ideológico que pedía la unificación europea como la única solución a los problemas políticos, económicos y sociales del viejo continente. El primer paso gubernamental hacia la unidad europea fue de carácter militar y defensivo, a través del pacto de Bruselas del 17 de marzo de 1948 firmado por Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y el Reino Unido. El Pacto de Bruselas creó un Consejo Consultivo integrado por los cinco ministros de Asuntos Exteriores de las cinco mencionadas naciones y una Comisión Permanente que debería ocuparse de mantener el contacto entre los Estados miembros cuando no estuvieran reunidos los ministros. Tras numerosos avatares provocados por el movimiento europeísta, los gobiernos comenzaron a perfilar posiciones y a aclararse la actitud de cada Gobierno respecto a la Unidad Europea y se perfila así, la creación de un Consejo de Europa integrado por un ministro de cada uno de los citados miembros y que tomarían decisiones de común acuerdo. Se creó, en principio, un Comité de Ministros y una Asamblea Consultiva “independiente de los gobiernos”. Reunido el nuevo Consejo Consultivo de los Cinco, se decidió convocar una conferencia general a la que serían invitadas Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia. Esta conferencia, fue conocida con el nombre de “Conferencia de los Diez” y se celebró en Londres en marzo de 1949. Acto seguido se elaboró un proyecto de Estatuto del Consejo de Europa, el cual fue presentado a los ministros de Asuntos Exteriores de los diez países, quienes lo aprobaron en Londres el 5 de mayo de 1949 en el Palacio de Saint James. El mismo día de la firma de la Convención que aprueba el Estatuto del Consejo de Europa, los ministros publicaron un comunicado en el que se decía: “La característica esencial del Estatuto es la creación de un Comité de Ministros y de una Asamblea Consultiva, los cuales, reunidos, formarán el Consejo de Europa. El papel del Comité Ministerial será desarrollar la cooperación entre los Gobiernos; el de la Asamblea Consultiva consistirá en descubrir los medios gracias a los cuales podrán ser expresadas y formuladas las aspiraciones de los pueblos europeos: los Gobiernos permanecerán así en contacto perpetuo con la opinión pública europea”. Un obstáculo que había que superar sería la idea de crear una Europa ideológicamente unitaria, excluyendo a países plenamente europeos, por el solo hecho de que sus ideas no se acomodaran a las del Consejo.

El Consejo de Europa como una de sus primeras tareas, con firmes propósitos de cooperación internacional entre los Estados miembros, ela-

boró con gran entusiasmo una de las grandes convenciones, la Convención europea de los derechos del hombre firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, con entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Entre los fines del Consejo de Europa, su Estatuto comienza con una declaración de principios en la que se habla de “Valores espirituales y morales” y de “Libertad individual, libertad política y preeminencia del derecho, sobre los cuales se funda toda democracia auténtica”. En este tenor, el artículo 1o. de su Estatuto enuncia: “El fin del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre esos miembros a fin de salvaguardar y conseguir los ideales y los principios que son su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”. El mismo artículo en su apartado b) enuncia los medios con los que el Consejo de Europa perseguirá sus fines: “1. El examen de las cuestiones de interés común; 2. La firma de acuerdos; 3. La acción común en el campo económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo; 4. La salvaguarda y el desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales”.

En cuanto a su composición, a los diez miembros originarios del Consejo de Europa se adhirieron varios Estados hasta llegar, en la actualidad, a un número de 46: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiján, Bélgica, Bosnia-Herzégovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Ex-República Yugoslava de Macedonia, Malta, Moldavia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Federación Rusa, San Marino, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. Pendiente de su ratificación Serbia-Montenegro.

Según el artículo 3o. de su Estatuto: “todo miembro del Consejo de Europa reconoce la preeminencia del derecho y el principio, en virtud del cual toda persona colocada bajo su jurisdicción debe disfrutar de los derechos del hombre y de sus libertades fundamentales. Se compromete también a colaborar, sincera y activamente, en la realización del fin definido en el artículo 1o.”.

Para lograr tales fines, el Consejo de Europa dispone de competencias tales como las mencionadas con anterioridad en el artículo 1o., inciso b) del Estatuto: el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos, la adopción de una acción conjunta en los campos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo y la protección efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales. Sin embargo, no dispone de competencias en relaciones exteriores, ni defensa, ni en materias de competencia de otras organizaciones internacionales europeas o no.

Los dos órganos fundamentales del Consejo de Europa son el Comité de Ministros y la Asamblea Consultiva. Junto a ellos existe un Secretariado y el Comité Mixto encargado de coordinar las actividades de la Asamblea y el Comité de Ministros.

El Comité de Ministros es el órgano de representación colectiva de los Gobiernos miembros. El Comité está compuesto por un representante de cada uno de los miembros del Consejo de Europa, con derecho a voto. Según el artículo 14 de su Estatuto establece que los representantes en el Comité son los ministros de Asuntos Exteriores y además se establece que: “cuando un ministro no pueda asistir a las sesiones, o cuando otras circunstancias lo aconsejen, puede designarse un suplente para que actúe en su lugar. Este será, en la medida de lo posible, un miembro del Gobierno de su país”.

Entre sus funciones, tenemos que según el artículo 13 del Estatuto: “El Comité de Ministros es el órgano competente para actuar en nombre del Consejo de Europa” y esta actuación consiste, según el artículo 15 en considerar “las medidas adecuadas para realizar el objetivo del Consejo de Europa, incluyendo la conclusión de convenciones y de acuerdos y la adopción por los Gobiernos de una política común respecto a determinados asuntos” y su apartado b) nos sigue indicando que “las conclusiones del Comité de Ministros pueden, si ha lugar a ello, revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos. El Comité puede invitar a éstos a poner en su conocimiento las medidas que han tomado respecto a dichas recomendaciones”. No obstante, debemos destacar que las facultades del Comité de Ministros están restringidas por el hecho de requerir la unanimidad para las decisiones importantes.

En cuanto al procedimiento, según el artículo 21: “El Comité se reúne obligatoriamente antes de la apertura de las sesiones de la Asamblea Consultiva y al comienzo de estas sesiones; se reúne además cuantas veces lo estime útil”. Las reuniones se celebrarán a puerta cerrada y deben celebrarse, según el mismo artículo, en Estrasburgo, pero en la práctica se celebran reuniones en otras ciudades como París y Roma.

Se seguirá la regla de la unanimidad para las cuestiones siguientes: las recomendaciones dirigidas a los gobiernos; las cuestiones relacionadas con el Informe que el Comité dirige a la Asamblea; Las decisiones sobre la publicidad que se dé a las reuniones del Consejo; las decisiones de celebrar alguna reunión ordinaria de la Asamblea Consultiva fuera de Estrasburgo; las recomendaciones relativas a las enmiendas a ciertos artículos considerados esenciales en la estructuración del Consejo de Europa; y cualquiera otra

cuestión que el Comité decida, por mayoría de los tercios, que debe ser sometida a la regla de la unanimidad.

Para otras cuestiones menos importantes tales como la adopción del presupuesto, del reglamento interior, etcétera, basta con la mayoría de dos tercios, y en cuanto a las cuestiones que a su vez deriven del reglamento interior o de los reglamentos financiero o administrativo, bastará con la mayoría simple.

El Comité de Ministros se sirve, además, de comités de expertos; tampoco hay que olvidar que el Comité de Ministros ha recurrido a otros métodos para obtener el necesario asesoramiento, tales como solicitarlos directamente a las Organizaciones internacionales competentes o convocar conferencias especializadas.

La Asamblea Consultiva, por su parte, se compone de representantes elegidos por los Parlamentos nacionales entre sus miembros. Existen dos requisitos para la designación de representantes: que sean nacionales del Estado miembro que representan y que no sean al mismo tiempo miembros del Comité de Ministros. Sus miembros son independientes, y disfrutan de inmunidad diplomática, cuando se ejercite ante países que no sean el propio, e inmunidad parlamentaria, que será la que se tenga ante su propio país. El número de delegados es proporcional a la población de los Estados miembros y se reúne en sesiones anuales. Los debates de la Asamblea son públicos a no ser que se decida lo contrario.

Se podría definir la Asamblea, como una forma de colaboración internacional que expresa la opinión pública de un sector europeo mediante debates y recomendaciones. Sus facultades se limitan a las propias de un órgano deliberante, y sus debates sirven para dar publicidad a las ideas europeístas.

Según el artículo 23 del Estatuto: “la Asamblea Consultiva puede deliberar y formular recomendaciones sobre cualquier cuestión que responda al objeto y entre en la competencia del Consejo de Europa, tal como se define en el capítulo I; delibera y puede formular recomendaciones sobre cualquier cuestión que le someta para dictamen el Comité de Ministros”. Las “recomendaciones” se caracterizan porque la Asamblea Consultiva pide al Comité que actúe en cierto sentido. Exigen una mayoría de dos tercios. Asimismo, la Asamblea puede formular “resoluciones” empleadas para expresar su punto de vista sobre un problema o para contestar a los informes de las organizaciones internacionales. De la misma manera, la Asamblea emite “opiniones” en las cuales se contiene su parecer sobre un asunto para el cual el Comité de Ministros ha solicitado su opinión. La Asamblea también

tiene la facultad de formular recomendaciones al Comité de Ministros sobre todas las cuestiones que sean de la competencia del Consejo.

La Asamblea Consultiva puede constituir Comités o Comisiones encargados de examinar todas las cuestiones de su competencia.

Asimismo, como habíamos indicado, tanto el Comité de Ministros como la Asamblea Consultiva están asistidos por la Secretaría General. El Secretariado se compone de un secretario general, de un secretario general adjunto y del personal necesario. Los dos primeros son nombrados por la Asamblea Consultiva a propuesta del Comité de Ministros. Los otros miembros son designados por el secretario general, de acuerdo con el reglamento administrativo. Los altos cargos, es decir, Secretario general y Secretario general adjunto, deben ser independientes de los Estados miembros. Cada Estado miembro asume los gastos de su propia representación en el Comité y en la Asamblea y los gastos comunes de la Secretaría General se reparten proporcionalmente a la población de cada Estado miembro.

Dentro del movimiento codificador de derecho internacional privado hay instituciones como la que comentamos, el Consejo de Europa, y dentro de él, el *Comité Europeo de Cooperación Jurídica*, creado en 1963 y aunque procura no acometer la temática de la que se ocupa la Conferencia de La Haya, es el organismo encargado de desarrollar el programa jurídico del Consejo de Europa. De una manera esquemática comentaremos que, dentro de su compleja actividad, este Comité se ha encargado de materias de derecho internacional privado como la preparación de convenios de patentes y establecimiento de individuos, del seguro obligatorio de responsabilidad civil de accidentes de circulación por carretera; de información del derecho extranjero, y de la supresión de legitimación de escrituras redactadas por agentes diplomáticos o consulares. Paralelamente a ésta actividad, se encarga, asimismo, de coloquios de derecho europeo, estudios de derecho comparado, conferencias de ministros de justicia. Además se destaca que la actividad más sobresaliente de este órgano es la protección de los derechos humanos.

Cuestionario

1. ¿En qué consiste la integración europea?
2. ¿Cuáles son las fuentes originarias o primarias?
3. ¿Cuáles son las fuentes derivadas?
4. Mencione los Tratados constitutivos de la Unión Europea.
5. ¿En qué consisten las reformas del Tratado de Lisboa?
6. ¿Cuáles son las Instituciones comunitarias?