

TEMA 20.- LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIAS Y FUNCIONAMIENTO. PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES NO ESTATALES EN EL PROCESO DECISORIO.

1. LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIAS

1.1. Las bases de las competencias de la Unión Europea

1.1.1. Fundamento y finalidad de la Unión Europea

La necesidad de llevar a cabo algún tipo de función es uno de los elementos esenciales para justificar la existencia de una organización internacional (en nuestro caso, la Unión Europea), de modo que la base funcional es la razón de ser de la organización. Por ello, la existencia de la Unión, que se fundamenta en la necesidad de alcanzar los objetivos comunes de los Estados miembros que la integran, ha requerido que, a través de los instrumentos normativos correspondientes (básicamente el Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE), estos Estados miembros hayan atribuido diversas competencias a la Unión, tal y como se indica en el art. 1 TUE y se remarca en el art. 3, al establecerse que “La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados”.

El estudio de las competencias de la Unión, por lo tanto, se encuentra indisolublemente unido al conocimiento de sus objetivos; es decir, del **fundamento** y de la **finalidad** de la propia Unión Europea:

- 1) **Fundamento** (art. 2 TUE): la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.
- 2) **Finalidad** (art. 3 TUE):
 - a) Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
 - b) Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
 - c) Establecer un mercado interior, obrando en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, y en la promoción del progreso científico y técnico.
 - d) Combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
 - e) Fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.
 - f) Respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

- g) Establecer una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.
- h) En sus relaciones con el resto del mundo, afirmar y promover sus valores e intereses y contribuir a la protección de sus ciudadanos, a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Por último, se hace necesario destacar parte del contenido del art. 4 TUE, en el cual se introducen una serie de **aspectos moduladores de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros**:

- 1) Respeto a los aspectos esenciales de los Estados miembros: la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional, y respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.
- 2) Cooperación leal: la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados, para lo cual, por un lado, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión y, por otro, los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de ésta.

1.1.2. Delimitación de las competencias de la Unión Europea

La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución (art. 5 TUE), en virtud del cual, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Por ello, y como consecuencia del ejercicio de este principio de atribución, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (arts. 4 y 5 TUE).

1.1.3. Ejercicio de las competencias de la Unión Europea

El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, regulados en el art. 5 TUE:

- 1) Principio de subsidiariedad: en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.
- 2) Principio de proporcionalidad: el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

1.2. Los tipos de competencias de la Unión Europea

1.2.1. Tipos de competencias de la Unión Europea

Las categorías de competencias de la Unión Europea se encuentran establecidas en el art. 2 TFUE, de cuyo texto podemos extraer los siguientes tipos:

- 1) Competencias exclusivas: son aquellas en las que la Unión será la única capacitada para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.
- 2) Competencias compartidas: son aquellas en las que la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes sobre ellas, de modo que los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya dejado de ejercerla.
- 3) Competencias de apoyo: son aquellas en las que, para determinados ámbitos y con las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión podrá llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación y complementación de la acción de los Estados miembros, sin sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos, y teniendo en cuenta que los actos jurídicamente vinculantes adoptados por la Unión no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.
- 4) Competencias específicas:
 - a) Coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros.
 - b) Definición y aplicación de una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados (TUE y TFUE) relativas a cada ámbito.

1.2.2. Competencias exclusivas

Recogidas en el art. 3 TFUE, afectan a los siguientes ámbitos:

- 1) Unión aduanera.
- 2) Establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior.
- 3) Política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- 4) Conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
- 5) Política comercial común.
- 6) Celebración de un acuerdo internacional cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) Cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión.
 - b) Cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna.
 - c) Cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

1.2.3. Competencias compartidas

Tal y como recoge el art. 4 TFUE, la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 (exclusivas) y 6 (de apoyo). Los ámbitos a los que se refieren las competencias compartidas son los siguientes:

- 1) Mercado interior.
- 2) Política social, pero sólo en los aspectos definidos en el TFUE.

- 3) Cohesión económica, social y territorial.
- 4) Agricultura y pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos.
- 5) Medio ambiente.
- 6) Protección de los consumidores.
- 7) Transportes.
- 8) Redes transeuropeas.
- 9) Energía.
- 10) Espacio de libertad, seguridad y justicia.
- 11) Asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, pero sólo en los aspectos definidos en el TFUE.
- 12) Definición y realización de programas de investigación, desarrollo tecnológico y espacio, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.
- 13) Acciones y política común en la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

1.2.4. Competencias de apoyo

El art. 6 TFUE establece que la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- 1) Protección y mejora de la salud humana.
- 2) Industria.
- 3) Cultura.
- 4) Turismo.
- 5) Educación, formación profesional, juventud y deporte.
- 6) Protección civil.
- 7) Cooperación administrativa.

1.2.5. Competencias específicas de política económica, de empleo y social

Para terminar este breve estudio de las competencias de la Unión Europea, recogemos lo indicado en el art. 5 TFUE, en el que se establecen los siguientes aspectos relacionados con las políticas económicas, de empleo y sociales:

- 1) Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión, a cuyo fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas. Por otro lado, se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- 2) La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.
- 3) La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

2. LA UNIÓN EUROPEA: FUNCIONAMIENTO

2.1. Los elementos del funcionamiento de la Unión Europea

Para llevar a cabo las competencias que hemos visto en los epígrafes anteriores, la Unión Europea se ha dotado de una serie de órganos que pueden adoptar, solos o conjuntamente, diversos instrumentos jurídicos que le proporcionan el amparo normativo para su actuación. Son, por lo tanto, dos los elementos que debemos estudiar para conocer el funcionamiento de la Unión: subjetivo y objetivo.

- 1) **Elementos subjetivos:** se trata de los órganos que llevan a cabo las competencias atribuidas a la Unión, catalogadas bajo el concepto genérico de “Instituciones” y que son las siguientes:
 - a) El Parlamento Europeo.
 - b) El Consejo Europeo.
 - c) El Consejo.
 - d) La Comisión Europea.
 - e) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
 - f) El Banco Central Europeo.
 - g) El Tribunal de Cuentas.

A estas “Instituciones” habría que añadir los denominados “Órganos consultivos de la Unión” (Comité Económico y Social y Comité de las Regiones), el Banco Europeo de Inversiones y el Defensor del Pueblo Europeo.

- 2) **Elementos objetivos:** son los instrumentos normativos a través de los cuales la Unión ejerce sus competencias. Estos elementos son, básicamente, de dos tipos:
 - a) Derecho originario o primario.
 - b) Derecho derivado o secundario:
 - Reglamentos.
 - Directivas.
 - Decisiones.
 - Recomendaciones.
 - Dictámenes.

2.2. Los elementos subjetivos

2.2.1. El Parlamento Europeo

A) Elección

Los procedimientos para la elección del Parlamento Europeo se rigen tanto por la legislación de la Unión, que define normas comunes para todos los Estados miembros, como por disposiciones nacionales específicas que varían de un Estado a otro. Dentro de las normas comunes podemos destacar la regulación de los siguientes aspectos:

- 1) Derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales: todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida.
- 2) Sistema electoral: los diputados del Parlamento Europeo son elegidos por votación mediante listas o mediante el sistema de voto único transferible, de tipo proporcional.

- 3) Incompatibilidades: entre otras, la condición de miembro del Parlamento Europeo es incompatible con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro; miembro de la Comisión; Juez, Abogado General o Secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; miembro del Tribunal de Cuentas; miembro del Comité Económico y Social Europeo; funcionario o agente en activo de las Instituciones de la Unión o de los organismos especializados vinculados a ellas; miembro del Comité Europeo de las Regiones; miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo; Defensor del Pueblo Europeo o Parlamentario nacional.

El número actual de miembros del Parlamento Europeo, a la espera de la efectiva salida del Reino Unido, es de 751 (a nuestro país le corresponden 54), distribuidos en función de población mediante un sistema de proporcionalidad decreciente, de modo que los países más poblados están infrarrepresentados con respecto a los menos poblados.

B) Organización

El **Parlamento** se estructura en los siguientes órganos:

1) Órganos unipersonales:

- a) Presidente: elegido por un mandato renovable de dos años y medio entre los diputados del Parlamento, por mayoría absoluta.
- b) Vicepresidentes: en número de 14, son elegidos por la misma duración y mediante la misma mayoría que el Presidente, aunque se contempla la posibilidad de que, en algunos casos, sean elegidos por mayoría simple.
- c) Secretario General: nombrado por la Mesa, dirige la Secretaría General, cuya composición y organización también es establecida por la Mesa.
- d) Cuestores: en número de 5, son elegidos por el mismo procedimiento que los Vicepresidentes.

2) Órganos colegiados:

- a) Pleno: se reúne todos los meses, excepto agosto, en Estrasburgo, en sesión plenaria durante un periodo parcial de sesiones de 4 días (lunes a jueves). En Bruselas se celebran periodos parciales de sesiones adicionales, divididas en sesiones. La Comisión y el Consejo participan en las sesiones para facilitar la cooperación entre las instituciones en el proceso de toma de decisiones. Los escaños que se asignan a los diputados se deciden por afiliación política, no por origen territorial.
- b) Mesa, constituida por el Presidente y los 14 vicepresidentes (los 5 cuestores son miembros de la Mesa a título consultivo).
- c) Comisiones y Delegaciones: los diputados se organizan en 20 comisiones, 2 subcomisiones y 39 delegaciones. También puede establecer comisiones especiales o comisiones de investigación.
- d) Grupos políticos: se constituye agrupando, por afinidades políticas, a un mínimo de 25 diputados procedentes de al menos 1/4 de los Estados miembros.
- e) Conferencia de Presidentes, formada por el Presidente del Parlamento y los Presidentes de los grupos políticos.
- f) Conferencia de Presidentes de Comisión, constituida por los Presidentes de todas las Comisiones permanentes o especiales.
- g) Conferencia de Presidentes de Delegación, formada por todos los Presidentes de todas las Delegaciones interparlamentarias permanentes.

C) Funcionamiento

El Parlamento organiza sus trabajos de forma autónoma; establece su propio reglamento interno por mayoría de los miembros que lo componen y, salvo disposición en contra, decide por mayoría de los votos emitidos. Las reuniones de las comisiones y las sesiones plenarias son públicas y se retransmiten por Internet.

D) Sede y lugares de trabajo

El Parlamento tiene su sede en Estrasburgo, donde se celebran los doce períodos parciales de sesiones, de periodicidad mensual, incluida la sesión en la que se aprueba la decisión sobre el presupuesto anual de la Unión. Los períodos parciales de sesiones adicionales se celebran en Bruselas, donde también se reúnen las comisiones parlamentarias. Por último, la Secretaría General del Parlamento y sus servicios de apoyo se ubican en Luxemburgo.

Por lo general, el Parlamento celebra al año 12 períodos parciales de sesiones en Estrasburgo, de 4 días de duración, y 6 en Bruselas, de 2 días de duración. Además, puede celebrar períodos parciales de sesiones extraordinarios a petición de la mayoría de los miembros que lo componen o a petición del Consejo o de la Comisión.

E) Competencias

El Parlamento Europeo, como institución representativa de los ciudadanos de Europa, constituye el fundamento democrático de la Unión Europea. Para asegurar la plena legitimidad democrática de la Unión, el Parlamento debe estar totalmente asociado al proceso legislativo europeo y ejercer, en nombre de los ciudadanos, un control político sobre el resto de las instituciones de la Unión.

1) Competencias de carácter constitucional y de ratificación:**a) Emisión de dictamen conforme para:**

- La celebración de un tratado de adhesión de nuevos Estados miembros.
- La celebración de un acuerdo de asociación.
- La celebración de un acuerdo internacional con repercusiones presupuestarias importantes.
- Los acuerdos que crean un marco institucional específico o que implican la modificación de un acto adoptado de conformidad con el procedimiento de codecisión.
- Los actos relativos al procedimiento electoral.
- La declaración por el Consejo de que existe un riesgo real de que un Estado miembro cometa una violación grave de los principios fundamentales de la Unión, así como la formulación de recomendaciones o la imposición de sanciones a dicho Estado miembro.

b) Ejercer la iniciativa de revisión de los Tratados.**c) Decidir sobre la convocatoria o no de una convención para una futura modificación de los Tratados.****2) Competencias de participación en el proceso legislativo:****a) Procedimiento legislativo ordinario:** se aplica en aquellos casos determinados en los Tratados en los que la decisión se adopta por el Parlamento y el Consejo de forma conjunta.**b) Procedimiento de consulta:** corresponde en aspectos relativos al ámbito del mercado interior, política agraria común, libre circulación de trabajadores, fiscalidad, competencia y algunos aspectos de la política social, entre otros.**c) Procedimiento de dictamen conforme:** necesario para los ámbitos relativos a los Fondos Estructurales y de Cohesión, lucha contra la discriminación, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones de determinados ámbitos delictivos, entre otros.**d) Derecho de iniciativa:** aplicable para solicitar a la Comisión la presentación de una propuesta.**3) Competencias presupuestarias:** establece las orientaciones generales y la naturaleza de los gastos, aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución, además de aprobar la gestión en dicha ejecución; por último, también debe dar su aprobación al marco financiero plurianual.

4) Control del ejecutivo:

- a) Investidura de la Comisión: previamente a su nombramiento, el Parlamento debe aprobar la propuesta del Presidente de la Comisión y efectuar audiencias sobre los comisarios propuestos.
- b) Moción de censura contra la Comisión: requiere 2/3 de los votos emitidos que representen a la mayoría de los diputados.
- c) Preguntas parlamentarias: pueden dirigirse a la Comisión y al Consejo, pudiendo ser escritas u orales, con o sin debate.
- d) Comisiones de investigación: constituidas para el examen de las alegaciones de infracción o mala práctica del Derecho de la Unión.
- e) Control sobre la política exterior y de seguridad común: tiene derecho a que se le informe regularmente sobre estos aspectos y a formular preguntas o recomendaciones al respecto. Este control se refuerza, además, al haberse incluido como uno de los Vicepresidentes de la Comisión al Alto Representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y política de seguridad.
- f) Otros instrumentos de control (examen del informe general anual de la Comisión y supervisión, junto con el Consejo, de los actos delegados y de ejecución de la Comisión).

5) Competencias relativas al Tribunal de Justicia:

- a) Presentación del recurso por omisión contra la violación de los Tratados por parte de otra Institución.
- b) Presentación del recurso de anulación de un acto de otra Institución.
- c) Derecho de intervención, consistente en la posibilidad de apoyar a una de las partes en un asunto determinado que se esté dilucidando ante la instancia judicial.
- d) Solicitud de dictamen previo del Tribunal sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el TFUE.

6) Otras competencias:

- a) Peticiones: cuando los ciudadanos de la Unión ejercen su derecho de petición, dirigen éstas al Presidente del Parlamento Europeo.
- b) Iniciativa ciudadana europea: organiza audiencias con los organizadores de las iniciativas ciudadanas europeas registradas con éxito.
- c) Elección del Defensor del Pueblo Europeo.

2.2.2. El Consejo Europeo**A) Organización**

Convocado por su Presidente, el Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el presidente de la Comisión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en sus trabajos. En general, se invita al presidente del Parlamento Europeo a intervenir al principio de la reunión.

Se reúne por lo menos dos veces cada semestre. El mandato del presidente abarca 30 meses y puede renovarse una vez. Normalmente, el Consejo Europeo toma sus decisiones por unanimidad; sin embargo, decide varios nombramientos importantes por mayoría cualificada (por ejemplo, de su Presidente, del candidato al cargo de presidente de la Comisión Europea, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del presidente del Banco Central Europeo).

Los miembros del Consejo Europeo también se reúnen en una serie de formatos informales, que suelen denominarse reuniones (informales) de jefes de Estado o de Gobierno, y también se reúnen en el formato de Conferencia Intergubernamental si el objetivo es celebrar tratados.

B) Competencias

- 1) **Papel en el sistema institucional de la Unión:** proporciona un impulso político general, limitando la toma de decisiones a casos excepcionales (como iniciar el procedimiento de suspensión de los derechos de un Estado miembro si se constata una violación grave de los principios de la Unión, previa aprobación del Parlamento Europeo). No obstante, ha ido adquiriendo también una serie de competencias decisorias institucionales, pudiendo adoptar actos jurídicamente, que pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia, también por omisión.
- 2) **Relaciones con las demás Instituciones:** aunque el Consejo Europeo toma sus decisiones con total independencia, y en la mayoría de las ocasiones no requiere iniciativa de la Comisión ni participación del Parlamento, sí mantiene un vínculo con ambas Instituciones:
 - a) Comisión: el Presidente de la Comisión forma parte, sin voto, del Consejo Europeo; el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Vicepresidente de la Comisión) participa en los debates del Consejo Europeo; el Consejo Europeo puede solicitar a la Comisión que le presente informes preparatorios para sus reuniones.
 - b) Parlamento: el Presidente del Consejo Europeo debe presentar al Parlamento Europeo un informe al término de cada reunión; también se reúne con el presidente del Parlamento Europeo y con los líderes de los grupos políticos una vez al mes y responde a preguntas escritas de los diputados en relación con sus propias actividades políticas; además, tal y como se ha indicado, se suele invitar al Presidente del Parlamento Europeo a participar al inicio de las reuniones del Consejo Europeo.
 - c) Consejo: corresponde al Consejo Europeo, por mayoría cualificada, adoptar las decisiones sobre:
 - La lista de formaciones del Consejo, distintas de las de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores.
 - La presidencia de las formaciones del Consejo, excepto la de Asuntos Exteriores.
- 3) **Otras competencias:**
 - a) Institucionales: dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. Decide además, por mayoría cualificada, la formación del Consejo y el calendario de las presidencias rotatorias.
 - b) Política exterior y de seguridad: define los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común (PESC) y decide las estrategias comunes para su aplicación, decidiendo también, por unanimidad, si es necesario recomendar a los Estados miembros proceder a la definición progresiva de una política común de defensa.
 - c) Gobernanza económica y marco financiero plurianual: los Gobiernos de los Estados miembros, con la participación activa de la Comisión, del Parlamento y del BCE, han elaborado un tratado internacional (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, también llamado «Pacto Presupuestario») que permite un control más estricto de las políticas en materia presupuestaria y socioeconómica de los Estados miembros. El Consejo Europeo también desempeña un papel importante en el Semestre Europeo, mediante la publicación de orientaciones políticas en materia de reformas macroeconómicas, fiscales y estructurales, y políticas que generen crecimiento y la aprobación de recomendaciones como resultado de la evaluación de los programas nacionales de reforma elaborados por la Comisión y debatidos en el Consejo. Por último, también participa en la negociación del marco financiero plurianual (MFP), en el que desempeña un papel capital para alcanzar un acuerdo político sobre las cuestiones políticas clave en el Reglamento sobre el MFP, tales como los límites de gasto, los programas de gasto y la financiación (recursos).
 - d) Cooperación política y judicial en materia penal: a petición de cualquiera de los miembros del Consejo, el Consejo Europeo decidirá si se establece una cooperación reforzada en cualquiera de las áreas relativas a este ámbito (artículo 20 del TUE).

2.2.3. El Consejo (Consejo de la Unión Europea)

A) Organización

- 1) Miembros: el Consejo se compone de un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente.
- 2) Presidencia: con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, preside el Consejo el representante del Estado miembro que ocupa la presidencia de la Unión, la cual se ejerce por rotación durante un periodo de seis meses según un orden que determina el Consejo Europeo por mayoría cualificada. La presidencia de todas las formaciones del Consejo, con excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, está desempeñada por grupos preestablecidos de tres Estados miembros durante un periodo de 18 meses, en el que cada miembro del grupo ocupa la presidencia durante seis meses.
- 3) Organismos y órganos preparatorios: un Comité compuesto por representantes permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (COREPER) se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que este le confíe. Este comité se reúne cada semana y se divide en dos grupos: el COREPER I, compuesto por representantes permanentes adjuntos que preparan los trabajos relativos a los ámbitos más técnicos, entre ellos agricultura, empleo, educación o medio ambiente, y el COREPER II, que se ocupa de materias más ligadas a la “alta política”, es decir, los asuntos exteriores, económicos y monetarios, o la justicia y los asuntos de interior. En su labor de preparación, el COREPER recibe la asistencia de una docena de comités y un centenar de grupos de trabajo especializados.

B) Funcionamiento

Las reuniones del Consejo se celebran en Bruselas, pero también en Luxemburgo (sesiones de abril, junio y octubre).

Según el asunto a tratar, el Consejo adopta decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad:

- 1) Mayoría simple: supone la exigencia de más votos a favor que en contra (cada Estado miembro del Consejo dispone de un voto).
- 2) Mayoría cualificada: se trata de un procedimiento denominado de “doble mayoría”, que se recoge en los arts. 16 TUE y 238 TFUE del siguiente modo:
 - a) Si el Consejo actúa a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión:
 - Si todos los países participan en la votación: el 55% de los Estados miembros que representen al menos al 65% de la población de la Unión.
 - Si no todos los países participan en la votación: el 55% de los Estados miembros participantes que representen al menos al 65% de la población de dichos Estados miembros.
 - b) Si el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión:
 - Si todos los países participan en la votación: el 72% de los Estados miembros que representen al menos al 65% de la población de la Unión.
 - Si no todos los países participan en la votación: el 72% de los Estados miembros participantes que representen al menos al 65% de la población de dichos Estados miembros.

Además, se establece una “minoría de bloqueo” cuyo número depende de si todos los países participan en la votación o no. En el primer caso, se exige al menos 4 Estados miembros que representen más del 35% de la población de la Unión; en el segundo caso, la exigencia es del número de Estados miembros participantes que represente más del 35% de la población de dichos Estados miembros, más un miembro. Esta previsión sobre la “minoría de bloqueo”, sin embargo, se ha visto

modulada por una Decisión del Consejo según la cual, a partir del 1 de abril de 2017, si un número de miembros del Consejo que represente al menos el 55% de la población o el 55% de los Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo, manifiesta su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, el Consejo debatirá el asunto y hará cuanto esté en su mano para dar respuesta a las inquietudes formuladas por dichos Estados.

- 3) Unanimidad: sólo se exige esta mayoría para un número reducido de asuntos, pero entre ellos figuran los más importantes, como fiscalidad, política social, etc... La unanimidad no supone el voto favorable de todos los Estados, sino la ausencia de oposición a la decisión, por lo que las abstenciones se consideran, también, votos favorables.

C) Competencias

- 1) Legislativas: sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación de la Unión en forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento Europeo, o bien solo, previa consulta al Parlamento Europeo. El Consejo toma, asimismo, decisiones individuales, formula recomendaciones no vinculantes y emite resoluciones. El Consejo y el Parlamento establecen las normas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión o reservadas para el propio Consejo.
- 2) Presupuestarias: el Consejo es una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria que aprueba el presupuesto de la Unión, mientras que la otra es el Parlamento Europeo. Además, el Consejo también adopta, por unanimidad y con arreglo a un procedimiento legislativo especial, decisiones que establecen las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios y al marco financiero plurianual (en este último caso, el Parlamento debe dar su aprobación por mayoría de sus diputados).
- 3) Acuerdos internacionales: celebra los acuerdos internacionales de la UE, que son negociados por la Comisión y, en la mayoría de los casos, requieren la aprobación del Parlamento.
- 4) Nombramientos: nombra, por mayoría cualificada, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.
- 5) Política económica: vela por la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y, sin perjuicio de las competencias del Banco Central Europeo, toma decisiones políticas en el ámbito monetario. También ejerce determinadas funciones de gobernanza económica en el marco del Semestre Europeo (examina las recomendaciones específicas por país destinadas a la zona del euro y adopta las recomendaciones específicas por país, tras su aprobación por el Consejo Europeo).
- 6) Política exterior y de seguridad común: cuando debe adoptar posiciones comunes y acciones comunes o celebrar convenios.

2.2.4. La Comisión Europea

A) Composición

Aunque el Tratado de Lisboa preveía que, a partir del 1 de noviembre de 2014, el número de comisarios correspondería a 2/3 del número de Estados miembros, también contemplaba la posibilidad de que el Consejo Europeo determinara el número definitivo, acción que ha realizado en 2009 manteniendo la vieja regla de que habrá el mismo número de comisarios que de Estados miembros.

Para la designación de los miembros de la Comisión hay que distinguir entre la correspondiente al Presidente y la del resto de miembros:

- 1) Presidente: el Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, propondrá al Parlamento un candidato a presidente de la Comisión por mayoría cualificada. El Parlamento elige al candidato por mayoría de los miembros que lo componen.

- 2) Restantes miembros: el Consejo de la Unión Europea, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente electo, aprueba la lista de las demás personalidades que se proponga designar miembros de la Comisión, de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.

El presidente y los demás miembros de la Comisión, incluido el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad, se someten colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento y, a continuación, son nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

El mandato de comisario coincide con la legislatura del Parlamento, que es de cinco años y es renovable.

Todo miembro de la Comisión que haya incumplido alguna de sus obligaciones o cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancias del Consejo o de la propia Comisión. Además, la Comisión responde colectivamente ante el Parlamento, por lo que si éste aprueba una moción de censura en su contra, los miembros de la Comisión deben dimitir colectivamente de sus cargos, incluido el Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad en la medida en que afecte a sus competencias en la Comisión (es decir, cesa de su cargo de Vicepresidente de la Comisión).

B) Organización

La Comisión desempeña sus funciones bajo la orientación política de su presidente, que decide sobre su organización interna. El presidente reparte los distintos sectores de actividad entre los comisarios. De este modo, se asigna a cada comisario la responsabilidad de un sector político determinado y la autoridad sobre los departamentos administrativos correspondientes. Previa aprobación del Colegio, el presidente nombra a los vicepresidentes de entre los comisarios. El Alto Representante es automáticamente vicepresidente de la Comisión.

La Comisión dispone de una Secretaría General que comprende 31 departamentos temáticos (direcciones generales) encargados de desarrollar, gestionar y ejecutar las políticas, la legislación y la financiación de la Unión. Además, existen dieciséis departamentos especializados (servicios). También existen seis agencias ejecutivas, que desempeñan tareas que la Comisión ha delegado en ellas pero tienen su propia personalidad jurídica.

C) Funcionamiento

Salvo algunas excepciones, la Comisión toma sus decisiones por mayoría.

Se reúne todas las semanas para debatir cuestiones sensibles desde el punto de vista político y aprobar las propuestas que deben acordarse por procedimiento oral, mientras que los asuntos menos sensibles se aprueban por procedimiento escrito. Las medidas relativas a la gestión o la administración se pueden adoptar mediante un sistema de delegación de poderes, por el que el Colegio faculta a uno de sus miembros para adoptar decisiones en su nombre, o mediante la subdelegación, por la que la adopción de decisiones se delega en un nivel administrativo, normalmente en los directores generales.

D) Competencias

- 1) **Derecho de iniciativa:** por regla general, la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa en el proceso legislativo de la Unión, por lo que elabora las propuestas legislativas que han de aprobar las dos instituciones con competencias de toma de decisiones (Parlamento y Consejo). No obstante, esta iniciativa puede ser catalogada en dos grupos: plena y limitada.
 - a) Iniciativa plena (facultad de presentación de propuestas):
 - Iniciativa legislativa: elabora y presenta al Consejo y al Parlamento todas las propuestas legislativas (reglamentos y directivas) que la aplicación de los Tratados requiera.

- Iniciativa presupuestaria: elabora el proyecto de presupuesto, que se somete al Consejo y al Parlamento.
- Relaciones con terceros países: actuando por mandato del Consejo, la Comisión es la encargada de negociar los acuerdos internacionales que, a continuación, se someten al Consejo para su conclusión (el Alto Representante negocia los acuerdos en materia de política exterior y de seguridad), además, también presenta recomendaciones sobre la apertura de negociaciones para la retirada de la Unión.

b) **Iniciativa limitada** (facultad de recomendación o de dictamen):

- En el contexto de la Unión Económica y Monetaria: entre otras, presenta al Consejo recomendaciones para la elaboración de un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y advertencias si dichas políticas comportan un riesgo de incompatibilidad con las orientaciones; propuestas de evaluación al Consejo para que determine si un Estado miembro presenta un déficit excesivo; recomendaciones para el establecimiento del tipo de cambio entre la moneda única y las otras monedas y la formulación de orientaciones generales para la política de tipos de cambio.
- En el marco de la política exterior y de seguridad común: aunque muchas competencias de la Comisión se han transferido al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión puede apoyar al Alto Representante cuando plantee al Consejo cualquier decisión relacionada con la política exterior y de seguridad común.

2) **Control de la aplicación del Derecho de la Unión:** los Tratados confían a la Comisión el cometido de velar por su buena aplicación y por la de las decisiones tomadas para este fin (Derecho derivado). Se trata de su función de “guardiana de los Tratados”. Esta función la desempeña principalmente a través del procedimiento que se aplica a los Estados miembros que hayan incumplido una de las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados.

3) **Competencias de ejecución:**

- a) Conferidas por los propios Tratados: ejecución del presupuesto; autorizar a los Estados miembros a que tomen las medidas de salvaguardia previstas por los Tratados, en particular en períodos de transición; y facultades en materia de competencia, en particular el control de las ayudas estatales. Además, en los paquetes de rescate financiero relacionados con la crisis de la deuda que atraviesan algunos Estados miembros, la Comisión es responsable de la gestión de los fondos obtenidos y garantizados por el presupuesto de la UE.
- b) Delegadas por el Parlamento y el Consejo: la Comisión ejerce las competencias que le son conferidas para la ejecución de los actos legislativos adoptados por el Parlamento y el Consejo.
- c) Actos delegados: los actos no legislativos delegados (a caballo entre los actos legislativos y los de ejecución), son actos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales del acto legislativo (acto base). La ejecución de estos actos delegados es sometida al control del Consejo y del Parlamento.

4) **Competencias de regulación y consulta:** aunque los Tratados rara vez atribuyen a la Comisión plenas competencias de regulación, sí que existe alguna excepción, como la habilitación a la Comisión para que vele por la aplicación de las normas de la Unión en relación con las empresas públicas y las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, prevista en el artículo 106 TFUE. Asimismo, se contempla que, cuando sea necesario, la Comisión dirija a los Estados directivas o decisiones apropiadas. También atribuyen los Tratados a la Comisión competencias para formular recomendaciones o presentar informes y dictámenes en numerosos casos, así como la consulta previa para la adopción de determinadas decisiones, como las admisiones de nuevos miembros a la Unión o las modificaciones de los estatutos de otras instituciones y órganos, como el Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo, el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y el Estatuto del Tribunal de Justicia.

2.2.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

A) Composición

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), está constituido por dos órganos: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. Por motivos didácticos, examinaremos cada uno de ellos por separado.

B) El Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia está compuesto por 28 Jueces y 11 Abogados Generales (su número previsto era de 8, pero también se contemplaba la posibilidad de que el Consejo, a petición del propio Tribunal, aumentara dicho número, como así se hizo).

Los Jueces y los Abogados Generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta a un comité encargado de emitir un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos propuestos para el ejercicio de las funciones de que se trate. Su mandato es de 6 años con posibilidad de renovación. Se eligen entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus países respectivos, de las más altas funciones jurisdiccionales o sean juristas de reconocida competencia.

El Tribunal de Justicia puede reunirse en Pleno, en Gran Sala (15 Jueces) o en Salas de 5 o 3 Jueces:

- 1) Pleno: para casos excepcionales previstos en su Estatuto (en particular, cuando deba destituir al Defensor del Pueblo o declarar el cese de un Comisario europeo que haya incumplido sus obligaciones) y cuando considere que un asunto reviste una importancia excepcional.
- 2) Gran Sala: cuando así lo solicita un Estado miembro o una institución que sea parte en el procedimiento, y para los asuntos particularmente complejos o importantes.
- 3) Salas: para el resto de asuntos.

Los Jueces del Tribunal de Justicia eligen de entre ellos al Presidente y al Vicepresidente por un período de 3 años renovable (las Salas de 5 jueces eligen a su Presidente por 3 años y las de 3 jueces por 1 año).

Los Abogados Generales asisten al Tribunal de Justicia, encargándose de presentar, con toda imparcialidad e independencia, un dictamen jurídico (las conclusiones) en los asuntos que se les asignen.

Respecto a sus **competencias**, corresponden al Tribunal de Justicia:

- 1) **La cuestión prejudicial:** para garantizar la aplicación efectiva y homogénea de la legislación de la Unión y evitar interpretaciones divergentes, los jueces nacionales pueden, y a veces deben, dirigirse al Tribunal de Justicia para solicitarle que precise una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, a fin de poder, por ejemplo, comprobar la conformidad de la normativa nacional con este Derecho. La cuestión prejudicial también puede tener por objeto el control de la validez de un acto del Derecho de la Unión o la precisión de las normas de la Unión que afecten a cualquier ciudadano de ésta.
- 2) **El recurso por incumplimiento:** permite al Tribunal de Justicia controlar si los Estados miembros respetan las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión. Este recurso puede iniciarlo bien la Comisión, bien un Estado miembro.
- 3) **El recurso de anulación:** mediante este recurso, el demandante solicita la anulación de un acto de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión (en particular, reglamentos, directivas y decisiones). Se reservan al Tribunal de Justicia los recursos interpuestos por un Estado miembro contra el Parlamento Europeo y/o contra el Consejo (salvo los interpuestos contra el Consejo en relación con las ayudas de Estado, el dumping o las competencias de ejecución) y por una institución

de la Unión contra otra institución (el Tribunal General es competente para conocer de todos los demás recursos de este tipo y, en concreto, de los interpuestos por los particulares).

- 4) El **recurso por omisión**: permite controlar la legalidad de la inactividad de las instituciones, de un órgano o de un organismo de la Unión. La competencia para conocer de los recursos por omisión se reparte entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General conforme a los mismos criterios que se aplican para los recursos de anulación.
- 5) El **recurso de casación**: son recursos limitados a las cuestiones de Derecho contra las sentencias y autos del Tribunal General. Si el recurso de casación es admisible y está fundado, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. Cuando el estado del asunto así lo permita, el Tribunal de Justicia resolverá el litigio. En caso contrario, devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado por la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación.

C) El Tribunal General

Está compuesto, en la actualidad, por 47 jueces, aunque a partir de 2019 pasarán a ser 56 (2 por cada Estado miembro), que son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta a un comité encargado de emitir un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos. Su mandato es de seis años con posibilidad de renovación. Los Jueces designan entre ellos, por tres años, a su Presidente.

Los Jueces ejercen sus funciones con toda imparcialidad y con total independencia. Contrariamente al Tribunal de Justicia, el Tribunal General no dispone de Abogados Generales permanentes. No obstante, excepcionalmente puede confiarse esta función a un Juez.

Los asuntos de que conoce el Tribunal General se sustancian en salas compuestas por 3 o 5 Jueces o, en determinados casos, en formación de Juez único. También puede reunirse en Gran Sala (15 Jueces), cuando la complejidad jurídica o la importancia del asunto lo justifiquen.

Respecto a sus **competencias**, le corresponden al Tribunal General:

- 1) Los **recursos interpuestos por personas físicas o jurídicas** para obtener la anulación de los actos de las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea de los que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente, así como contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución, y los recursos interpuestos por estas mismas personas con objeto de que se constate la inacción de dichas instituciones, órganos u organismos.
- 2) Los **recursos formulados por los Estados miembros contra la Comisión**.
- 3) Los **recursos formulados por los Estados miembros contra el Consejo** en relación con los actos adoptados por éste en el ámbito de las ayudas de Estado, las medidas de defensa comercial («dumping») y los actos por los que ejerce competencias de ejecución.
- 4) Los **recursos dirigidos a obtener la reparación de los daños** causados por las instituciones o por los órganos u organismos de la Unión Europea o sus agentes.
- 5) Los **recursos basados en contratos celebrados por la Unión Europea** que prevean expresamente la competencia del Tribunal General.
- 6) Los **recursos en el ámbito de la propiedad intelectual** dirigidos contra la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) y contra la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV).
- 7) Los **litigios entre las instituciones de la Unión Europea y su personal** relativos a las relaciones de trabajo y al régimen de Seguridad Social;

Las resoluciones dictadas por el Tribunal General pueden ser objeto, en un plazo de dos meses, de un recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho ante el Tribunal de Justicia.

2.2.6. El Banco Central Europeo

A) El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)

El Banco Central Europeo (BCE), cuya sede se encuentran en Frankfurt, y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la UE constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), mientras que el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro constituyen el Eurosistema.

El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de precios, sin perjuicio de prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta.

B) Características y funciones del BCE

El BCE tiene personalidad jurídica y le corresponde en exclusiva autorizar la emisión del euro. Es independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas, independencia que las Instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobierno de los Estados miembros están obligados a respetar.

En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al BCE sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional, pudiendo éste emitir dictámenes.

El BCE remitirá un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y al Consejo Europeo.

C) Organización del BCE

El BCE dispone de 4 órganos rectores:

- 1) Consejo de Gobierno: formado por los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- 2) Comité Ejecutivo: compuesto por el Presidente del BCE, el Vicepresidente y 4 miembros, nombrados todos ellos por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.
- 3) Consejo General: formado por el Presidente del BCE, el Vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros de la UE.
- 4) Consejo de Supervisión: constituido por un presidente (nombrado por 5 años no renovables), un vicepresidente (elegido entre los miembros del Comité Ejecutivo), 4 representantes del BCE y representantes de los organismos supervisores de los Estados miembros que constituyen el Eurosistema.

2.2.7. El Tribunal de Cuentas

A) Concepto y sede

Es la institución que tiene encomendada la fiscalización y control de las cuentas de la Unión Europea. Tiene su sede en Luxemburgo.

B) Composición

Está compuesto por un nacional de cada Estado miembro, elegido entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.

Son nombrados por un periodo de 6 años, con posibilidad de renovación. Además de los casos de renovación periódica o por fallecimiento, el mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese declarado por el Tribunal de Justicia. El interesado será sustituido por el tiempo que falte para concluir su mandato.

C) Competencias

Podemos destacar las siguientes:

- 1) Examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión, así como las de cualquier órgano u organismo creado por ésta, en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya el examen.
- 2) Presentar al Parlamento y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones, que, será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Esta declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.
- 3) Elaborar, tras el cierre de cada ejercicio, un informe anual que será transmitido a las Instituciones de la Unión y publicado en el DOUE, acompañado de las respuestas de estas Instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas.
- 4) Presentar, en cualquier momento, sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales sobre cuestiones particulares, así como emitir dictámenes, a instancia de una de las demás Instituciones de la Unión.
- 5) Asistir al Parlamento y al Consejo en el ejercicio de la función de control de la ejecución del presupuesto.
- 6) Elaborar su reglamento interno, el cual requiere la aprobación del Consejo.

Los informes anuales, así como los informes especiales y los dictámenes serán aprobados por mayoría de los miembros del Tribunal de Cuentas.

2.3. Los elementos objetivos**2.3.1. El Derecho originario o primario****A) Concepto**

El Derecho originario o primario se encuentra a la cabeza del ordenamiento jurídico de la Unión, y se encuentra constituido por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como por sus sucesivas modificaciones, además de por los Protocolos anexos a los Tratados. Entre otros, destacan los siguientes:

- 1) Tratado de París (1951): crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- 2) Tratados de Roma (1957): crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).
- 3) Tratados de adhesión de los diversos Estados que fueron incorporándose a las Comunidades Europeas.
- 4) Tratado de Maastricht (1992) o Tratado de la Unión Europea (TUE).
- 5) Tratado de Lisboa (2007) o Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

B) Características

El Derecho originario presenta 3 características definitorias:

- 1) Tiene una dimensión constitucional, que se manifiesta en sus contenidos: establece los principios que rigen el funcionamiento de la Unión, determina su estructura institucional y diseña la distribución de poderes entre las Instituciones, así como los procedimientos para su ejercicio y control.
- 2) Son normas que, por su trascendencia, se ven especialmente protegidas por el principio de supremacía del Derecho originario, sobre todo por su incidencia en aspectos como las libertades comunitarias, las reglas de competencia o las políticas comunes.

- 3) Desempeña una doble función: por un lado, sus preceptos vinculan directamente a los Estados miembros, creando derechos y obligaciones que entran en el patrimonio de los nacionales de dichos Estados; por otro lado, organizan la producción de las normas jurídicas que dan lugar al Derecho derivado o secundario.

2.3.2. El Derecho derivado o secundario: los actos jurídicos de la Unión

A) Introducción

La expresión Derecho derivado abarca el conjunto de actos normativos adoptados por las Instituciones con vistas a cumplir los objetivos establecidos en los Tratados (Derecho originario o primario); por ello la utilización del adjetivo “derivado”, para reseñar la subordinación de estas normas respecto a las originarias.

La tipología concreta de las normas derivadas viene recogida en el art. 288 TFUE, el cual señala que “para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes”.

Antes de analizar estos actos, sin embargo, hay que tener en cuenta que no existe jerarquía normativa entre Reglamentos, Directivas y Decisiones, ni siquiera por razón del órgano del que emanan; es decir, que una norma del Consejo no tiene automáticamente primacía sobre una norma de la Comisión (aunque sí sobre las que la Comisión adopta en ejecución o aplicación de otras normas del Consejo, lógicamente). La distinción no responde, por tanto, ni a la Institución de la que emanan ni a su rango, sino que se distinguen entre sí por sus efectos jurídicos.

B) Tipología del Derecho derivado o secundario

Los actos jurídicos de la Unión pueden clasificarse de la siguiente forma:

- 1) Actos típicos vinculantes:
 - a) Actos legislativos (adoptados mediante el procedimiento legislativo):
 - Reglamento.
 - Directiva.
 - Decisión.
 - b) Actos no legislativos (adoptados mediante procedimiento no legislativo):
 - Reglamento.
 - Directiva.
 - Decisión.
 - Actos delegados (reglamentos, directivas o decisiones que llevan incluida la denominación “delegado/a”). Sólo pueden ser aprobados por la Comisión.
 - Actos de ejecución (reglamentos, directivas o decisiones que llevan incluida la denominación “de ejecución”). Pueden ser aprobados por la Comisión y, excepcionalmente, por el Consejo.
- 2) Actos típicos no vinculantes:
 - a) Recomendación.
 - b) Dictamen.
- 3) Actos atípicos:
 - a) Obligatorios:
 - Actos que se refieren a la organización y funcionamiento de los órganos (reglamentos internos).
 - Actos preparatorios (propuestas y recomendaciones).
 - b) No obligatorios:
 - Resoluciones.
 - Informes.
 - Declaraciones.
 - Programas de acción común.
 - Otros.

2.3.3. El Reglamento

El Reglamento tiene alcance general, es obligatorio en todos sus términos y directamente aplicable a cada Estado miembro. Se trata, por tanto, del instrumento normativo más completo y eficaz dentro de las fuentes del Derecho derivado, cuyas características son las siguientes:

- 1) Alcance general: obliga a todos los Estados miembros y a todos los particulares. Esta característica permite alcanzar un objetivo único, estableciendo en todo el ámbito de la Unión una misma y común regulación de todos los sectores sobre los que incide.
- 2) Obligatoriedad en todos sus elementos: ello supone una plenitud de aplicación, de modo que no cabe la posibilidad de que un Estado miembro aplique de manera incompleta o selectiva las disposiciones de un Reglamento.
- 3) Directamente aplicable a todos los Estados miembros: como regla general (y salvo que el propio Reglamento habilite a los Estados miembros a dictar algún complemento normativo) es directamente aplicable desde que entra en vigor, generando inmediatamente derechos y obligaciones en los ordenamientos nacionales sin necesidad de transposición.

El Reglamento debe estar motivado, integrándose directamente en el ordenamiento de los países miembros a partir de su publicación en el DOUE en la fecha que en el mismo se establezca o, en su defecto, a los 20 días de su publicación.

2.3.4. La Directiva

La Directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguir, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para lograrlo. Se trata de un instrumento cuyas características pueden resumirse del siguiente modo:

- 1) Impone a los Estados una obligación de resultados a conseguir en un plazo determinado: la inobservancia de esta obligación supone un incumplimiento del Derecho de la Unión, que puede ser sancionado utilizando las vías de recurso ante el Tribunal de Justicia.
- 2) Exige la adopción de medidas para alcanzar el objetivo: el Estado tiene libertad para elegir la forma y los medios, dentro del plazo de transposición que la propia Directiva establece. Además, los medios deben ser los apropiados para que la Directiva alcance su finalidad, el Estado tiene la obligación de suministrar información a la Comisión sobre la aplicación de la Directiva y, mientras esta transposición no tiene lugar, el derecho interno del Estado destinatario debe interpretarse conforme a la directiva.
- 3) Efecto útil de las Directivas: si la transposición no se produce en plazo, o se realiza de forma incompleta o incorrecta, surge el denominado “efecto útil” de las Directivas, que se traduce en la posibilidad de que los ciudadanos acudan a los Tribunales para exigir los derechos que les reconozcan dichas Directivas, siempre que éstas aparezcan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionadas y suficientemente precisas.

Al igual que ocurre con los Reglamentos, las Directivas deben estar motivadas, aunque sólo es obligatoria su publicación en el DOUE cuando se dirijan a varios o a todos los Estados miembros o hayan sido adoptadas por un procedimiento legislativo ordinario o especial. Su entrada en vigor se produce, normalmente, el día de su notificación, salvo en los casos en que sea necesaria su publicación, que tendrá lugar en la fecha señalada en ella misma o a los 20 días de dicha publicación.

2.3.5. La Decisión

La Decisión es obligatoria en todos sus elementos, pero no tiene alcance necesariamente general, pudiendo tener como destinatario uno o varios Estados miembros o particulares. La Decisión, por tanto, obliga en todos sus elementos, no pudiendo aplicarse de manera incompleta o selectiva. Esta obligación abarca tanto la forma como los medios y el resultado.

Se establecen dos tipos de Decisiones:

- 1) De alcance individual: son las que designan destinatarios (Estados miembros o particulares). Para su entrada en vigor se notificará a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de dicha notificación. Se pueden publicar en el DOUE, pero dicha publicación no exime de la notificación.
- 2) De alcance general: son las que no designan destinatarios, debiendo publicarse en el DOUE.

2.3.6. La Recomendación y el Dictamen

Ninguna de ellas es vinculante.

- 1) Recomendación: se debe, en principio, a la iniciativa de la Institución que la haya formulado y tiene por objeto aconsejar al destinatario un comportamiento determinado, sin vincular por ello jurídicamente.
- 2) Dictamen: tiene como origen una iniciativa externa, pudiendo contener una apreciación general de ciertos procedimientos o una contribución a la preparación de actos jurídicos posteriores.

Los destinatarios de las Recomendaciones y los Dictámenes son, sobre todo, los Estados miembros, aunque en algunos casos establecidos en los Tratados también se pueden dirigir a los particulares y a las empresas.

Aunque el TFUE establezca que no tienen efectos vinculantes frente a terceros, ello no implica que carezcan de efectos jurídicos. Así, el TJUE ha establecido que las recomendaciones no carecen en absoluto de efectos jurídicos, y que los Tribunales nacionales están obligados a tenerlas en cuenta a la hora de resolver los litigios de que conocen.

2.3.7. Otros actos jurídicos

Introducidos a través del Tratado de Lisboa, surgen los actos delegados y los actos ejecutivos.

- 1) Actos delegados: el Consejo y el Parlamento pueden delegar en la Comisión, a través de un acto legislativo, poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general, de modo que el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes vendrán delimitados por la el propio acto de delegación. Como se ha indicado anteriormente, en el título del acto debe figurar la expresión “delegado/a”.
- 2) Actos de ejecución: cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos concretos al Consejo. A estos efectos, el Parlamento y el Consejo adoptarán reglamentos conforme al procedimiento legislativo ordinario, a fin de establecer las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por parte de la Comisión. En cualquier caso, en el título de los actos de ejecución debe figurar la expresión “de ejecución”.

3. Participación de los entes territoriales no estatales en el proceso decisorio

3.1. Aspectos generales

La Unión Europea ha sido tradicionalmente neutra respecto a la estructura interna de los Estados miembros, por lo que la participación de los entes territoriales no estatales en los asuntos de la Unión se ha considerado una cuestión interna de los Estados miembros.

No obstante, los Tratados actuales han incluido posibilidades de participación de las regiones en diversos ámbitos:

- 1) En el Consejo: según el art. 16.2 TUE, los miembros del Consejo son representantes de los Estados miembros de rango ministerial, facultados para comprometer al Estado y para ejercer su derecho de voto, previsión introducida para posibilitar la participación de Ministros o Consejeros regionales.
- 2) En el control del principio de subsidiariedad: todo proyecto de acto legislativo debe incluir una ficha que permita evaluar el cumplimiento de este principio (así como del de subsidiariedad) y cuando se trate de una directiva, debe incluir los efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida la legislación regional. Además, también se incluye la obligación de la Comisión de proceder, antes de proponer un acto legislativo, a consultar la dimensión regional y local de las acciones previstas. Por último, se establece la competencia de cada Parlamento nacional para consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas antes de emitir sus dictámenes motivados sobre el control del principio de subsidiariedad.
- 3) Participación a través del Comité de las Regiones.

En resumen, la Unión posibilita la participación de estos entes territoriales no estatales, pero la activación de dicha participación depende de las reglas internas de cada Estado. En el caso de España, aunque la Constitución establece taxativamente en su art. 149.1.3 que es competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales, el Tribunal Constitucional ha matizado esta reserva exclusiva, en el sentido de distinguir un “núcleo duro” de las relaciones internacionales (representación exterior, capacidad para firmar Tratados, responsabilidad del Estado, y otras) de un conjunto de acciones que sí pueden ser desempeñadas por las Comunidades Autónomas, identificándolas como aquellas actividades que tengan una proyección internacional siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias (abrir oficinas permanentes en el extranjero, concluir acuerdos de cooperación entre regiones, formar parte de asociaciones internacionales de regiones o realizar acciones de cooperación al desarrollo, así como participar en el proceso interno para la formación de la voluntad exterior del Estado o el desarrollo y ejecución de un Tratado).

3.2. Conferencias sectoriales y bilaterales

Las conferencias sectoriales son definidas por el Tribunal Constitucional como el mecanismo institucional que obedece a la necesidad de hacer compatible el principio de unidad y autonomía en el que se apoya la organización territorial del Estado, concibiéndose como órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación. En la actualidad existe una específicamente dedicada a los temas europeos, denominada Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), que es definida como el órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos, de modo que, en su seno, los responsables políticos de las Comunidades Autónomas y del Gobierno central debatirán conjuntamente las posiciones respectivas y decantarán la posición que España defenderá en las Instituciones con presencia gubernamental.

Aunque la regla general de cooperación interna utiliza estos mecanismos multilaterales que reúnen en algún órgano a todas las Comunidades Autónomas, es obvio que la asimetría competencial existente en nuestro Estado (con Comunidades Autónomas que ha asumido competencias que otras no tienen), así como ciertos “hechos diferenciales” como la lengua, la insularidad o el mecanismo foral de concierto, dificultan el diseño de un marco multilateral único para la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones europeas. Por ello, las cuestiones que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación bilateral. Así, se han creado comisiones bilaterales con el País Vasco, Canarias y Cataluña.

3.3. Presencia en el Consejo

Como se ha indicado anteriormente, la redacción del art. 16 TUE permite que los Consejeros regionales de Estados de estructura compuesta puedan ser representantes en el Consejo. No obstante, la determinación de dichos representantes depende de las normas constitucionales de cada Estado miembro, que en el caso de España parecía venir permitida por la redacción del art. 98.1 CE en el que se establece la composición del Gobierno: Presidente, Vicepresidente/s en su caso, Ministros y demás miembros que establezca la Ley. El problema, no obstante, surge cuando, al consultar la Ley del Gobierno, no aparece ningún otro miembro aparte de los citados.

Para soslayar este problema la CARUE ha adoptado diversas decisiones que han abierto a las Comunidades Autónomas la participación en diversas formaciones del Consejo (en la actualidad, 5: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Competitividad-Consumo). En estos casos, se incorpora a la delegación española un miembro de un gobierno autonómico que actúa como representante de las Comunidades Autónomas, aunque expresando la posición de España, no la de la Comunidad Autónoma, posición que es el resultado del diálogo mantenido en las conferencias sectoriales. Este representante, pese a ser miembro de pleno derecho de la delegación española y poder tomar la palabra en materias que afecten a competencias autonómicas y sobre las que haya una posición común, no tiene derecho de voto, que le corresponde al jefe de la delegación.

3.4. Comité de las Regiones (CDR)

Se trata de un órgano consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida. Fue creado en 1994 y desempeña un papel complementario en el proceso de toma de decisiones entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, además de permitir a los representantes de las entidades locales y regionales emitir dictámenes sobre las políticas de la Unión.

Su papel consiste, por lo tanto, en poner de relieve el punto de vista local y regional en la legislación de la Unión, además de contribuir al buen funcionamiento de la Unión como garante del principio de subsidiariedad, puesto que al supervisar la correcta aplicación de este principio, el Comité permite que se ejecuten de forma eficaz las acciones comunitarias sin dejar de defender las prerrogativas de las regiones en los ámbitos que les conciernen.

3.5. Oficinas en Bruselas

Todas las Comunidades Autónomas disponen de una, cuya compatibilidad con la Constitución fue establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo. Se trata de organizaciones útiles como cauce de información directa entre las instituciones comunitarias y los gobiernos autonómicos, pero también como plataforma de representación. Aunque su personal no tiene la consideración de integrados en el cuerpo diplomático, estas oficinas son una manifestación de las actividades de proyección externa que pueden realizar las Comunidades Autónomas, siempre que respeten los límites fijados por la reserva estatal de las relaciones internacionales.

3.6. Presencia en la Comisión

La Comisión representa los intereses de la Unión, por lo que no es una institución gubernamental, pero en los casos en que se requieren condiciones uniformes de ejecución, el Tratado prevé que se encargará la Comisión y que en dichos casos, antes de la adopción de los actos de ejecución, ésta consultará a un comité formado por representantes de cada uno de los países de la Unión sobre el proyecto que propone.

Respecto a esta cuestión, la CARUE adoptó un acuerdo sobre participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión Europea, que establece que un representante autonómico, actuando en nombre de todas las Comunidades Autónomas, se integra en la Delegación española que participa en las reuniones de dichos comités. Al igual que en el caso del Consejo, la posición final y el voto corresponden a la delegación española.

3.7. Presencia en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER)

En el año 1996, la CARUE aprobó un acuerdo por el que se proponía la creación de la figura de un Consejero dentro de la REPER para la canalización de la información hacia las Comunidades Autónomas, con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, y sin que esta competencia cuestionase las relaciones que normalmente seguirán teniendo las Comunidades Autónomas con los restantes Consejeros de la Representación Permanente.

En virtud del mismo, se creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, mediante Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre. Posteriormente, en 2004, se adoptó un acuerdo por el cual se incorporaban a esta Consejería dos Consejeros Autonómicos designados por consenso por la propia CARUE.