

APUNTES COMUNIDAD EUROPEA - UNION EUROPEA

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales.
Facultad de Ciencias de la Información.
Universidad Complutense de Madrid.

CÁTEDRA JEAN MONNET DE DERECHO COMUNITARIO
EUROPEO

Eric Tremolada Álvarez
2. **Órganos e Instituciones**
Calduch Cervera Rafael, Apuntes comunidad europea - Unión
europea, Universidad Complutense de Madrid, p. 12 - 19.

1.3.- Estructura institucional de la Comunidad Europea

Hasta ahora me he referido, en varias ocasiones, a algunos de las principales instituciones de la comunidad Europea. Sin embargo, para poder valorar en todo su alcance, la aportación que en este terreno realiza el Tratado de Maastricht, conviene realizar una breve exposición de la composición y funciones de las instituciones comunitarias más significativas.

No obstante, antes de entrar en su análisis, resulta necesario dejar bien sentada una idea: la comunidad Europea no es, y no pretende ser un superestado y, por tanto, en ella **no se da la típica división de poderes que existe en los Estados democráticos**, es decir la separación entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Originariamente, las instituciones básicas de la Comunidad Europea eran cuatro: **el Consejo de Ministros; la Comisión; el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia**. A ellos se sumarían, en el Acta Única Europea, el **Consejo Europeo**, la **Secretaría de la Presidencia** y el **Tribunal de Primera instancia**. De este modo, en el momento de aprobarse el Tratado de la Unión Europea, la estructura orgánica esencial era la siguiente:

CONSEJO DE MINISTROS Y CONSEJO EUROPEO

El **Consejo de Ministros** está integrado por 15 Ministros, uno por cada Estado miembro, y se reúne por áreas temáticas. Así por ej. el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), se reúne para decidir sobre temas económicos, comerciales o financieros; el consejo de Ministros de Agricultura para las cuestiones de Agricultura; Pesca; Ganadería y Alimentación. Cuando se trata de temas que afectan de forma general a la Comunidad, como por ej. la ampliación a nuevos miembros, lo componen los Ministros de Asuntos Exteriores.

La **Presidencia** del Consejo de Ministros se ejerce por el representante de cada Estado miembro siguiendo un turno rotatorio preestablecido y por un periodo de seis meses. El país que ostenta la Presidencia del Consejo, tiene como principales funciones representar a la comunidad internacionalmente y preparar las sesiones del consejo europeo y del consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros acumula la mayor parte de las funciones importantes de la Comunidad. En primer lugar posee **funciones decisorias**, ello quiere decir que las decisiones importantes, ya sean de naturaleza política, económica o jurídica, que afectan a la Comunidad son adoptadas en este órgano o en el **Consejo Europeo**. Posee también **funciones legislativas**, lo que permite adoptar, junto con la **Comisión**, todas las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de la Comunidad, incluidos los Tratados internacionales en aquellas materias en las que la comunidad goza de competencias exclusivas. Por ej. Tratados de pesca o de comercio.

Las normas jurídicas comunitarias son, en orden a su importancia y obligatoriedad, de cuatro categorías: **Tratados** (normas de derecho internacional que obligan a la propia comunidad y a sus Estados miembros); **Reglamentos** (normas directamente aplicables a todos los Estados miembros y a todos sus ciudadanos), **Directivas** (normas obligatorias para los Estados en cuanto a los objetivos, pero que deja a las autoridades estatales la elección de la forma y los medios para conseguirlos) y **Decisiones** (obligan directamente pero sólo a quienes están dirigidas, sean Estados miembros o ciudadanos).

El Consejo de Ministros también posee **competencias ejecutivas**, lo que le permite actuar en nombre de toda la Comunidad, y a través de su Presidente, tanto en el seno de la propia Comunidad como en el ámbito internacional, por ej. puede intervenir en negociaciones con otros países.

El Consejo de Ministros **aprueba los Presupuestos** de la Comunidad. Hasta el Tratado de Maastricht, esta competencia era exclusiva del Consejo aunque el Parlamento Europeo poseía un derecho de control sobre los gastos ordinarios del Presupuesto, lo que significaba que podía rechazar el proyecto presupuestario, pero no podía modificarlo ni aprobarlo. Ello le daba un escaso poder al Parlamento en este terreno. Como veremos, en el Tratado de la Unión esta situación se ha modificado sustancial, aunque no suficientemente, con el **sistema de codecisión**.

Con los requisitos y procedimientos que establece el derecho comunitario, el Consejo de Ministros, junto con la comisión, goza de la **capacidad de imponer sanciones económicas** a los Estados, empresas o ciudadanos que incumplen las normas comunitarias. Por ej. a las empresas que violan la libre competencia.

Finalmente, el Consejo de Ministros es el órgano responsable de llevar a cabo la **coordinación de las políticas estatales** en aquellas áreas o temas en donde no existe una competencia exclusiva de la Comunidad pero, en cambio, ésta posee la capacidad de adoptar objetivos comunes. Por ej. en materia de Relaciones Internacionales, con anterioridad al Tratado de Maastricht, o en el proceso de armonización fiscal.

El Consejo de Ministros resuelve de acuerdo con dos sistemas diferentes de votación, según los temas que se someten a su consideración:

1º.- Sistema de la unanimidad:

De acuerdo con este sistema, ***una decisión se adoptará siempre que ningún Estado miembro se oponga expresamente.*** Ello significa que cualquier país miembro posee un **derecho de veto**, pero sólo si vota en contra. La abstención se considera que no impide la adopción de la decisión.

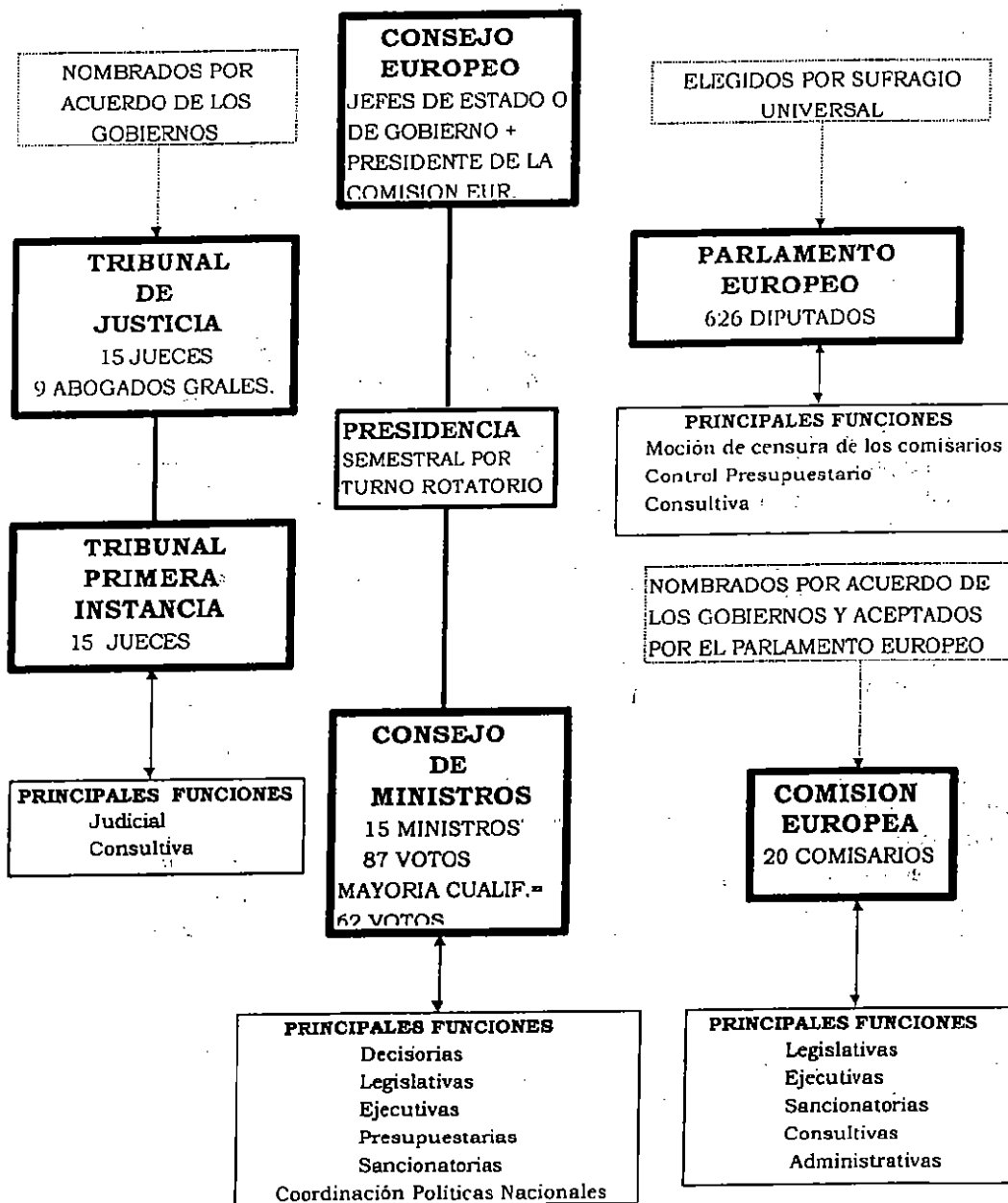
En este sistema todos los países gozan del mismo poder de decisión o de bloqueo, con independencia de su mayor o menor importancia territorial, demográfica o económica. Este sistema se aplica, en general, a todas las decisiones que se consideran importantes para toda la Comunidad, por ej. una reforma de los Tratados, o cuando la legislación comunitaria lo establece expresamente.

En la medida en que las sucesivas ampliaciones han aumentado el número de Estados miembros y, por tanto, han complicado extraordinariamente la obtención del consenso que permita garantizar la unanimidad, se está implantando, progresivamente, el sistema de la mayoría con objeto de impedir que un sólo país pueda estar bloqueando, sistemáticamente, las decisiones avaladas por todos los demás, como ocurrió con el Reino Unido y la ampliación a Portugal y España, durante el mandato de Margaret Thatcher.

Ultimamente, se admite también una forma de votación por unanimidad, denominada "**opting out**" (optando por quedarse fuera), y que consiste en que el país que podría oponerse a una decisión opta por no hacerlo a condición de que se le excluya de la aplicación de esa decisión. Este sistema, por ejemplo, resultó muy útil para permitir la aprobación del Tratado de la Unión, pues el Reino Unido lo hubiese bloqueado ya que expresamente no deseaba participar en la Moneda Única; la Política Social y la Defensa Común. En los tres casos se admitió su exclusión a condición de que aprobase el texto del Tratado y se comprometiese en el resto de materias que regula.

GRAFICO nº 2

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL BASICA DE LA C.E.



2º.- Sistema de la mayoría cualificada.

Para las cuestiones que no requieren la unanimidad, el Consejo resuelve por mayorías cualificadas. Para ello cada país tiene asignados un número de votos ponderado por el resultado de tres criterios (territorio; población y poder económico). Según esta ponderación y de acuerdo con la última ampliación, los votos se reparten del siguiente modo:

Alemania; Francia; Italia y Reino Unido = 10 votos.....	(40 votos)
España = 8 votos.....	(8 votos)
Bélgica; Grecia; Países Bajos y Portugal = 5 votos.....	(20 votos)
Austria y Suecia = 4 votos.....	(8 votos)
Irlanda; Dinamarca y Finlandia = 3 votos.....	(9 votos)
Luxemburgo = 2 votos.....	(2 votos)
TOTAL.....	87 votos.
MAYORIA CUALIFICADA.....	62 votos.
MINORIA DE BLOQUEO.....	26 votos.

Existen dos modalidades de mayoría cualificada, atendiendo a que exista una propuesta previa de la Comisión o no. En el primer caso se requieren tan sólo los 62 votos, con independencia del número de países. En los demás supuestos, esos 62 votos deben proceder de al menos diez Estados. En este caso se trata de que la mayoría cualificada de votos refleje también la mayoría de países y de población de la comunidad.

Con carácter semanal y mientras no se encuentra reunido el Consejo de Ministros, las decisiones que exige el funcionamiento diario de la Comunidad, se adoptan por el **Comité de Representantes Permanentes (COREPER)**.

Aunque en los Tratados fundacionales no se contemplaba la creación de un **Consejo Europeo**, desde 1974 se instauró la práctica de celebrar reuniones periódicas de los **Jefes de Estado o de Gobierno** de los países miembros, junto con el **Presidente de la Comisión Europea**. El Consejo Europeo fue definitivamente consagrado como una institución comunitaria en el **Acta Unica Europea** de 1987.

El Consejo Europeo, por su propia composición, constituye el máximo órgano político de la Comunidad. Su actividad se centra en establecer las directrices generales en el desarrollo de la actuación comunitaria y del propio proceso de integración. En esta tarea, constituye el órgano último para resolver, políticamente, los conflictos que surgen entre los Estados miembros.

COMISION EUROPEA

A la Comisión Europea se le considera el órgano encargado de velar por los intereses de la Comunidad y de garantizar el cumplimiento de los Tratados y

demás normas jurídicas comunitarias. Está integrada por 20 Comisarios, con un mandato de 5 años y distribuidos del siguiente modo:

Alemania; España; Francia; Italia y el Reino Unido.....2 Comisarios por cada uno de estos países.....(10 Comisarios)
 Los restantes 10 Estados miembros.....1 Comisario por país.....(10 Comisarios)

Con anterioridad al Tratado de Maastricht, los Comisarios eran designados por los Estados miembros de entre los candidatos propuestos por cada país. Sin embargo, en la actualidad, esta designación se realiza conjuntamente con el Parlamento Europeo.

Una vez son nombrados los Comisarios, eligen a su Presidente y gozarán de una completa independencia de actuación respecto de los Estados miembros, incluido aquel del que son nacionales. Se convierten, por tanto, en los más altos funcionarios de la Comunidad. De ellos depende la mayoría del personal al servicio de la Comunidad y cada Comisario posee competencias en un área determinada de cuestiones. El Parlamento Europeo puede aprobar un voto de censura contra los Comisarios, en cuyo caso deberán cesar en su cargo.

Dentro de sus competencias los Comisarios gozan de plena capacidad de actuación, aunque cuando se trata de temas importantes, se suelen someter al denominado **Colegio de Comisarios**, es decir una reunión plenaria de todos los Comisarios con su Presidente y en la que se adoptan las decisiones por consenso.

La Comisión Europea ostenta importantes competencias. En primer término, posee **competencias legislativas** para aprobar Directivas o Decisiones.

También goza de **competencias ejecutivas** para realizar las tareas que le son encomendadas directamente por los Tratados, por ej. velar por la libre competencia, o por el Consejo de Ministros. En este terreno, destaca la **capacidad de imponer sanciones económicas** a los Estados, empresas o ciudadanos, que violan gravemente la libertad de competencia en el seno de la Comunidad.

En su misión de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario, la Comisión puede interponer una demanda judicial ante el Tribunal de Justicia.

Pero, sin duda, la mayor parte de la actividad de la Comisión se concentra en sus **funciones consultivas y administrativas**. en cuanto a las primeras, la mayoría de los temas importantes de la Comunidad requieren un informe previo (**Dictamen**) de la Comisión, que es preceptivo pero no vinculante, antes de poder ser debatidos y aprobados por el Consejo de Ministros. Por ej. el Dictamen de la Comisión para la ampliación de la Comunidad a nuevos países.

En cuanto a las funciones administrativas, la Comisión es la responsable de realizar todas las tareas de esta naturaleza que requiera el funcionamiento del Consejo, además de realizar la traducción de todos los documentos a cada una de las lenguas oficiales de la Comunidad y de realizar la mayor parte de la labor de información y divulgación a los ciudadanos de la Comunidad y de fuera de ella.

PARLAMENTO EUROPEO

En los orígenes de la Comunidad, el Parlamento Europeo era un órgano de representación de los Parlamentos estatales, con escasos poderes reales. En la actualidad y tras la instauración de las elecciones directas a escala europea, ésta institución ha ido asumiendo nuevos poderes y funciones y aproximándose al papel que desempeñan los Parlamentos en los sistemas democráticos estatales.

Tras la última ampliación, está integrado por 626 eurodiputados, elegidos cada 5 años, y repartidos entre los diversos Estados miembros según un sistema ponderado que arroja la siguiente distribución de escaños:

Alemania.....	99 diputados (tras la reunificación)
Francia; Italia y Reino Unido.....	87 diputados
España.....	64 diputados
Países Bajos.....	31 diputados
Bélgica; Grecia y Portugal.....	25 diputados
Suecia.....	22 diputados
Austria.....	21 diputados
Dinamarca y Finlandia.....	16 diputados
Irlanda.....	15 diputados
Luxemburgo.....	6 diputados

Es importante señalar que desde sus orígenes, los diputados no se agrupan en el Parlamento según sus países de origen sino atendiendo a su filiación política (socialistas; conservadores; democristianos; ecologistas; etc.), creando así los diversos grupos parlamentarios (en la actualidad 9 grupos).

Las competencias del Parlamento Europeo eran originariamente : la **moción de censura de los Comisarios**; el **control presupuestario** y la **elaboración de Informes o dictámenes** sobre los diversos temas sometidos al Consejo o a la Comisión. Como señalábamos, el Tratado de la Unión Europea, ha ampliado sustancialmente las competencias del Parlamento Europeo.

En primer lugar, y desde el 7 de Enero de 1995, goza de la facultad de someter a un **voto de confianza al Presidente y los miembros de la Comisión** designados por los Estados miembros, aunque siguen siendo los Gobiernos de los países miembros los que realizan el nombramiento definitivo. Esta competencia fue ejercida respecto de la Comisión presidida por Jacques Santer. También puede formular preguntas orales o escritas a los miembros de la Comisión.

Nombra al Defensor del Pueblo, por un período igual al de la legislatura parlamentaria (5 años).

Puede establecer Comisiones Temporales de Investigación, siempre que lo soliciten al menos una cuarta parte de los eurodiputados.

El **Presidente del Consejo** debe someter su programa de actuación al Parlamento Europeo al comienzo y final de su mandato (seis meses).

Puede presentar enmiendas a los proyectos de legislación comunitaria que deben aprobarse por el Consejo o la Comisión.

Gracias al sistema de codecisión (art. 189 B), el Parlamento participa plenamente, junto con el Consejo, en la adopción de normas y decisiones en materia de libertad de movimientos; salud; protección del consumidor; educación y cultura o redes transeuropeas.

Finalmente, es necesario el **dictamen favorable** del Parlamento para aprobar los Acuerdos internacionales de adhesión o asociación; la organización y objetivos de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como las tareas y poderes del Banco Central Europeo.

El Parlamento desarrolla su actividad en **sesiones plenarias** o en **comisiones** (existe un total de 20), y el orden del día y la programación de sus actividades la decide la **Mesa**, constituida por el Presidente y los 14 Vicepresidentes.

TRIBUNAL DE JUSTICIA

Originariamente los tratados fundacionales contemplaron el Tribunal de Justicia integrado por una única instancia que debía resolver los litigios que se planteasen en relación con la interpretación y aplicación del derecho comunitario. La acumulación de demandas y recursos prejudiciales, debido en parte al ingreso de nuevos Estados miembros y, en parte, a la apertura del procedimiento de acceso al Tribunal a los ciudadanos particulares, obligó a una profunda revisión de su estructura en el Acta Única Europea de 1987.

En la actualidad, existen dos órganos o instancias judiciales: el **Tribunal de Primera Instancia** y el **Tribunal de Justicia** de la Comunidad Europea. El primero consta de **15 jueces** y el segundo de **15 jueces y 9 abogados generales**. En ambos casos son designados por los Gobiernos de los Estados miembros, por un período de 6 años, renovables. Desde el momento que toman posesión de su cargo, los jueces y abogados generales, gozan de total independencia respecto de los países miembros, incluido aquel del que son nacionales, y del resto de instituciones comunitarias. Ambos tribunales, actúan en **salas de 3 o 5 jueces** o en **sesiones plenarias**. En la actualidad, el Presidente del Tribunal de Justicia es un español, D. GilCarlos Rodríguez Iglesias.

Ambos tribunales poseen como misiones principales, **resolver los conflictos** que surgen en la aplicación de la legislación comunitaria entre los Estados miembros, las instituciones de la Comunidad, los particulares o las empresas, realizar una interpretación unificada del derecho comunitario, competencia ésta última que es exclusiva de ambos Tribunales.

El **Tribunal de Primera Instancia**, resuelve las demandas interpuestas por los **particulares o las empresas** contra las decisiones o normas de la Comunidad que les afectan de forma particular. Sus sentencias son recurribles en **casación ante el Tribunal de Justicia**.

Existen dos tipos de procedimiento ante el Tribunal de Justicia: los **recursos directos** y los **recursos prejudiciales**. Los recursos directos se utilizan cuando existe una demanda interpuesta por los Estados miembros o las instituciones comunitarias, por ej. la demanda que puede interponer la Comisión contra España por la Ley de Televisión Digital. Los recursos prejudiciales, son recursos que plantean los tribunales nacionales cuando desean aclarar la interpretación adecuada que deben dar a una norma comunitaria que están obligados a aplicar en el juicio que están dirimiendo. Las **sentencias** de ambos Tribunales son **obligatorias** pero, además, las del **Tribunal de Justicia** son **inapelables**.

Para concluir este apartado, conviene recordar que el Tribunal de Justicia posee también una **competencia consultiva** en todo lo referente a la interpretación del derecho comunitario, que ejerce a través de sus **dictámenes jurídicos**. Sin embargo, sólo pueden solicitar estos dictámenes los Estados miembros y las instituciones comunitarias.