

Tema 24

Las Instituciones de la Unión Europea

La Unión Europea dispone de un marco institucional único que constituye la expresión de su naturaleza supranacional. Este marco tiene como finalidad primordial promover los valores de la Unión, perseguir sus objetivos y defender sus intereses, así como los de su ciudadanía y los de los Estados miembros. Además, debe garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones de la UE.

Base Jurídica y el Elenco Institucional

De acuerdo con el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE), tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el sistema se compone de siete instituciones:

1. El Parlamento Europeo: Representa a los ciudadanos de la Unión.
2. El Consejo Europeo: Formado por los jefes de Estado o de Gobierno, define las orientaciones políticas generales.
3. El Consejo (o Consejo de la Unión Europea): Representa a los Gobiernos de los Estados miembros.
4. La Comisión Europea: Representa el interés general de la Unión y actúa como su poder ejecutivo.
5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): Garantiza que la legislación se interprete y aplique del mismo modo en todos los Estados.
6. El Banco Central Europeo (BCE): Dirige la política monetaria y gestiona el euro.
7. El Tribunal de Cuentas Europeo: Fiscaliza las finanzas de la Unión como auditor externo independiente.

Principios de Funcionamiento

La relación entre estas instituciones no es jerárquica en un sentido estricto, sino que se basa en un sistema de pesos y contrapesos regido por tres principios clave:

- Principio de atribución de competencias: Cada institución debe actuar exclusivamente dentro de los límites de los poderes que los Tratados le han otorgado.
- Principio de cooperación leal: Las instituciones deben colaborar entre sí de manera constructiva y con lealtad comunitaria para alcanzar los objetivos comunes.
- Equilibrio Institucional: Cada institución ejerce sus funciones con autonomía, respetando las competencias de las demás, lo que evita la concentración de poder.

Clasificación y Naturaleza

Las instituciones suelen dividirse en dos grandes grupos según sus funciones:

- Instituciones Políticas: Son el Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Consejo Europeo. Juntas forman el "triángulo institucional" (Parlamento, Consejo y Comisión) que protagoniza el proceso de toma de decisiones y la elaboración de leyes.
- Instituciones de Control y Técnicas: Incluyen al TJUE (control jurídico), al Tribunal de Cuentas (control financiero) y al BCE (gestión monetaria).

Diferencia entre Instituciones y Órganos

Es fundamental para el examen distinguir este marco institucional de otros órganos y organismos. Mientras que las siete instituciones mencionadas tienen el rango máximo y funciones generales, existen otros entes con autonomía funcional para ámbitos especializados, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Defensor del Pueblo Europeo o el Supervisor Europeo de Protección de Datos, los cuales se analizarán detalladamente en los puntos finales de este tema.

El Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la Unión Europea (informalmente conocido como Consejo de Ministros) es la institución que representa a los Gobiernos de los Estados miembros. Es el órgano donde los ministros nacionales de cada país se reúnen para adoptar leyes y coordinar políticas. Su sede se encuentra en Bruselas (edificio Europa).

Composición y Formaciones

El Consejo no es un órgano de composición fija. Está integrado por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de su país.

Para simplificar su labor y adaptarse a los asuntos específicos, el Consejo se organiza en 10 formaciones distintas. Los acuerdos adoptados por cualquiera de ellas vinculan a la institución en su conjunto. Las formaciones más destacadas son:

- Asuntos Generales: Garantiza la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones y prepara las reuniones del Consejo Europeo.
- Asuntos Exteriores: Define y ejecuta la política exterior de la UE según las directrices del Consejo Europeo. Está presidido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- ECOFIN (Asuntos Económicos y Financieros): Se encarga de la política económica, los mercados de capitales y el presupuesto de la Unión.
- Otras incluyen: Justicia y Asuntos de Interior (JAI), Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Competitividad, etc..

Funciones Principales

De acuerdo con el artículo 16 del TUE, el Consejo ejerce las siguientes competencias:

1. **Función Legislativa:** Ejerce esta función conjuntamente con el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) para la mayoría de las materias.
2. **Función Presupuestaria:** Aprueba el presupuesto anual de la Unión junto al Parlamento.
3. **Definición y Coordinación de Políticas:** Coordina las políticas económicas de los Estados miembros y define las directrices generales en áreas intergubernamentales.
4. **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC):** Aprueba actos y decisiones en este ámbito, aplicando las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo.

La Presidencia del Consejo

A excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, la presidencia de las formaciones es rotatoria.

Se ejerce por grupos preestablecidos de tres Estados miembros ("tríos") durante un periodo de 18 meses.

Cada miembro del grupo asume la presidencia de todas las formaciones durante 6 meses para garantizar la continuidad de los trabajos.

Sistema de Votación

Desde el Tratado de Lisboa, la regla general para la toma de decisiones es la mayoría cualificada, salvo que los Tratados dispongan otra cosa.

1. **Mayoría Cualificada (Doble Mayoría):** Requiere el voto favorable de al menos el 55% de los Estados (mínimo 15 de 27) que representen al menos al 65% de la población total de la Unión.
2. **Unanimidad:** Se reserva para materias sensibles como fiscalidad, seguridad social, política exterior (PESC) o la revisión de los Tratados. Las abstenciones no impiden la adopción de decisiones por unanimidad.
3. **Mayoría Simple:** Se utiliza principalmente para cuestiones de procedimiento y para adoptar su propio Reglamento interno.

Órganos de Apoyo y Preparación

COREPER (Comité de Representantes Permanentes): Es el órgano encargado de preparar los trabajos del Consejo y coordinar las actividades legislativas. Se divide en COREPER I (temas técnicos: agricultura, empleo, medio ambiente) y COREPER II ("alta política": asuntos exteriores, económicos y financieros).

Secretaría General: Dirigida por un Secretario General, presta apoyo administrativo y garantiza el buen funcionamiento de la institución y la ejecución de su presupuesto.

La Comisión Europea

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la Unión, políticamente independiente, cuya misión principal es promover el interés general de la UE en su conjunto. Actúa como un órgano colegiado que asume el papel de "Gobierno de la Unión" y motor del proceso de integración.

- Composición y Estructura
- El Colegio de Comisarios: Actualmente está compuesto por 27 miembros, uno por cada Estado miembro, incluyendo a la Presidencia y a los Vicepresidentes.
- Carteras: Cada comisario tiene asignada una cartera de responsabilidad política específica (equivalente a un ministerio nacional) que le asigna la Presidencia. Ejemplos de estas carteras incluyen Mercado Interior, Competencia, Agricultura o Justicia.
- Servicios Administrativos: La labor de los comisarios se apoya en una estructura administrativa organizada en Direcciones Generales (DG), cada una dirigida por un director general que responde ante el comisario competente.

Procedimiento de Nombramiento

El mandato de la Comisión es de 5 años, coincidiendo con la legislatura del Parlamento Europeo. Su proceso de elección consta de varias fases:

1. Elección de la Presidencia: El Consejo Europeo propone a un candidato teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas. El Parlamento Europeo elige a la persona propuesta por mayoría absoluta.
2. Adopción de la lista de Comisarios: El Consejo, de común acuerdo con la Presidencia electa, adopta la lista de las demás personalidades propuestas como miembros de la Comisión.
3. Investidura: El Colegio de Comisarios en su conjunto se somete a un voto de aprobación del Parlamento Europeo. Tras obtener este apoyo, la Comisión es nombrada formalmente por el Consejo Europeo.

Funciones y Poderes

La Comisión desempeña cuatro funciones fundamentales esenciales para el equilibrio institucional:

1. Iniciativa Legislativa: Posee el monopolio de la iniciativa en el procedimiento legislativo ordinario. Salvo excepciones, las leyes europeas solo pueden ser adoptadas por el Parlamento y el Consejo si hay una propuesta previa de la Comisión.
2. Guardiania de los Tratados: Vela por que se aplique correctamente el Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia. En este papel, puede iniciar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que incumplan sus obligaciones.
3. Ejecución y Gestión: Es la responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión y de la gestión de sus programas (como Erasmus o fondos de cohesión) en cooperación con los Estados miembros.
4. Representación Internacional: Representa a la Unión en el exterior en ámbitos ajenos a la política exterior y de seguridad común, como las negociaciones comerciales.

Principios de Funcionamiento

Independencia: Los comisarios no representan a sus países de origen. Tienen prohibido solicitar o aceptar instrucciones de cualquier gobierno o institución nacional.

Colegialidad: Las decisiones se adoptan colectivamente por el Colegio de Comisarios. Esto implica que todos los miembros son solidariamente responsables de las decisiones tomadas.

Cese y Control Político

El Parlamento Europeo ejerce un control democrático sobre la Comisión. El instrumento más potente es la moción de censura; si se aprueba (por mayoría de dos tercios de los votos emitidos y mayoría absoluta de los diputados), la Comisión debe dimitir colectivamente de sus funciones. Individualmente, los comisarios pueden cesar por renuncia voluntaria o por expiración de su mandato.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo (PE) es la institución que representa a los ciudadanos de la Unión. Se define como un importante foro de debate político y de decisión a escala de la UE. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, su peso se ha incrementado significativamente, equiparándose al Consejo en gran parte de las competencias de la Unión.

Base Jurídica, Composición y Elección

Base Jurídica: Sus funciones y organización se fundamentan en el artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en diversos artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Elección: Los diputados son elegidos directamente por los votantes de todos los Estados miembros mediante sufragio universal directo cada cinco años. La legislatura actual (la décima) comprende el periodo 2024-2029.

Composición: El Parlamento cuenta actualmente con 720 diputados. El reparto de escaños se rige por el principio de proporcionalidad decreciente, lo que significa que los Estados más poblados tienen más escaños pero aceptan estar infrarrepresentados para favorecer una mayor presencia de los países pequeños. Ningún Estado puede tener menos de 6 diputados ni más de 96. España tiene actualmente 61 eurodiputados en el Parlamento Europeo.

Organización Interna

El Parlamento goza de autonomía para establecer su propio Reglamento interno.

- **Grupos Políticos:** Los diputados no se agrupan por nacionalidades, sino por afinidad política. Actualmente existen 8 grupos políticos en la cámara.
- **Órganos de Gobierno:** Destaca la figura de la Presidencia, elegida por los propios diputados, y 14 Vicepresidentes que asisten en la dirección de los debates y sesiones.
- **Comisiones y Pleno:** El trabajo se divide en comisiones parlamentarias, donde se examinan informes y se presentan enmiendas, y el Pleno, que es el Parlamento en sentido estricto.
- **Sedes:** El Parlamento se reúne mensualmente en Estrasburgo para sus periodos parciales de sesiones, celebrando sesiones adicionales y reuniones de comisiones en Bruselas.

Funciones y Competencias

De acuerdo con los Tratados, el Parlamento ejerce cuatro funciones clave:

1. **Función Legislativa:** Ejerce esta función conjuntamente con el Consejo, fundamentalmente a través del procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión), donde ambas instituciones actúan como cámaras de una legislatura bicameral. También participa en procedimientos especiales mediante su aprobación o consulta.
2. **Función Presupuestaria:** Aprueba, junto al Consejo, el presupuesto anual de la Unión y fiscaliza su correcta ejecución.
3. **Control Político:**
 - **Investidura del Ejecutivo:** El Parlamento elige a la Presidencia de la Comisión por mayoría absoluta y somete al Colegio de Comisarios a un voto de aprobación conjunto.
 - **Moción de Censura:** Es el único órgano con poder para obligar a la Comisión Europea a dimitir de forma colectiva.
 - **Derecho de Petición:** Cualquier ciudadano o empresa residente puede presentar peticiones sobre asuntos que afecten a sus derechos en ámbitos de competencia de la UE.
4. **Funciones Consultivas:** Emite dictámenes y resoluciones sobre la aplicación del Derecho de la Unión y políticas exteriores.

Relaciones con los Parlamentos Nacionales

Desde el Tratado de Lisboa, existe una cooperación reforzada para asegurar que el proceso legislativo se asiente sobre principios democráticos. Los Parlamentos nacionales participan en el control de la subsidiariedad mediante el mecanismo de alerta temprana, pudiendo emitir dictámenes motivados si consideran que un proyecto de ley europeo no respeta este principio.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, es la institución encargada de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Tras el Tratado de Lisboa, el TJUE comprende dos órganos jurisdiccionales principales: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

Composición y Estructura

El Tribunal de Justicia: Está compuesto por un juez por cada Estado miembro (actualmente 27) y está asistido por Abogados Generales (actualmente 11).

El Tribunal General: Dispone de dos jueces por cada Estado miembro.

- **Nombramiento:** Los jueces y abogados generales son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un periodo de 6 años, con posibilidad de reelección. Deben ser personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y reúnan las condiciones para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales en sus países.

- Formaciones: El Tribunal puede actuar en Salas (de 3 o 5 jueces), en Gran Sala (15 jueces, para asuntos importantes o a petición de un Estado) o en Pleno (asuntos excepcionales como la destitución del Defensor del Pueblo).

La Figura del Abogado General

Su función es presentar públicamente, con total imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que requieran su intervención. Aunque no participan en la deliberación de la sentencia, su análisis ayuda al Tribunal a disponer de un cuadro completo de los problemas planteados y sugiere una solución basada en el interés de la ley.

Procedimientos Clave

El TJUE ejerce sus competencias a través de diversos procedimientos fundamentales para el sistema jurídico europeo:

1. Cuestión Prejudicial: Es el instrumento de cooperación entre el TJUE y los tribunales nacionales. Cuando un juez nacional tiene dudas sobre la interpretación o validez de una norma europea necesaria para emitir su fallo, puede (o debe, si es de última instancia) plantear la duda al TJUE. Este procedimiento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en toda la UE.
2. Recurso de Incumplimiento: Se interpone contra un Estado miembro por incumplir las obligaciones derivadas de los Tratados. Puede ser iniciado por la Comisión o por otro Estado miembro.
3. Recurso de Anulación: Permite solicitar la anulación de actos de las instituciones (reglamentos, directivas, decisiones) que se consideren contrarios a los Tratados o a los derechos fundamentales.
4. Recurso por Omisión: Controla la legalidad de la inactividad de las instituciones cuando estas tienen la obligación de actuar y no lo hacen.
5. Recurso de Casación: El Tribunal de Justicia puede conocer en última instancia de recursos interpuestos contra sentencias del Tribunal General, limitados a cuestiones de Derecho.

Principios Fundamentales de su Jurisprudencia

A través de sentencias históricas, el TJUE ha definido la naturaleza del ordenamiento jurídico europeo:

- Principio de Primacía: Establecido en el asunto Costa contra ENEL (1964), determina que el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho nacional de los Estados miembros en caso de conflicto, incluso sobre normas constitucionales.
- Efecto Directo: Definido en el asunto Van Gend & Loos (1963), permite a los particulares invocar directamente las normas europeas (que sean claras, precisas e incondicionales) ante sus tribunales nacionales, convirtiendo a los jueces nacionales en "jueces de Derecho común" de la Unión.
- Protección de Derechos Fundamentales: El TJUE garantiza que los derechos fundamentales, tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes y de la Carta de los Derechos Fundamentales, formen parte de los principios generales del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) es la institución de la Unión Europea que actúa como su auditor externo independiente. Su misión primordial es fiscalizar las finanzas de la Unión para garantizar que los fondos se recauden y utilicen de forma legal, regular y conforme a los principios de buena gestión financiera. Tiene su sede en Luxemburgo.

- Composición y Nombramiento
- Composición: El Tribunal es un órgano colegiado compuesto por 27 miembros, uno por cada Estado miembro.
- Nombramiento: Los miembros son nombrados por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, a partir de las propuestas de los Estados miembros.
- Mandato: El periodo de su mandato es de 6 años, el cual es renovable.
- Estatuto: Sus miembros gozan de los mismos privilegios e inmunidades que los jueces del Tribunal de Justicia. Deben actuar con total independencia, teniendo prohibido solicitar o aceptar instrucciones externas o ejercer cualquier otra actividad profesional. El Tribunal de Justicia puede relevarlos de sus funciones si incumplen estas obligaciones.

Funciones y Tipos de Auditoría

El Tribunal de Cuentas supervisa la gestión financiera del presupuesto de la UE, auditando tanto a la Comisión Europea como a otros organismos de la Unión, así como a las autoridades de los Estados miembros que gestionan fondos europeos. Ejerce tres tipos de fiscalización:

1. Auditoría Financiera: Verifica si las cuentas anuales de la Unión presentan fielmente su posición financiera y sus flujos de tesorería.
2. Auditoría de Cumplimiento: Comprueba si las operaciones de ingresos y gastos cumplen con las leyes y reglamentos aplicables (legalidad y regularidad).
3. Auditoría de Gestión: Evalúa si los programas y políticas de la Unión se ejecutan con arreglo a los principios de economía (mejor precio), eficiencia (relación recursos/objetivos) y eficacia (consecución de resultados).

Principales Productos e Informes

El Tribunal comunica sus hallazgos a través de diversas publicaciones que son clave para el control democrático:

- **Informe Anual:** Es el documento principal que incluye la Declaración de Fiabilidad (DAS), donde el Tribunal certifica la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes. Este informe es esencial para que el Parlamento Europeo decida si otorga la aprobación de la gestión (el "finiquito" presupuestario) a la Comisión.
- **Informes Especiales:** Detallan los resultados de las auditorías de gestión sobre ámbitos específicos de gasto o políticas concretas de la Unión.
- **Dictámenes:** Opiniones sobre nuevas propuestas legislativas que tengan una repercusión significativa en la gestión financiera de la UE.
- **Análisis:** Documentos de carácter informativo y descriptivo sobre ámbitos de gestión o gobernanza que no necesariamente han sido auditados.

Impacto y Colaboración

Aunque las recomendaciones del Tribunal de Cuentas no son jurídicamente vinculantes, tienen un gran peso político. La mayoría de sus sugerencias son aceptadas por las instituciones auditadas para mejorar la gestión de los fondos. Además, en los últimos años, el Tribunal ha asumido un papel relevante en la supervisión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), evaluando si los pagos están vinculados al cumplimiento efectivo de los hitos y objetivos acordados por los Estados miembros.

Órganos de la Unión Europea

Más allá del núcleo de las instituciones políticas y de control analizadas anteriormente, la Unión Europea cuenta con una serie de órganos y organismos especializados destinados a gestionar áreas técnicas, financieras o de protección de derechos específicos.

El Banco Central Europeo (BCE)

Aunque el programa lo sitúa en este apartado de "órganos", es fundamental señalar que, tras el Tratado de Lisboa, el BCE tiene el rango de institución de la Unión (según el artículo 13 del TUE).

- **Misión y Objetivo:** Su función primordial es dirigir la política monetaria de la zona del euro. Su objetivo principal es mantener la estabilidad de los precios, controlando la inflación para preservar el poder adquisitivo de la moneda única.
- **Sede:** Se encuentra en Fráncfort del Meno (Alemania).
- **Funcionamiento:** Goza de una independencia total respecto a las demás instituciones y a los Gobiernos nacionales en el ejercicio de sus funciones. Sus decisiones se articulan a través de sus órganos rectores: el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Es el órgano financiero de la Unión y el mayor prestamista multilateral del mundo.

- **Función:** Su misión es contribuir, mediante la financiación de proyectos de inversión, al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión.
- **Prioridades:** Financia proyectos que fomentan la cohesión económica y social, la innovación, la protección del medio ambiente y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes).
- **Estatuto:** Tiene personalidad jurídica propia y sus miembros son los propios Estados miembros de la UE, que suscriben su capital.

El Defensor del Pueblo Europeo

Es un órgano de control encargado de velar por la buena administración en el seno de la UE.

- **Competencia:** Investiga reclamaciones relativas a casos de mala gestión por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Cualquier ciudadano de la Unión, residente o empresa con sede en un Estado miembro puede presentar una queja
- .
- **Nombramiento y Cese:** Es elegido por el Parlamento Europeo al comienzo de cada legislatura. El Parlamento es también el único que puede solicitar su destitución ante el Tribunal de Justicia si el Defensor deja de cumplir las condiciones necesarias o ha cometido una falta grave.
- **Independencia:** Actúa con total imparcialidad y no solicita ni acepta instrucciones de ningún Gobierno u organización.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)

Es la autoridad supervisora independiente encargada de garantizar la protección de la intimidad y la vida privada.

- **Misión:** Supervisa que las instituciones y órganos de la UE respeten el derecho a la protección de datos personales cuando tratan información de los ciudadanos o de su propio personal.
- **Funciones:** Además de su labor de supervisión y control de las administraciones europeas, asesora a la Comisión, al Parlamento y al Consejo sobre propuestas legislativas que afecten a la protección de datos y coopera con las autoridades nacionales de control.