

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y EL PROCESO DECISORIO EN LAS CC.EE.: CONSIDERACIONES GENERALES

I. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS CC.EE.

1. Instituciones y órganos consultivos de las CC.EE. (panorámica con la regulación actualmente vigente):

- Consejo Europeo
- Instituciones (con competencias propias):
 - Consejo
 - Comisión
 - Parlamento Europeo
 - Tribunal de Justicia
 - Tribunal de Cuentas
- Órganos (asisten al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión, con función consultiva):
 - Comité de las Regiones (CE)
 - Comité Económico y Social (CE, CEEA)

2. Unificación orgánica de las instituciones de las CC.EE.:

- Operada por:
 - ❖ *Convenio relativo a ciertas instituciones comunes* de CECA, CEE y CEEA (Roma, 1957): unificación de los tres Tribunales de Justicia, las tres Asambleas Parlamentarias (PE) y los dos Comités Económicos y Sociales
 - ❖ “*Tratado de fusión*” (Bruselas, 1965): unificación de los tres Consejos y las tres Comisiones
 - ❖ Tribunal de Cuentas: creado por el *Tratado de Bruselas de 1975*; común a las tres CCEE desde su nacimiento

3. Cambios previstos por el Tratado de Lisboa:

- Desde el punto de vista de la estructura general y a salvo de lo que veremos en los próximos temas:
 - ❖ elevación al rango de institución del Consejo Europeo (nuevo art. 13 TUE y arts. 235-236 TFUE)
 - ❖ elevación al rango de institución del Banco Central Europeo (nuevo art. 13 TUE y arts. 282-284 TFUE)
 - ❖ creación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Tratado Constitucional lo denominaba Ministro de Asuntos Exteriores (MAE):

- nombrado por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con aprobación del Presidente de la Comisión (nuevo art. 18.1 TUE)
- puede ser cesado siguiendo el mismo procedimiento (nuevo art. 18.1 *in fine* TUE)
- pivota entre la Comisión (de la que es Vicepresidente nato y dentro de la cual se ocupa de los asuntos exteriores) y el Consejo (preside el Consejo de Asuntos Exteriores) (nuevo art. 18.3 y 4 TUE)
- otras funciones: se sitúa al frente de la PESC/PESD. Contribuirá a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo. Además, representará a la Unión en materias de política exterior y de seguridad común. En el ejercicio de su mandato se apoyará en un Servicio europeo de Acción Exterior (nuevo art. 27 TUE)

II. CONSEJO EUROPEO

1. Origen:

- reuniones que, de forma espontánea, empiezan a mantener los Jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM (“cumbres”)
- en “Cumbre” de París de 9-10/12/1974 se adoptó el nombre de “Consejo Europeo” y se decidió regularizar los encuentros
- el AUE supuso su consagración en los Tratados

2. Situación actual:

- Regulación: art. 4 TUE
- Composición:
 - Jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM, asistidos por sus Ministros de Exteriores
 - Presidente de la Comisión, asistido por otro miembro de la Comisión
- Presidencia:
 - Jefe de Estado o de Gobierno del EM que, durante el semestre en curso, ejerza la Presidencia del Consejo
- Reuniones:
 - reuniones ordinarias: dos, se celebran en los meses de junio y diciembre en Bruselas
 - reuniones extraordinarias: ante problemas internos o de política exterior de especial gravedad y urgencia
 - reuniones informales
- Funciones y valor jurídico de sus actos:
 - definir, por consenso (en el Consejo Europeo no se vota), las grandes orientaciones de la UE, que adoptan distintas formas: conclusiones, declaraciones, etc. El nuevo artículo 236 del TFUE incorpora una modificación del Tratado de Lisboa en virtud de la cual se establecen dos ámbitos en los que la decisión del Consejo Europeo deberá adoptarse por mayoría cualificada. Se trata, de una parte, de la decisión por la que se establezca la lista de las formaciones del Consejo y, de otra parte, la decisión relativa a la presidencia de las formaciones del Consejo.
 - todos estos actos tienen, en principio, naturaleza política

3. Cambios más destacados abordados por el Tratado de Lisboa:

- Elevación al rango de institución (nuevo art. 13 TUE y arts. 235-236 TFUE)
- Presidencia deja de ser rotatoria para pasar a ser electiva; elección por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, no entre sus miembros; mandato de 2 años y medio renovable una sola vez (nuevo art. 15 TUE). La presidencia del Consejo Europeo asumirá la representación exterior de la Unión, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

III. Principios que rigen las relaciones entre las instituciones:

1. Principio de equilibrio interinstitucional:

- Significado: las instituciones deben actuar dentro de los límites de sus respectivas atribuciones, sin invadir los poderes de las demás
- Especial vigencia de este principio en el proceso comunitario de adopción de decisiones (STJCE de 1980, as. *Roquette*)

2. Principio de cooperación interinstitucional:

- Significado: las instituciones están obligadas a colaborar entre sí para permitir el correcto funcionamiento del sistema institucional comunitario
- Especial vigencia de este principio en el proceso comunitario de adopción de decisiones (STJCE de 1995, as. *PE c. Consejo*)
- Actos interinstitucionales como concreción de la cooperación interinstitucional:
 - ❖ ejs.: Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (1999), Declaración común sobre las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión (1999)
 - ❖ el valor (vinculante o no) de estos actos interinstitucionales se determina *ad casum*, dependiendo de si hubo o no intención por parte de las instituciones que suscriben cada acto de vincularse por lo que en él se viene a establecer

3. Garantía jurisdiccional de ambos principios:

- Inexistencia de un mecanismo especialmente diseñado para garantizar el respeto de ambos principios
- Papel destacado del recurso de anulación (art. 230 TCE) y de la cuestión prejudicial de validez (art. 234 TCE) (remisión al tema 12)

IV. Legitimidad en el sistema institucional comunitario:

1. Principio democrático:

- Razón del “déficit democrático” de la UE: el PE, única institución elegida democráticamente, no tiene unos poderes equivalentes a los que corresponden a los Parlamentos nacionales, de modo que la atribución de competencias de los EEMM a las CCEE supone una pérdida en términos democráticos
- Medidas adoptadas para paliar el “déficit democrático”:
 - ❖ fortalecimiento paulatino de los poderes del PE en el proceso decisorio comunitario: de ser una institución que intervenía en el proceso decisorio como una instancia fundamentalmente consultiva, el PE ha pasado en muchos ámbitos a erigirse en co-legislador
 - ❖ fomento de la participación de los Parlamentos nacionales en la formación de la voluntad nacional que se manifiesta en el Consejo, en tanto que órgano decisorio: la Comisión Mixta para la Unión Europea (remisión al tema 6)
 - ❖ creación de la Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC)
 - ❖ Una modificación importante del Tratado de Lisboa: el fortalecimiento de la intervención de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio comunitario (nuevo art. 12 TUE y Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea). Según establece el nuevo art. 12 del TUE, los Parlamentos nacionales:
 - deberán ser informados por la instituciones de la UE y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos.
 - velarán por que se respete el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad (remisión al tema 3).
 - participarán en los mecanismos de evaluación previstos en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, así como en el control político de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurojust.
 - participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados.
 - serán informados de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados
 - participarán en la cooperación interparlamentaria entre los parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

2. Participación de las regiones:

- Constatación: afectación de las regiones con capacidad legislativa por la cesión de competencias a las CCEE
- Medidas adoptadas para dar entrada a las regiones en el proceso decisorio comunitario:
 - ❖ creación del CdR
 - ❖ aceptación de la presencia de las regiones en el Consejo (remisión al tema 6)
 - ❖ posible participación de las regiones en la formación de la voluntad nacional en el Consejo a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados por la Comunidad Europea (CARCE) (remisión al tema 6)

- Comité de las Regiones (CdR):
- ❖ Regulación: arts. 263 a 265 TCE
 - ❖ órgano privativo de la CE
 - ❖ creado por el TUE
 - ❖ integrado por representantes de los entes regionales y locales “que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local o que ostente responsabilidad política ante una asamblea elegida”
 - ❖ a España le corresponden 21 miembros. La composición del Comité de las Regiones se adecuará en la Decisión mencionada en el artículo 305 del TFUE que incorpora las modificaciones del Tratado de Lisboa. (Véase también art. 7 del Protocolo sobre las disposiciones transitorias).
 - ❖ sus componentes ejercen sus funciones con plena independencia, en interés de la CE
 - ❖ dotado de competencia consultiva; la consulta al CdR puede producirse en cuatro supuestos:
 - cuando así lo disponga el TCE
 - cuando el Consejo, la Comisión o el PE voluntariamente soliciten su parecer
 - cuando se consulte al CES, el Consejo o la Comisión informarán al CdR, que podrá emitir un dictamen si estima que hay intereses regionales en juego
 - cuando el CdR decida *motu proprio* dar a conocer su parecer
 - ❖ los dictámenes del CdR no son nunca vinculantes, aunque, cuando el TCE exija su consulta, serán preceptivos (su ausencia constituye un vicio sustancial de forma)
 - ❖ Con la regulación vigente, el CdR carece de legitimación activa en el marco del recurso de anulación. Sin embargo, el nuevo art. 263 del TFUE que incorpora las modificaciones del Tratado de Lisboa reconoce al CdR legitimación activa en el recurso de anulación en las siguientes dos situaciones:
 - con carácter general el CdR podrá plantear recursos de anulación para “salvaguardar sus prerrogativas” (art. 263 párrafo 3º TFUE)
 - con carácter específico el CdR podrá plantear recursos de anulación por “violación del principio de subsidiariedad” pero “contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión requiera su consulta” (art. 8 Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).