
El sistema institucional europeo

PID_00263256

Laia Mestres i Camps

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Laia Mestres i Camps

Investigadora posdoctoral en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), asociada al grupo de investigación del Observatorio de Política Exterior Europea. También colabora como investigadora nacional con el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el pasado trabajó en el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE), en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y en el CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la UAB.

Primera edición: febrero 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisión y actualización en profundidad de la anterior versión escrita por el catedrático de Ciencia Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Equilibrio institucional en la UE.....	7
2. La Comisión Europea.....	10
3. El Consejo Europeo.....	13
4. El Consejo de la UE.....	16
5. El Parlamento Europeo.....	19
6. El Tribunal de Justicia de la UE.....	24
7. La toma de decisiones en la UE.....	27
8. Lobbismo y grupos de interés en la UE.....	32
9. Los ciudadanos europeos.....	34
Resumen.....	41
Bibliografía.....	43

Introducción

El sistema institucional de la Unión Europea presenta unos rasgos únicos y originales. Concebido de acuerdo con seis Estados fundadores, ha tenido que afrontar reformas internas continuas tanto para ganar en eficiencia y legitimidad democrática como para adaptarse al crecimiento en Estados miembros, fruto de las ampliaciones sucesivas. Este módulo no pretende ser una explicación exhaustiva del conjunto del sistema institucional europeo (para ello, en la web <http://europa.eu> se actualiza automáticamente toda la información de cada institución, que puede variar con cierta rapidez), sino ofrecer una visión sintética de las principales instituciones que lo forman a partir de las preguntas siguientes: a quién representan, qué funciones tienen, cómo es su composición, qué papel tienen en el proceso de toma de decisiones, así como qué debates o críticas han despertado en los últimos años.

El juego institucional de la Unión no se corresponde con la división de poderes tradicional de los Estados. Además, de esto se deriva que el sistema de toma de decisiones sea complejo competencial e institucionalmente. Los ciudadanos tampoco se sienten interpelados por Bruselas en el mismo grado que por sus instituciones nacionales, y se afirma a menudo que la Unión Europea queda lejos de la vida cotidiana de los europeos. A pesar de todo esto, una gran parte de las políticas y las leyes que se practican en los Estados miembros están dirigidas de alguna manera por los debates y las decisiones que se han tomado con anterioridad a escala europea.

Así pues, en este módulo encontraréis, por un lado, una descripción de los principales rasgos diferenciales de cada una de las instituciones europeas, y por otro, un análisis del engranaje de este sistema institucional a la hora de formular las políticas de la Unión Europea y las propuestas de reforma o de mejora del sistema que se han ido planteando para ganar agilidad burocrática y, al mismo tiempo, proximidad con la ciudadanía.

Objetivos

El estudio de los contenidos de este módulo os permitirá alcanzar los objetivos siguientes:

- 1.** Conocer el entramado institucional que caracteriza a la Unión Europea, con un énfasis especial en el papel de la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, y sus relaciones.
- 2.** Analizar el funcionamiento interno de las instituciones europeas: el proceso de toma de decisiones, el papel de los diferentes actores y los intereses implicados.
- 3.** Conocer los procesos que permiten a la Unión Europea generar sus políticas públicas.
- 4.** Identificar a los actores políticos que han protagonizado el fenómeno de la integración en las diferentes etapas.

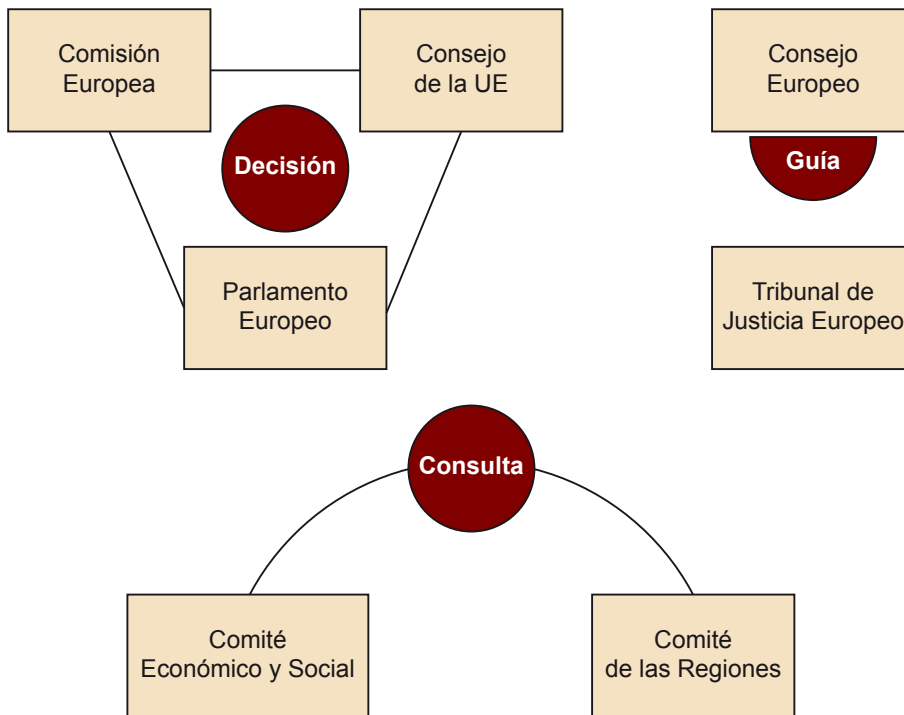
1. Equilibrio institucional en la UE

La originalidad de la Unión Europea también radica en la arquitectura institucional que se ha construido con los años. Las instituciones de la UE no tienen una correspondencia exacta con las funciones de las instituciones que gobiernan un Estado, y esto ha generado en parte esta sensación de distanciamiento respecto a la ciudadanía europea.

La Unión Europea garantiza plenamente la división de poderes y el respeto al Estado de derecho en la configuración de su sistema institucional. En una democracia, la toma de decisiones no puede estar en manos de una sola autoridad, sino que tiene que ser compartida por varios organismos en un sistema de equilibrios mutuos (*checks and balances*). A pesar de que la UE no tiene un sistema de separación de poderes estricto entre legislativo, ejecutivo y judicial, el equilibrio institucional está garantizado por la tríada siguiente:

- La Comisión Europea, que representa los intereses de la Unión.
- El Consejo de la UE, que representa los intereses de los Estados miembros.
- El Parlamento Europeo, que representa los intereses de los ciudadanos europeos.

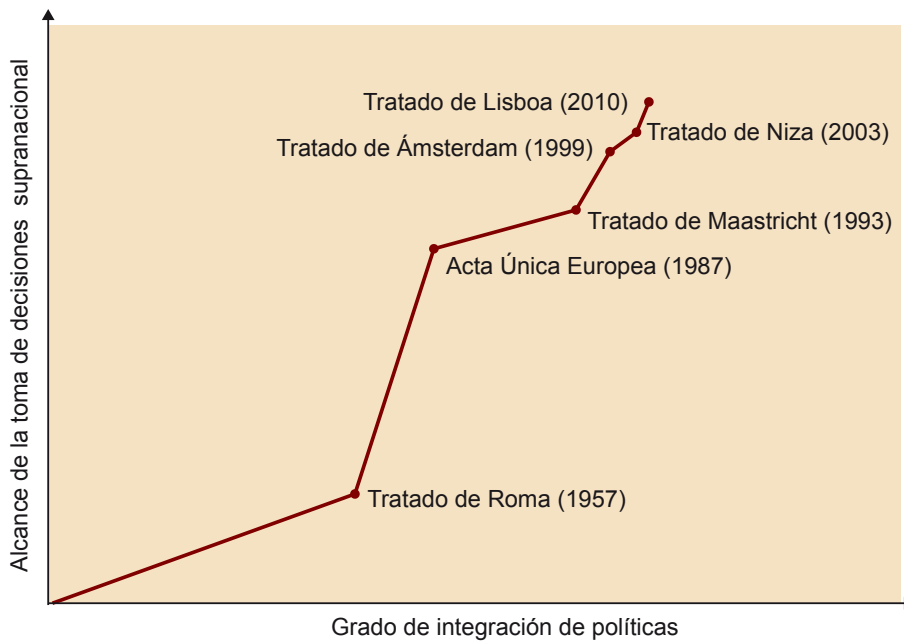
Cuatro instituciones más acaban de redondear el sistema institucional de la Unión. El Consejo Europeo, formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, define el rumbo y las prioridades políticas de la UE sin tener ninguna función legislativa. El Tribunal de Justicia representa la autoridad judicial de la Unión asegurando que la legislación comunitaria se interprete y aplique del mismo modo en todos los Estados miembros y llevando a cabo la revisión judicial de los tratados, la legislación secundaria y el resto de los instrumentos jurídicos. Finalmente, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social tienen estrictamente una función de asesoramiento en defensa de los intereses de las regiones y los entes locales, y de las organizaciones de trabajadores, empresas y otros grupos de interés, respectivamente (por cuestiones de espacio, este módulo no podrá tratar en detalle, desgraciadamente, en estas dos instituciones de carácter consultivo). El mapa institucional europeo se puede resumir gráficamente de la manera siguiente:



Fuente: elaboración propia a partir de University of Portsmouth (2012). «The Institutional Triangle». *Understanding EU Institutions*.

Simon Hix y Bjørn Høyland (2012) han dibujado esta construcción institucional a partir de los avances de los principales tratados de la UE con la figura siguiente, donde se representa la localización aproximada de los tratados sucesivos sobre la base de dos ejes: el eje de las x representa el grado de integración de las políticas como resultado de un tratado en cuanto al número e importancia de las competencias políticas trasladadas a escala europea, y el eje de las y representa el alcance de la toma de decisiones a escala supranacional que se produce como resultado de un tratado, en relación con la proporción de competencias de la UE que se rigen por procedimientos supranacionales, en los cuales la Comisión fija la agenda o el programa político, el Consejo decide por mayoría cualificada, el mismo Consejo comparte la autoridad legislativa con el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la UE vela la jurisdicción.

Avance en la integración de políticas y en el alcance de la toma de decisiones supranacional de los diferentes tratados de la CEE/UE.



Fuente: elaboración propia a partir de S. Hix; B. Høyland (2012). *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, SL.

Sin voluntad de repasar cada uno de los tratados, la comparación entre los dos primeros ya es relevante. Mientras que el Tratado de Roma avanzó considerablemente en la integración de políticas mediante el acuerdo unánime de los Gobiernos de los Estados miembros, el Acta Única Europea representó un paso fundamental en el otro ámbito, la delegación de nuevas competencias programáticas en la Comisión, la ampliación del uso de la mayoría cualificada en el Consejo y el otorgamiento de nuevos poderes legislativos en el Parlamento Europeo. Y es así como se construyó sucesivamente un sistema institucional europeo con un mayor grado de integración de políticas y un sistema de toma de decisiones más supranacional. Con cada reforma de los tratados, crecían las expectativas de que el nuevo acuerdo sería un paso relevante hacia una mayor integración europea. Y con cada firma del tratado negociado se demostraba que el nuevo tratado había acabado siendo menos ambicioso que el anterior. Para Hix y Høyland, la razón es bien sencilla: la Unión se ha acercado cada vez más a un «equilibrio constitucional». La UE se encarga de crear y regular un mercado único a escala continental, mientras que el gasto y los impuestos continúan principalmente en manos de los Estados. En el ámbito de la gestión de las políticas europeas, las más antiguas siguen los mecanismos supranacionales y las incorporadas más recientemente se rigen por mecanismos intergubernamentales. A medida que nuevos Estados miembros se han adherido a la Unión, ha sido más difícil llegar a acuerdos por unanimidad sobre la integración de políticas o sobre cómo se tendría que repartir el poder entre las diferentes instituciones de la Unión, hasta el punto de que desde el Tratado de Lisboa no se ha abierto de nuevo la opción de una nueva reforma integral de los tratados, sino que se ha optado más bien por ir avanzando dentro del marco de referencia institucional y político establecido.

2. La Comisión Europea

La Comisión Europea es probablemente la institución más original de la UE. Es mucho más que el secretariado de una organización internacional, pero no es ni mucho menos el Gobierno de la Unión. Se trata de una institución independiente políticamente que representa y defiende los intereses de la UE en el conjunto. Tanto la composición como las funciones presentan a la vez elementos intergubernamentales y supranacionales. La Comisión ha hecho frente al doble reto de la ampliación de las competencias supranacionales y la entrada de nuevos Estados miembros. Y esto ha comportado reajustes y adaptaciones constantes, condicionados por la necesidad de preservar los equilibrios políticos (entendidos como cuotas nacionales) y por la influencia creciente de las administraciones nacionales en la formulación y la implementación de las políticas comunitarias.

En sentido estricto, la palabra *comisión* tiene una dimensión doble, política y administrativa. Por un lado, el Colegio de Comisarios representa el órgano de dirección política, y por otro, es la suma de estos y de todo el aparato burocrático, organizado temáticamente por direcciones generales.

La Comisión es nombrada por un periodo de cinco años siguiendo las legislaturas del Parlamento Europeo. En un plazo de seis meses después de la celebración de las elecciones europeas, se tiene que designar una nueva Comisión siguiendo el procedimiento siguiente:

- Los Gobiernos de los Estados miembros proponen un nuevo presidente de la Comisión, que tiene que ser elegido por el Parlamento Europeo.
- El presidente propuesto, junto con los Gobiernos de los Estados miembros, elige al resto de los miembros de la Comisión (conocidos oficiosamente como comisarios).
- El nuevo Parlamento entrevista en audiencia a los candidatos propuestos y emite un dictamen sobre el conjunto del Colegio de Comisarios. Si el dictamen es positivo, la nueva Comisión puede empezar a trabajar oficialmente en el mes de enero del año siguiente.

En este sentido, la elección de la Comisión no surge de un proceso electoral directo, sino que sus miembros son designados libremente por los Gobiernos nacionales, con la aprobación del Parlamento Europeo, «por razón de su competencia general y de su compromiso europeo, entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia» (artículo 17.3 del TUE). *De facto*, el nombramiento de cada Comisión es el resultado de una negociación compleja entre todos los Estados miembros, en la que se trata sobre todo de preservar

equilibrios delicados, tanto ideológicos como nacionales y geográficos. Hasta el año 2004, correspondían dos comisarios a los Estados miembros grandes (Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y España) y uno al resto. Después de un debate intenso y largo en Niza durante las negociaciones por la Constitución Europea y después por el Tratado de Lisboa, finalmente se acordó que cada Estado miembro tendría un nacional en la Comisión. Finalmente, había habido intentos fallidos de reducir el número de comisarios para que fuera un colegio más cohesionado y eficiente a la hora de actuar, pero la dimensión intergubernamental prevaleció sobre la dimensión europea, puesto que los Estados miembros no estaban dispuestos a perder representación.

La Comisión tiene cuatro funciones principales:

- Proponer legislación al Parlamento y al Consejo: La Comisión tiene el derecho exclusivo de iniciativa legislativa, es decir, es la única institución responsable de elaborar propuestas de nueva legislación en la UE, que tiene que presentar en el Parlamento y en el Consejo para que sean aprobadas. Estas propuestas tienen que defender los intereses de la Unión y sus ciudadanos, y no los de países o grupos de intereses específicos. La Comisión es por lo tanto el «motor del proceso de integración», porque es la que, habiendo valorado que el problema o la situación no pueden ser abordados a escala nacional, regional o local con más eficacia (siguiendo el principio de subsidiariedad), elabora una propuesta legislativa, presupuestaria o programática para consideración del resto de las instituciones.
- Gestionar y aplicar las políticas de la UE y su presupuesto: Como órgano ejecutivo, la Comisión es responsable de ejecutar normativamente un gran número de políticas y programas adoptados por el Parlamento y el Consejo, así como administrar el presupuesto comunitario. En esta fase de implementación intervienen muy directamente los Estados miembros, tanto los órganos gubernamentales a escala nacional como los entes regionales y locales, así que la Comisión hace un seguimiento detallado de ello y establece regulaciones más específicas en forma de reglamentos o directivas si es necesario. En cuanto al presupuesto comunitario, la Comisión gestiona la ejecución, que tiene que ser supervisada por el Tribunal de Cuentas Europeo para garantizar una buena gestión financiera.
- Hacer cumplir la legislación de la UE junto con el Tribunal de Justicia de la UE: La Comisión tiene un papel relevante como guardiana de los tratados, puesto que controla la aplicación correcta de estos y del derecho derivado. El artículo 258 del TUE prevé que si un Estado miembro no aplica una norma de la Unión, y por lo tanto no cumple sus obligaciones legales, la Comisión tiene que adoptar las medidas correctivas pertinentes. En primer lugar, la Comisión emite una opinión razonada después de haber dado al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones. Después, si este procedimiento no tiene éxito, la Comisión remite el asunto al Tribunal de Justicia, que puede imponer sanciones. En este sentido,

la Comisión asume el papel de agente instructor con un cierto margen de discrecionalidad.

- Representar a la Unión en todo el mundo: En los ámbitos de la política comercial y la ayuda humanitaria, la Comisión Europea ejerce de portavoz del conjunto de los Estados miembros y de negociadora ante otras instituciones internacionales, como por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC). En cuanto a la política exterior de seguridad y defensa (PESC y PCSD), la Comisión no ha tenido históricamente ningún papel relevante, a pesar de que con el Tratado de Lisboa el alto representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad es también vicepresidente de la Comisión Europea.

Una de las novedades más relevantes de los últimos años ha sido la vinculación del resultado de las elecciones al Parlamento Europeo con el nombramiento del presidente de la Comisión Europea. A pesar de que el Tratado de Lisboa solo menciona vagamente que el nombramiento del presidente de la Comisión tendrá en cuenta el resultado de las elecciones europeas, en la campaña electoral del 2014 los principales partidos políticos a escala europea hicieron público su candidato a presidir la Comisión Europea en caso de ganarlas. En el argot comunitario, los candidatos fueron bautizados con el término alemán *Spitzenkandidaten*. Este fue un paso más en la voluntad, tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias, de ser más transparentes y democráticos. De hecho, con este sistema los Gobiernos de los Estados miembros se comprometían a cumplir la propuesta del presidente de la Comisión que habían hecho los partidos políticos, dado que el nombramiento es una potestad que recae formalmente en el Consejo Europeo, sin intervención ni del Parlamento ni del resultado de sus elecciones. Para los críticos, este mecanismo informal ideado por los partidos europeos resta poder al Consejo Europeo a la hora de consensuar el candidato a la Presidencia de la Comisión. Para los defensores de una Unión más democrática, este sistema tampoco es ideal, puesto que preferirían un sistema de elección más directo sea con una lista transnacional única por cada partido o con la celebración de unas elecciones directas.

En suma, el liderazgo del presidente de la Comisión y de sus comisarios es capital para entender la evolución del proceso de integración europea. Pero la Comisión la forman también todos los equipos de cargos de confianza de los gabinetes de los comisarios, el cuerpo de funcionarios que trabajan en cada una de las direcciones generales y los expertos nacionales que participan en ellas mediante los diferentes comités en los trabajos preparatorios para implementar nuevas políticas, entre otros muchos perfiles. Es realmente el motor que mueve el día a día de la Unión Europea.

3. El Consejo Europeo

Por su composición, el Consejo Europeo constituye el actor más influyente y el verdadero director del sistema comunitario. Pero en realidad es una institución ambigua, asimilable a una cámara confederal, basada en la cooperación intergubernamental para alcanzar objetivos integracionistas. Las deliberaciones de esta institución no siguen las reglas del proceso decisorio comunitario, aunque lo condicionan en gran medida.

El Consejo Europeo es la reunión de los dirigentes políticos más altos de la Unión Europea para marcar, por consenso, la orientación general y las prioridades políticas de la Unión y proporcionar el impulso necesario para desarrollarlas. Por lo tanto, representa el máximo nivel de cooperación política entre los Estados miembros. A sus reuniones asisten los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, su presidente, el presidente de la Comisión y el alto representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. En principio, está establecido que estas reuniones tengan lugar dos veces cada semestre, pero se pueden convocar más reuniones de manera extraordinaria o incluso de manera informal para tratar temas urgentes que requieran tomar decisiones al nivel más alto. El Consejo Europeo no adopta legislación, pero sí que emite un documento de conclusiones al final de cada reunión, donde se reflejan los principales mensajes resultantes de los debates y se hace balance de las decisiones adoptadas y de su seguimiento.

El origen de estas reuniones es meramente informal, y no fue hasta el Tratado de Lisboa cuando se incluyó al Consejo Europeo en el entramado de instituciones de la Unión. Al final de la década de los sesenta, los máximos responsables de los Estados miembros empezaron a reunirse informalmente con el objetivo de dar una respuesta intergubernamental ante la incapacidad de las instituciones comunitarias de liderar el proceso de integración. Pero no es hasta diciembre de 1974 cuando, a propuesta del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, se definió la celebración de las reuniones del Consejo Europeo como un instrumento político flexible y de carácter informal que facilitaría el contacto periódico entre los líderes de los Gobiernos de los Estados miembros para orientar e impulsar el proceso de integración y arbitrar eventualmente en casos de conflicto. El primer Consejo Europeo tuvo lugar en Dublín en marzo de 1975.

Las funciones del Consejo Europeo se pueden resumir en cuatro:

- Impulsar reformas constitucionales e institucionales: El Consejo Europeo es la institución que decide cuándo se tiene que iniciar una nueva reforma de los tratados, convoca la CIG consiguiente y/o establece el procedimiento y calendario a seguir. También organiza conferencias interinstitucionales.

les con la Comisión y el Parlamento para establecer acuerdos comunes, nombra al presidente de la Comisión, decide dónde se ubican las sedes de las instituciones y las agencias europeas, y determina las reglas de procedimiento y funcionamiento de las instituciones (por ejemplo, aprobó el reparto de escaños del Reino Unido en el momento de abandonar la Unión entre el resto de los Estados miembros en el Parlamento Europeo), entre otros.

- Gestionar temas económicos, financieros y monetarios: Estos temas son sin duda un punto fijo del orden del día de los Consejos Europeos e incluyen todas las decisiones sobre la Unión Económica y Monetaria, la negociación y acuerdo de otras cuestiones vinculadas, como el marco financiero plurianual, las políticas distributivas y redistributivas de la Unión, la reforma de la PAC y el funcionamiento del mercado interno, entre otros. Además del Consejo Europeo, a partir del 2013 se convocan específicamente «cumbres del euro» con la participación de los representantes del nivel más alto de los países de la zona euro y también de los presidentes de la Comisión, del Consejo Europeo y del BCE para establecer las orientaciones estratégicas de las políticas económicas de la zona euro.
- Iniciar políticas internas: En el proceso de formulación de políticas específicas de la Unión, el Consejo Europeo interviene en la fase más inicial cuando se tiene que poner sobre la mesa de negociaciones algún tema de actualidad o de interés para algunos Estados miembros y empezar a negociar si procede desarrollar una política a escala europea. También es el Consejo Europeo el que se ocupa de elaborar la agenda de la Unión a medio y largo plazo, y es el árbitro de los conflictos entre los Estados miembros y entre las instituciones comunitarias.
- Debatir sobre la actualidad internacional: Otro tema permanente en la agenda del Consejo Europeo son las relaciones exteriores, sea impulsando la cooperación con otras regiones y/o países, condenando hechos ocurridos a escala internacional o incluso imponiendo sanciones económicas, o aprobando misiones civiles o militares de la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD).

El Tratado de Lisboa quiso dar más visibilidad y continuidad a los trabajos de esta institución introduciendo la figura de una Presidencia estable del Consejo Europeo. Este cargo, designado por el propio Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio, renovables una sola vez más, tiene las funciones encomendadas siguientes:

- Convocar, presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo.

- Encargarse de la preparación y la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales.
- Facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo.
- Presentar un informe en el Parlamento Europeo al final de cada reunión del Consejo Europeo.

En suma, el Consejo Europeo es una institución que se ha ido adaptando a las diferentes condiciones del proceso de integración. El carácter restringido de sus reuniones, la ausencia de procedimientos formales e incluso la estabilidad de las relaciones personales entre sus miembros han hecho de esta institución el eje de la Unión Europea, entendido como el acuerdo entre los Estados miembros para poder avanzar en la integración.

4. El Consejo de la UE

Conocido simplemente como el Consejo en los tratados, o más informalmente como el Consejo de Ministros, es el principal órgano decisor, y por lo tanto legislativo, de la UE, aunque también aglutina algunas competencias ejecutivas. Está formado por representantes ministeriales de los Gobiernos de los Estados miembros, que se reúnen periódicamente para tomar decisiones detalladas y aprobar la legislación en el ámbito de sus competencias. Es decir, los ministros que asisten a la reunión del Consejo cambian en función de los temas del orden del día y tienen la autoridad de comprometer a su Gobierno con las medidas que se acuerdan en la reunión sectorial. La finalidad de estas reuniones es debatir, pactar, modificar y, finalmente, adoptar legislación, y también coordinar las políticas de los Estados miembros y definir la política exterior de la Unión. Así pues, el Consejo tiene cinco responsabilidades esenciales:

- **Adoptar legislación europea:** Una gran parte de la legislación actual de la UE es adoptada conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. De hecho, el Consejo solo actúa cuando la Comisión ha hecho una propuesta de legislación, y esta también se ocupa de garantizar la implementación correcta de la legislación de la UE una vez adoptada.
- **Coordinar las políticas macroeconómicas de los Estados miembros:** En el marco de la UEM, la política económica de la Unión se basa en la colaboración estrecha de las políticas económicas nacionales.
- **Desarrollar la PESC basándose en las líneas estratégicas marcadas por el Consejo Europeo:** Regida por la unanimidad, esta política es implementada por el alto representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad mediante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- **Celebrar acuerdos internacionales entre la UE y uno o varios Estados u organizaciones internacionales:** Estos acuerdos pueden cubrir áreas tan amplias como el comercio, la cooperación o el desarrollo, pero también pueden ser muy específicos, como la cooperación en ciencia y tecnología, el comercio de los textiles o el calendario de pesca. Dependiendo del tema, pueden requerir la aprobación del Parlamento Europeo en codecisión (procedimiento legislativo ordinario).
- **Aprobar el presupuesto de la UE junto con el Parlamento Europeo:** Anualmente, las dos instituciones tienen que aprobar el presupuesto de la UE. Si no se ponen de acuerdo, se abre un proceso de conciliación hasta aprobarlo.

Actualmente hay diez configuraciones del Consejo:

- 1) Asuntos Exteriores (presidido por el alto representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad).
- 2) Asuntos Generales.
- 3) Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin).
- 4) Competitividad.
- 5) Justicia y Asuntos de Interior.
- 6) Trabajo, Política Social, Salud y Consumidores.
- 7) Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
- 8) Agricultura y Pesca.
- 9) Medio Ambiente.
- 10) Educación, Juventud, Cultura y Deportes (todos ellos presididos por el Estado miembro que ejerce la Presidencia rotatoria del Consejo).

El Consejo toma decisiones por mayoría cualificada excepto en los casos en los que los tratados estipulan un procedimiento diferente. Desde el 2014, se aplica el sistema de la doble mayoría: para que el Consejo apruebe las propuestas legislativas de la UE, es necesaria una mayoría no solamente de los países miembros de la Unión (55 %) sino también de la población de la UE (65 %). Este sistema quiere reflejar la legitimidad de la UE como una unión de pueblos y naciones. También se incorpora una cláusula de protección de las minorías, por la cual un mínimo de cuatro Estados miembros que representen al menos al 35 % de la población de la UE y que se opongan a la decisión aprobada pueden bloquear la decisión aprobada por mayoría cualificada. Si se recurre a este mecanismo, el Consejo tiene que hacer todo lo que está en sus manos para llegar a una solución satisfactoria en un plazo de tiempo razonable. Aun así, la unanimidad se ha mantenido en las áreas de política exterior, defensa, fiscalidad, seguridad social, cooperación policial y judicial en asuntos criminales y reforma institucional. En estos ámbitos, cualquier Estado miembro puede bloquear una decisión votando en contra. La abstención no bloquea la adopción de la decisión pero es entendida como una señal de desacuerdo.

Excepto en el caso del Consejo de Asuntos Exteriores, para el resto la Presidencia corresponde a un Estado miembro diferente de manera rotatoria por un periodo de seis meses. Las funciones de la Presidencia semestral son eminentemente organizativas: establecer la agenda, preparar las reuniones y elaborar el consenso y la coordinación de las políticas. Para dar continuidad a esta fun-

ción, se estableció la colaboración en grupos de tres Estados miembros, que coordinan un programa conjunto de trabajo para los dieciocho meses de sus Presidencias. Hasta el año 2010, el ejercicio de la Presidencia rotatoria daba mucha visibilidad al Estado miembro en cuestión; desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha reducido a una mera función de coordinación interna.

Desde el punto de vista organizativo, el Consejo es el nivel superior de un sistema jerárquico basado en el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) de los Estados miembros y en los innumerables comités y grupos de trabajo permanentes y *ad hoc* constituidos en el entorno de las políticas que se han ido incorporando a la agenda comunitaria. En estos no solamente participan los representantes acreditados sino un verdadero ejército de funcionarios y expertos procedentes de los diferentes Estados miembros, cuya misión principal consiste en construir el consenso mediante procedimientos formales e informales. La imagen del Consejo, pues, es la de una superposición de arenas decisorias –técnicas diplomáticas y políticas– que comparten una cultura organizativa y unos valores comunes.

En suma, para ser estrictos habría que definir el Consejo Europeo y el Consejo como las instituciones más intergubernamentales de la Unión, puesto que representan los intereses de los Estados miembros. Sin embargo, la confianza generada entre los representantes de los Estados miembros a lo largo de los años a partir del diálogo regular y un cierto proceso de socialización ha facilitado la construcción de una responsabilidad compartida hacia el proyecto europeo. Es decir, el interés por consensuar los acuerdos que se van tomando hace que a menudo el interés nacional quede relegado a favor del interés colectivo.

5. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la institución europea que se ha transformado más en la historia de la integración europea, pasando de ser una cámara meramente consultiva y formada por diputados nacionales a convertirse hoy en un actor clave del proceso legislativo europeo y con funciones de control sobre el presupuesto y el resto de las instituciones. El aumento del protagonismo político se vio propiciado primero por su elección por sufragio universal y directo a partir de 1979, y posteriormente, por la introducción, con el Tratado de Maastricht y la extensión en los tratados sucesivos, del procedimiento legislativo ordinario (codecisión, explicado en el apartado 7 de este mismo módulo), equivalente a un cierto derecho de veto sobre la mayoría de las políticas propuestas. Aun así, se trata todavía de una cámara de representación supranacional que no se articula con un sistema electoral común, si bien existe el compromiso de ir armonizando los procedimientos electorales hacia un sistema proporcional de listas y circunscripciones nacionales.

El número de eurodiputados de esta cámara no es fijo. El artículo 14.2 del TUE establece:

«El Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión, en número no superior a setecientos cincuenta, más el presidente. La representación de los ciudadanos es decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de seis miembros por Estado miembro. No se pueden asignar a cada Estado miembro más de noventa y seis escaños».

Durante la legislatura 2014-2019 llegó a estar formado por el máximo estipulado en los tratados, setecientos cincuenta diputados más el presidente. Pero la composición del Parlamento es fijada realmente por unanimidad del Consejo Europeo siguiendo criterios de representación poblacional, y puede ir variando dependiendo de los cambios en las adhesiones y salidas de Estados miembros. El tratado también establece con claridad total en este punto que «los miembros del Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto por un mandato de cinco años». Además, los ciudadanos de la UE que viven en otro Estado miembro tienen derecho a votar en las elecciones europeas (y también en las locales) en el lugar donde viven, y las listas de los partidos europeos que se configuran en cada país pueden incluir candidatos de cualquier Estado miembro. Aun así, no hay un sistema electoral uniforme. Cada Estado miembro sigue sus propios criterios, aunque se aprecian algunas tendencias generales, como utilizar el sistema proporcional corregido, a pesar de que con circunscripciones muy diferentes entre Estados.

El Parlamento Europeo lleva a cabo tres funciones principales:

- Adoptar legislación europea: Tal como hemos dicho, una gran parte de la legislación actual de la UE es adoptada conjuntamente por el Consejo y el

Parlamento. En este caso, el Parlamento contribuye a garantizar la legitimidad democrática de la legislación europea. Siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, la Comisión presenta una propuesta que tiene que ser adoptada tanto por el Parlamento como por el Consejo. En otros procedimientos más especiales como la consulta, el peso decisorio del Parlamento es menor, puesto que el Consejo no está obligado a aceptar el dictamen del Parlamento.

- Ejercer el control democrático de todas las instituciones de la Unión y de la Comisión Europea en especial: Este control tiene lugar en varios momentos del proceso político. Por un lado, el control sobre la Comisión se produce tanto al inicio de la legislatura, cuando el Parlamento otorga audiencias a todos los candidatos a los cargos de comisarios y presidente de la Comisión para aprobar la idoneidad de su nombramiento, como en el control más regular de los trabajos de la Comisión mediante los exámenes periódicos de los informes que hace y de las preguntas escritas y orales (en plenario y en comisiones parlamentarias) de los eurodiputados a los responsables políticos de la Comisión. El Parlamento también puede presentar una moción de censura para pedir la dimisión de la Comisión en cualquier momento del mandato. Por otro lado, el control sobre las otras instituciones también es regular. En cuanto a la política monetaria, el Parlamento mantiene un diálogo periódico con el presidente del Banco Central Europeo (BCE). Del mismo modo, la supervisión de los trabajos del Consejo se hace también mediante las preguntas escritas y orales de los parlamentarios y las comparencias del presidente del Consejo en plenos y debates importantes.
- Ser la autoridad presupuestaria de la UE junto con el Consejo: El Parlamento debate el presupuesto en dos lecturas sucesivas, y al final del procedimiento lo adopta o lo rechaza en conjunto. La firma del presidente del Parlamento es necesaria para que el presupuesto entre en vigor.

Una de las cuestiones anecdóticas pero a la vez más controvertidas del Parlamento Europeo es el hecho de mantener simultáneamente tres sedes en tres Estados miembros diferentes:

- En Estrasburgo el Parlamento celebra las sesiones plenarias mensuales.
- En Bruselas se celebran los otros plenos, ordinarios y extraordinarios, y también las comisiones parlamentarias.
- En Luxemburgo está la Secretaría General del Parlamento y sus servicios de apoyo.

Más allá de las tres sedes, los trabajos del Parlamento se dividen entre las comisiones parlamentarias y los plenos. Cada eurodiputado está adscrito a una o dos comisiones especializadas en los diferentes ámbitos competenciales de

la Unión y actúa como suplente en otras. Cuando se decide trabajar un tema concreto, la Comisión nombra a un diputado como ponente y a otro, de otro grupo político, como ponente a la sombra para que elaboren informes sobre propuestas legislativas. Una vez que el informe es aprobado en comisión, el pleno lo examina y vota las enmiendas que los diferentes grupos puedan presentar antes de tomar una decisión sobre el texto en conjunto.

Como el resto de los Parlamentos, la Eurocámara se divide en grupos políticos, que son los responsables de canalizar la actividad parlamentaria. Se constituyen a partir de las afinidades ideológicas que hay entre las fuerzas políticas que concurren a las elecciones en los diferentes Estados miembros con la condición de ser un mínimo de veinticinco diputados que representen al 25 % de los Estados miembros. Por lo tanto, los grupos tienen un carácter transestatal o transnacional, pero también intraestatal, puesto que pueden agrupar a los representantes de diferentes fuerzas políticas afines de un mismo Estado miembro. Los grupos políticos ejercen una gran influencia en el funcionamiento del Parlamento en cuanto a elegir los órganos de dirección y presidentes de las comisiones, y a establecer el orden del día, elegir portavoces o asignar los turnos de intervención. Podemos mencionar aquí a los grupos políticos de carácter más estable y con más escaños del Parlamento: el Partido Popular Europeo (que agrupa a partidos cristianodemócratas, de centro-derecha y conservadores), la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas (partidos socialistas y de centro-izquierda), la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (partidos liberales), el Grupo de los Verdes y la Alianza Libre Europea (suma de partidos verdes y partidos regionalistas) y el grupo de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica (partidos de izquierdas y comunistas). El sector de tendencias más euroescépticas y a la vez de extrema derecha, en crecimiento elección tras elección, ha ido dividiéndose en diferentes grupos políticos con nombres que varían en cada legislatura pero construyéndose en torno a dos partidos de larga trayectoria euroescéptica, el Frente Nacional francés y el UKIP británico. Se tiene que reconocer que las votaciones en el Parlamento Europeo siguen más las divisiones ideológicas (basadas en dos ejes, uno que cubre el espectro político tradicional entre izquierda y derecha y otro específico a escala europea que se mueve del europeísmo al euroescepticismo) que las nacionales.

Grupos políticos en el Parlamento Europeo (resultados de las elecciones del 2014)

Grupos políticos	Escaños	%
EPP - Group of the European People's Party (Christian Democrats)	221	29
S&D - Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats	191	25
ECR - European Conservatives and Reformists	70	9
ALDE - Alliance of Liberals and Democrats for Europe	67	9

Fuente: Parlamento Europeo

<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections>

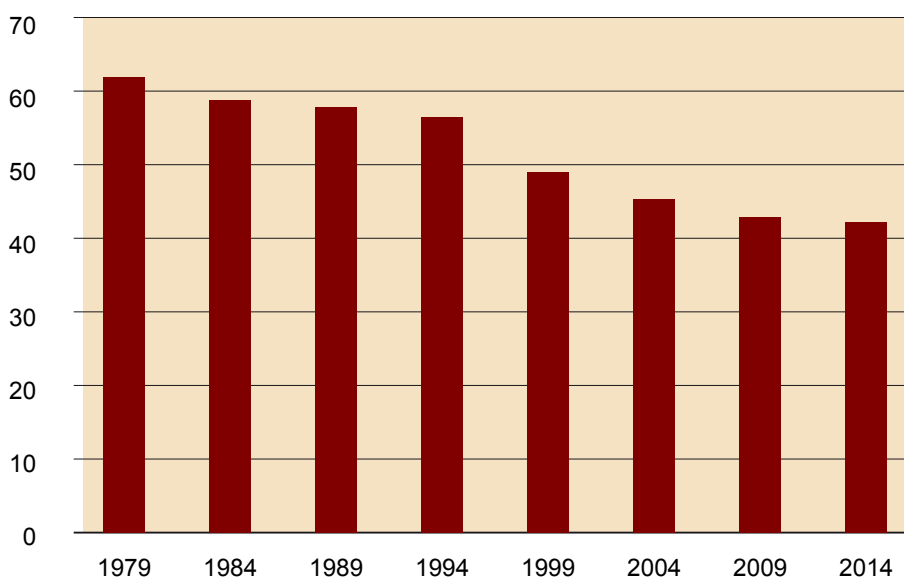
Grupos políticos	Escaños	%
GUE/NGL - European United Left / Nordic Green Left	52	7
Greens/EFE - The Greens / European Free Alliance	50	7
EFDD - Europe of Freedom and Direct Democracy Group	48	6
NI - Non-attached Members - Members not belonging to any political group	52	7
Total	751	100

Fuente: Parlamento Europeo

<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections>

El aumento de competencias legislativas del Parlamento Europeo no se ha visto avalado por un aumento de la legitimidad de esta institución entre la ciudadanía europea. Tal como se ve en la tabla siguiente, la participación ha ido reduciéndose en cada contienda electoral, situándose por debajo del 50 % desde 1999. De hecho, las elecciones europeas se han entendido a menudo más como unas elecciones de segundo orden que como unas elecciones donde está en juego el futuro de la Unión Europea por tres razones: en primer lugar, por la percepción del Parlamento Europeo como una institución poco visible, alejada y anómala, que no elige un Gobierno ni legisla directamente; en segundo lugar, porque los propios partidos políticos atribuyen menos importancia a las elecciones europeas, a las cuales dedican menos recursos, y orientan el debate electoral hacia temas de política doméstica, y finalmente, por la inexistencia de un sistema europeo de partidos (solo resuelto parcialmente con los *Spitzenkandidaten*) y por lo tanto, de una verdadera campaña a escala europea con medios de comunicación de alcance europeo.

Evolución de la participación electoral en las elecciones al Parlamento Europeo (1979-2014). En porcentaje para el conjunto de los países miembros.



Fuente: elaboración propia a partir del Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections>.

Ciertamente, el Parlamento Europeo representa los intereses de los ciudadanos a pesar de que estos vayan cada vez menos a votar en las elecciones europeas celebradas cada cinco años. Los eurodiputados han ganado más competencias en el proceso decisorio de la integración europea pero la UE continúa sufriendo de un déficit democrático y de lejanía respecto a sus electores.

6. El Tribunal de Justicia de la UE

El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha sido un actor crucial para desarrollar y consolidar el sistema jurídico e institucional de lo que hoy es la Unión Europea, hasta el punto de que algunos no dudaron en bautizarlo como el Gobierno de los jueces. Haciendo gala de una originalidad sin precedentes, el Tribunal procedió a «constitucionalizar» progresivamente el orden jurídico comunitario al conectarlo directamente con el derecho de los Estados miembros mediante los principios del efecto directo y de la primacía del derecho comunitario. De este modo, también procedió decisivamente a desarrollar las competencias comunitarias y a supranacionalizar las políticas comunes, al conferir a los tratados un alcance muy superior al que sus redactores habían imaginado.

Por un lado, el Tribunal desarrolló la doctrina del efecto directo, según la cual no solamente las disposiciones de los tratados pueden producir efectos directos en los Estados miembros si su eficacia no está sujeta a medidas previas de ejecución, sino que también lo hacen las normas del derecho derivado, adoptadas por las instituciones comunitarias. Por otro lado, la jurisprudencia comunitaria también estableció una jerarquía clara y diáfana: el derecho comunitario conserva la primacía sobre las constituciones de los Estados miembros. En efecto, a diferencia de las concepciones típicas del derecho internacional, el principio de la primacía no solamente obliga al poder constituyente o al legislador estatal, sino que es una regla aplicable directamente por el juez ordinario. La transferencia de derechos y obligaciones hecha por los Estados comporta así una limitación de sus derechos soberanos sobre la cual no puede prevalecer ninguna decisión unilateral ulterior incompatible con la noción de comunidad. La superioridad del derecho comunitario, pues, es permanente y total. Finalmente, el TJUE también desarrolló otro concepto fundamental, que es el de la responsabilidad de un Estado miembro ante los particulares por los daños sufridos como resultado de un incumplimiento del derecho comunitario por parte de este Estado. Es decir, la infracción de una norma comunitaria puede comportar una reclamación de indemnización por parte de los ciudadanos.

Resumiendo, el TJUE garantiza que la legislación de la Unión se interprete y se aplique del mismo modo a cada Estado miembro y en todas las circunstancias. Con ese objeto, verifica la legalidad de la actuación de las instituciones de la UE, garantiza que los Estados miembros cumplan sus obligaciones e interpreta el derecho de la Unión a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales. El Tribunal tiene la competencia de resolver conflictos legales entre Estados miembros, instituciones comunitarias, empresas y particulares. Con la sede en Luxemburgo, está dividido en dos órganos principales: por un lado, el Tribunal de Justicia, que trata las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, determinados recursos de anulación y apelaciones, y por el otro, el Tribunal General de la UE, que tiene las com-

petencias de conocer de primera instancia los recursos directos interpuestos por personas físicas y jurídicas, y algunos recursos interpuestos por los Estados miembros contra la Comisión o el Consejo.

Los cinco tipos de casos más comunes que el Tribunal resuelve son los siguientes:

- **Cuestiones prejudiciales:** Este recurso faculta a los jueces de cada país de la Unión, cuando la causa que tramitan tiene implicaciones relacionadas con el derecho comunitario, para interrogar al TJUE sobre la interpretación que hay que dar a las disposiciones comunitarias o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones en relación con el derecho comunitario. Mediante este mecanismo de reenvío, se establece un diálogo directo entre el juez interno y el comunitario con las particularidades de que la decisión de elevar el asunto al TJUE depende exclusivamente del juez interno y que este es el único responsable de aplicar la opinión formulada. Además, la cuestión prejudicial constituye un canal importante para que los ciudadanos, mediante sus órganos jurisdiccionales nacionales, determinen en qué medida les afecta la legislación de la UE.
- **Procedimiento por incumplimiento:** Si la Comisión, o en casos muy excepcionales un Estado miembro, tiene razones justificadas para creer que un Estado miembro no cumple sus obligaciones conforme al derecho de la UE, puede iniciar este procedimiento ante el TJUE. El Tribunal investiga las alegaciones y dicta su sentencia, por la cual el Estado miembro acusado tendrá que aplicar medidas correctoras sin demora si se ha producido un incumplimiento, con objeto de evitar ser multado por el mismo tribunal.
- **Procedimiento de anulación:** Si un Estado miembro, el Consejo, la Comisión o el Parlamento (en determinadas ocasiones) opina que una norma concreta de la Unión es ilegal, puede pedir al Tribunal que la anule. Los particulares también pueden recurrir a este procedimiento si quieren la derogación por parte del Tribunal de una norma europea concreta que les afecta directa y desfavorablemente.
- **Procedimiento por omisión:** Los tratados exigen que el Parlamento, el Consejo y la Comisión tomen determinadas decisiones en determinadas circunstancias. Si no lo hacen, los Estados miembros, las otras instituciones de la Unión y en ciertos casos los ciudadanos o las empresas pueden presentar una denuncia ante el TJUE para que esta omisión quede registrada oficialmente.
- **Recurso de casación:** Se trata de un medio de impugnación de sentencias extraordinario del Tribunal General. Si el recurso es admisible y fundamentado, el Tribunal de Justicia puede anular la resolución del Tribunal General o bien devolverla para examinarla por segunda vez.

El Tribunal de Justicia está integrado por un juez por cada Estado miembro con el objetivo de que todos los ordenamientos jurídicos nacionales estén representados en él. Es asistido por once abogados generales, que presentan dictámenes motivados sobre los casos planteados de manera pública e imparcial ante el Tribunal. Son designados por un periodo de seis años y pueden actuar en pleno, en sala grande de trece jueces o en salas de cinco o tres jueces, dependiendo de la complejidad y la importancia del asunto. La composición del Tribunal General es más numerosa, con dos jueces por Estado miembro, pero su trabajo se hace generalmente en salas más pequeñas, de tres o cinco jueces. Todos los casos se presentan en registro del TJUE y reciben la asignación de un juez y un abogado general. En una primera fase escrita, todas las partes implicadas presentan declaraciones por escrito y el juez asignado redacta un informe que resume estas declaraciones y los antecedentes jurídicos del caso. Este informe se tiene que debatir en una reunión general del Tribunal, donde se atribuye el asunto a una formación del Tribunal y se decide si es necesario abrir la fase oral. Si es así, en esta segunda fase los abogados de las partes pueden exponer sus argumentos ante los jueces y el abogado general puede hacer preguntas para hacer su dictamen. Sobre la base de este dictamen, el juez elabora un borrador de sentencia que los otros jueces examinan y deliberan, y estos dictan sentencia. Cabe apuntar que las sentencias del Tribunal se deciden por mayoría (los votos particulares no se explican) y se pronuncian en audiencia pública.

El papel del TJUE ha sido clave en la Unión Europea para dar solidez jurídica a los pasos que se iban dando hacia la integración, no solamente interpretando la implementación de los tratados o dándoles legitimidad, sino también impulsando nuevas políticas europeas y definiendo las relaciones entre las instituciones europeas.

7. La toma de decisiones en la UE

El proceso de toma de decisiones en el marco de la Unión Europea es complejo. Esta complejidad deriva de la existencia de dos ejes en la separación de poderes: el eje horizontal, correspondiente a la división de funciones entre las diferentes instituciones europeas, y el eje vertical, que explica las tensiones entre los Estados miembros y las propias instituciones. Tal como hemos explicado en el primer apartado de este módulo, la separación de poderes entre las instituciones está bastante desdibujada. Mientras que está claro que el poder judicial radica en el TJUE en coordinación con los sistemas jurídicos nacionales, el legislativo y el ejecutivo están más repartidos. El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo comparten la función legislativa. En cuanto al ejecutivo, está en manos mayoritariamente de la Comisión, pero otros órganos forman parte cada vez más de la implementación de ciertas políticas europeas, como las agencias reguladoras de la UE o Estados miembros en coordinación, sin pasar por los canales de implementación europeos (por ejemplo, el acuerdo de Schengen o el pacto fiscal). En el eje vertical, los poderes están repartidos entre los Estados miembros y la Unión Europea, que va incorporando progresivamente nuevas áreas de políticas a su agenda. En este sentido, el abanico de competencias de la UE se clasifica en tres categorías:

Competencia exclusiva (artículo 3 del TFUE)	Competencia compartida (artículo 4 del TFUE)	Competencia para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (artículo 6 del TFUE)
<ul style="list-style-type: none"> • Unión aduanera. • Establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. • Política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro. • Conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común. • Política comercial común. <ul style="list-style-type: none"> – Celebración de acuerdos internacionales. – Cuando esté prevista en un acto jurídico de la Unión. – Cuando sea necesaria para permitir a la UE ejercer su competencia interna. – En la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado interior. • Política social en los aspectos definidos en el TFUE. • Cohesión económica, social y territorial. • Agricultura y pesca con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos. • Medio ambiente. • Protección de los consumidores. • Transportes. • Redes transeuropeas. • Energía. • Espacio de libertad, seguridad y justicia. • Asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública en cuanto a los aspectos definidos en el TFUE. • Investigación, desarrollo tecnológico y espacio. • Cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado interior. • Protección y mejora de la salud humana. • Industria. • Cultura. • Turismo. • Educación, formación profesional, juventud y deporte. • Protección civil. • Cooperación administrativa. <p><i>Los actos jurídicamente vinculantes de la UE en estos ámbitos no pueden implicar una armonización de las legislaciones y reglamentaciones nacionales.</i></p>

Fuente: Comisión Europea <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq>

Las competencias exclusivas son aquellas en las que solo puede actuar la Unión legislando y adoptando actos vinculantes jurídicamente. En cambio, con las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, ambas partes están capacitadas para adoptar actos vinculantes jurídicamente, a pesar de que los Estados miembros pueden ejercer esta competencia solo en la medida en que la Unión haya optado por no desarrollarla. Finalmente, también están las competencias a las que la UE da apoyo, coordina o suplementa la acción de los Estados miembros, precisamente en ámbitos en los que la Unión no puede adoptar actos vinculantes jurídicamente que obliguen a armonizar las legislaciones y reglamentaciones nacionales. Ciertamente, hay políticas que

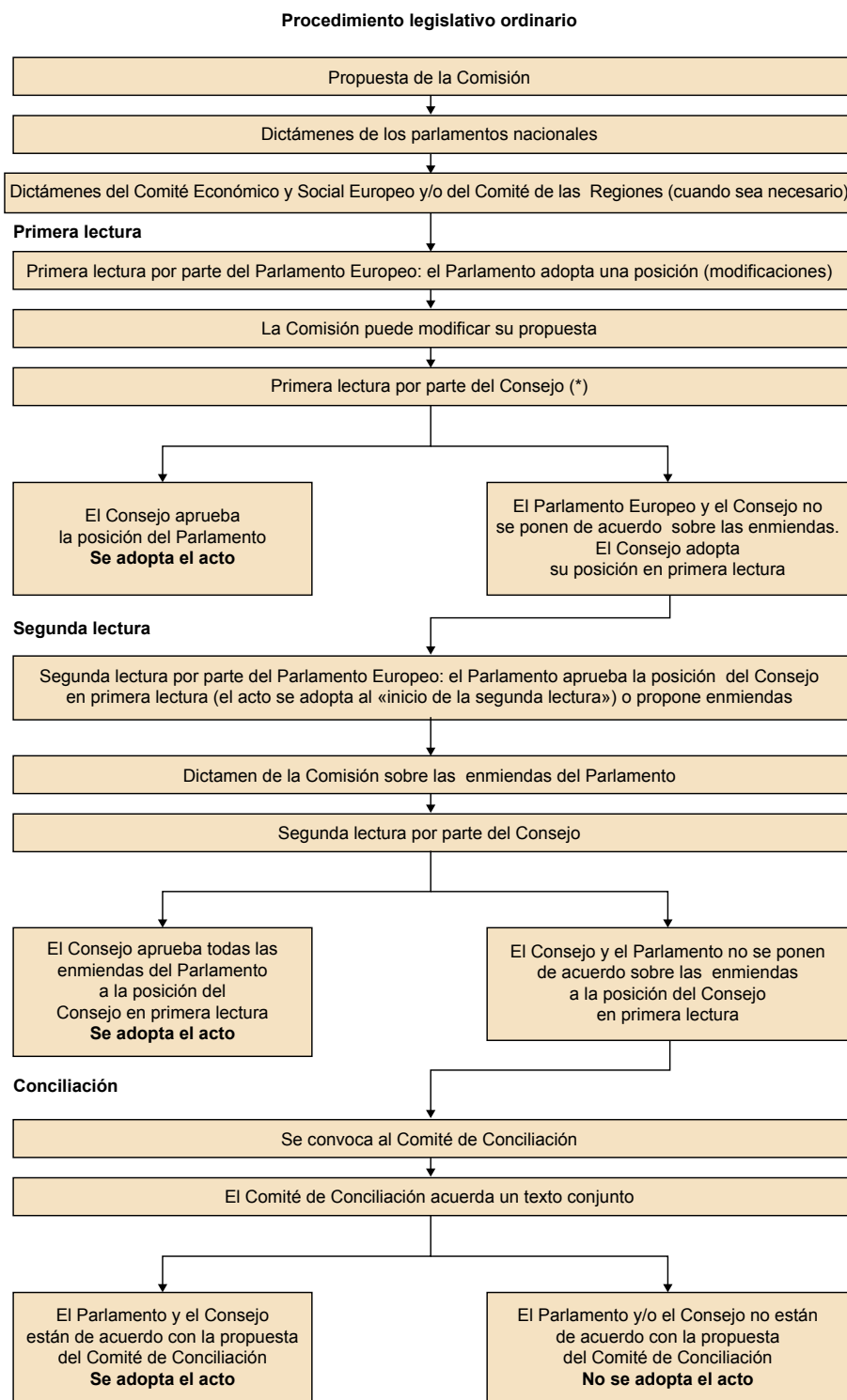
no aparecen en esta tabla de las competencias establecidas por el Tratado de Lisboa, sea porque se han mantenido en el ámbito nacional, como las áreas impositivas y el gasto público, o porque están sometidas a una coordinación intergubernamental estricta, como la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa (PESC y PCSD) o la política macroeconómica.

Antes de pasar a describir cómo es el proceso de toma de decisiones en la UE, tenemos que hacer un inciso breve en los cuatro tipos de actos jurídicos resultantes de este proceso legislativo:

- **Reglamento:** Acto jurídico vinculante y de aplicación directa a todos los Estados miembros. No es necesario que el Gobierno haga la conversión a legislación nacional, aunque en algunos casos es necesario modificar la normativa nacional para evitar conflictos.
- **Directiva:** Ley por la cual se obliga a los Estados miembros, o a un grupo de ellos, a alcanzar un objetivo determinado. Generalmente, las directivas requieren ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional para ser efectivas. La implementación para alcanzar este objetivo recae en manos de los Estados miembros.
- **Decisión:** Acto jurídico vinculante que puede ir dirigido a los Estados miembros, a un grupo específico de personas o incluso a un individuo concreto.
- **Recomendación y dictamen:** Actos jurídicos no vinculantes dirigidos a todos los Estados miembros o a grupos de Estados específicos.

Todos los actos jurídicos europeos se basan en un artículo específico del Tratado, denominado fundamento jurídico. El mismo Tratado establece el procedimiento concreto a seguir, incluidas las propuestas de la Comisión, las lecturas sucesivas del Consejo y del Parlamento y los dictámenes de los organismos consultivos. Establece también si se requiere unanimidad o mayoría cualificada para que sean adoptados por el Consejo.

Actualmente, la gran mayoría de la legislación europea se adopta mediante el procedimiento legislativo ordinario (antes conocido con el nombre de codecisión), por el cual el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión comparten el poder legislativo (codeciden). La tabla siguiente explica gráficamente los diferentes pasos que hay que seguir:



(*) El Consejo adopta su posición por mayoría cualificada (los tratados prevén la unanimidad en unos pocos ámbitos excepcionales). No obstante, si el Consejo se propone apartarse de la propuesta del dictamen de la Comisión, adopta su posición por unanimidad.

Fuente: elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2013). *Cómo funciona la Unión Europea. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*. Bruselas: Dirección General de Comunicación.

El procedimiento legislativo ordinario empieza con la Comisión, que tiene el derecho de iniciativa. Al estudiar la puesta en marcha de una propuesta de acción, la Comisión suele pedir opinión a los Gobiernos, pero también a otros actores públicos o privados más implicados en el ámbito del que se trata, como empresas, organizaciones de la sociedad civil e incluso a los ciudadanos. Estas opiniones se incorporan a la propuesta que la Comisión tiene que presentar

en el Consejo y en el Parlamento Europeo. La propuesta puede haberse iniciado a petición del Consejo de la UE, del Consejo Europeo, del Parlamento, de los ciudadanos europeos mediante una iniciativa ciudadana europea o bien a iniciativa de la propia Comisión. Dependiendo del área tratada, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social también pueden ser consultados por la Comisión y el Consejo sobre la propuesta legislativa.

En una primera lectura, el Parlamento primero y el Consejo después leen y debaten la propuesta. Si no se ponen de acuerdo para adoptar el acto, inician una segunda lectura con el mismo procedimiento. Si tampoco llegan a un acuerdo, la propuesta se presenta a un comité de conciliación, formado por un número igual de representantes de ambas instituciones, donde también asisten y contribuyen al debate representantes de la Comisión. Una vez que el Comité ha logrado un acuerdo, el texto consensuado se envía de nuevo al Parlamento y al Consejo para una tercera lectura. En la mayoría de los casos, el Parlamento vota las propuestas por mayoría simple y el Consejo lo hace por mayoría cualificada (en casos excepcionales los tratados prevén la necesidad de unanimidad). En definitiva, este procedimiento, por el cual pasan actualmente la mayoría de las decisiones europeas, tiene como característica principal la participación de un gran abanico de actores en un proceso que se ha convertido en todo un engranaje decisorio.

Hay otros procedimientos legislativos especiales dependiendo del objeto de la propuesta. Por un lado, está el procedimiento de consulta en el que la decisión del Parlamento Europeo no es vinculante. El Consejo tiene que consultar al Parlamento pero no está obligado a aceptar su dictamen. En cada reforma de los tratados se han reducido los ámbitos de aplicación de este procedimiento, que se aplica actualmente solo en algunos ámbitos, como las exenciones del mercado interior y la legislación sobre competencia. Por otro lado, está el procedimiento de aprobación, en el que el Parlamento ve limitado todavía más su papel, puesto que puede aprobar o rechazar una propuesta pero no puede proponer enmiendas. Este procedimiento es el que se utiliza en el caso de la aprobación de un tratado internacional que firma la Unión Europea.

8. Lobbismo y grupos de interés en la UE

Los ciudadanos también pueden influir en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, no solamente mediante la participación electoral, que veremos en el apartado siguiente, sino también mediante los grupos de interés. La representación de los intereses de la sociedad está muy desarrollada a escala europea y, de hecho, se ha llegado a decir que la sociedad civil en Bruselas es más densa y compleja que en muchas capitales de Estados miembros. El aumento de competencias a escala europea, sobre todo en términos de regulaciones, financiación e influencia política, y también la fragmentación institucional del poder y la ausencia de canales de representación más tradicionales han incentivado la organización de intereses a escala europea.

A grandes rasgos, el abanico de grupos de interés se podría dividir en tres subgrupos. En primer lugar, los *lobbies*, que representan intereses empresariales de productores o de profesionales, están muy presentes en los procesos decisorios de la UE en todo aquello relacionado con el mercado único y las políticas de regulación económica y social. Las multinacionales más grandes pueden hacer *lobbies* de manera individualizada, pero lo más habitual es agruparse de manera horizontal o por sectores para establecer estrategias conjuntas ante determinadas cuestiones. Un buen ejemplo es Business Europe, una organización patronal europea que representa los intereses de más de cuarenta organizaciones empresariales de treinta y cuatro países europeos.

En segundo lugar, podemos destacar los grupos que defienden intereses más sociales o ciudadanos, como grupos de defensa de los consumidores, sindicatos, grupos ecologistas, ONG o movimientos sociales. Si bien los intereses de los trabajadores han tenido un papel más histórico (por ejemplo, en la Confederación Europea de Sindicatos –CES–, creada en 1973), otros intereses más difusos, como la defensa del medio ambiente o la cooperación y el desarrollo, no emergieron como una voz que tenía que ser escuchada en Bruselas hasta muy entrada la década de los noventa. A pesar de que algunos de estos *lobbies* (aparte de la CES, otros grupos de interés grandes como la Organización Europea de los Consumidores –BEUC– o la Oficina Ambiental Europea –EEB–) son invitados a menudo por la Comisión Europea a asistir a reuniones para recibir *feedback* de sus propuestas, otros más pequeños organizativamente o más minoritarios temáticamente han quedado excluidos de participar directamente en el proceso de toma de decisiones europeo y han tenido que buscar otras formas de acción colectiva más directas ante las instituciones europeas, como campañas en los medios, manifestaciones u otras acciones de protesta más directas contra alguna medida o para impulsar alternativas a las propuestas legislativas presentadas por las instituciones europeas.

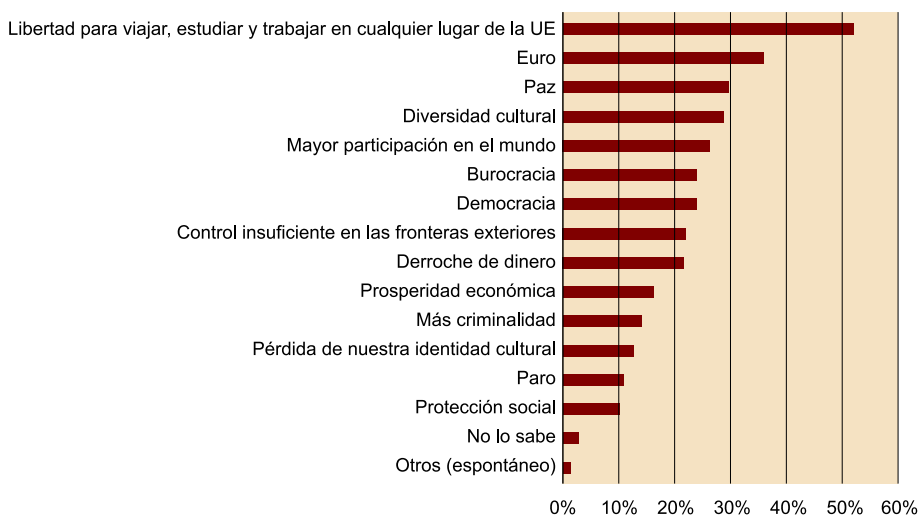
Finalmente, también hay que incluir en este apartado las organizaciones de representación de intereses territoriales, no solamente de Gobiernos regionales o subestatales sino también de Gobiernos locales. Estas buscan influir directamente en favor de sus intereses ante las instituciones europeas circunvalando muchas veces a los propios Gobiernos nacionales. Estos ganaron cierto peso con la creación del Comité de las Regiones (CDR) a partir del Tratado de Maastricht, puesto que se institucionalizó la participación formal, aunque no vinculante, en el proceso de toma de decisiones europeo. Sin embargo, las representaciones regionales y locales en Bruselas participan en actividades de información y seguimiento de la actividad europea, representación y promoción de intereses regionales, relación con las instituciones comunitarias y establecimiento de contactos y redes con actores similares en otros países europeos. En Cataluña, por ejemplo, encontramos varios ejemplos, como la Delegación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ante la UE, pero también la Oficina de la Diputación de Barcelona en Bruselas, que representa los intereses de los municipios de este territorio.

El acceso a los centros de decisión de los diferentes grupos de interés puede variar dependiendo del tema que se vaya a tratar, de quien tenga la competencia o de la fase en la que se quiera incidir. Pero por norma general, la Comisión Europea y, cada vez más, el Parlamento Europeo son las instituciones ante las cuales los *lobbies* europeos tratan de presentar sus reivindicaciones. Por un lado, la Comisión presenta un alto grado de permeabilidad respecto a las presiones de los grupos organizados a cambio de información y conocimientos especializados. Durante el proceso de elaboración de proposiciones, los grupos tratan de entrar en contacto con los funcionarios responsables de preparar los textos para transmitir información y opiniones documentadas o incluso influir más directamente en los gabinetes de los comisarios. Por otro lado, la función colegislativa del Parlamento también es un punto clave al cual los *lobbies* pretenden llegar. Los eurodiputados que preparan como ponentes los informes legislativos se acercan a veces a los grupos de interés más implicados para sondear las opiniones, y a la inversa, los grupos de interés pueden proponer enmiendas a los ponentes para modificar el sentido de alguna parte de estos informes. En definitiva, el sistema decisorio europeo está construido sobre un sistema de equilibrios institucionales que favorece la incidencia de los grupos de interés a escala europea, no solamente para acercar las decisiones europeas a los intereses de la sociedad, sino también para tener un conocimiento más amplio y especializado antes de legislar sobre una cuestión concreta.

9. Los ciudadanos europeos

Tal como vimos en el módulo 2, durante muchos años la participación de los ciudadanos en el proyecto europeo estaba muy basada en el consenso permisivo, es decir, en la aceptación sin cuestionamiento de un proyecto de integración a escala regional liderado por las élites nacionales. Esto fue cambiando también en paralelo al aumento de competencias de la Unión y al impacto creciente de las decisiones tomadas a escala europea en la vida de los ciudadanos, hasta abrir el debate sobre el déficit democrático de las instituciones comunitarias. En este último apartado queremos centrarnos en las actitudes de los ciudadanos hacia la Unión Europea en tres aspectos diferentes: los canales por los cuales se informan sobre la actualidad de la Unión Europea, la manera de participar en el proceso de integración europea y la manera de identificarse con el proyecto europeo. Antes, sin embargo, ¿qué significa la Unión Europea para los ciudadanos europeos?

Porcentaje de respuestas a la pregunta «What does the European Union mean to you personally?» («¿Qué significa la Unión Europea para usted?») (2018)



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2018) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

Ante esta pregunta del Eurobarómetro (encuesta semestral que la Comisión Europea elabora desde 1973), hay una gran variedad de respuestas de tipo económico y político, con connotaciones positivas y negativas y con muy poca variación a lo largo de los años. El aspecto más mencionado por los ciudadanos es la libertad individual para viajar, estudiar y trabajar dentro del territorio de la Unión Europea como resultado del movimiento libre de personas establecido por el mercado único. El segundo aspecto es la moneda única, el euro. Pero también hay respuestas no vinculadas a las cuestiones económicas de la Unión, como la paz, la diversidad cultural, la democracia o el hecho de poder tener una voz más potente en el mundo. Entre los significados negativos de

la UE, destacan la burocracia europea, el control insuficiente de las fronteras externas, la pérdida de la identidad cultural o el derroche de dinero que comporta el proyecto de integración europea, entre otros.

Para que los ciudadanos puedan tener una opinión sobre la Unión Europea y puedan participar en ella, hace falta previamente una cierta recepción de información respecto a esta organización. En este sentido, ya es un tópico afirmar que, en general, los ciudadanos no están muy informados sobre la Unión Europea. Muchas veces la política europea se ve muy lejana de la vida diaria de los ciudadanos en los Estados miembros, y por lo tanto, la información que reciben está mediatizada a la fuerza por otros actores, no solamente los medios sino también los partidos políticos (y grupos de interés). Este déficit de información comporta que las actitudes de los ciudadanos hacia la Unión se vean muy influidas por su contexto nacional, puesto que estas vías de transmisión de la información tienen también un componente nacional muy significativo.

No hay verdaderamente medios de comunicación europeos que den información sobre la actualidad europea, entendida de una manera amplia como lo que pasa en todo el territorio de la Unión. Los ciudadanos se informan por los medios de comunicación nacionales, que inciden muchas veces en la visión nacional respectiva cuando hablan de cualquier tema europeo. Aún más, hay una diferencia enorme entre Estados miembros sobre el volumen de cobertura de la política y los acontecimientos de la Unión. De todos modos, hay estudios que han demostrado que los ciudadanos europeístas tienden a consumir medios europeístas y los ciudadanos euroescépticos tienden a consumir medios afines, y que los medios tienden a cubrir los temas más controvertidos, como la difícil gestión de las ampliaciones de la UE, el crecimiento del euroescepticismo en algunos países, la crisis de los refugiados o los efectos de la crisis económica, y no tanto el seguimiento de nuevas medidas impulsadas por el Consejo Europeo en cualquiera de estos temas o su implementación por parte de la Comisión.

En cuanto a los partidos políticos, lo cierto es que en las campañas electorales (europeas y nacionales) todavía se presenta una visión muy nacional de la integración europea a pesar de que se han ido configurando partidos políticos a escala europea fruto de su interacción en el Parlamento Europeo y que han conseguido imponer además la idea de los *Spitzenkandidaten*. Más allá de posicionamientos concretos en cada una de las políticas comunitarias, los partidos se ordenan principalmente en dos ejes, el eje tradicional izquierda-derecha y el eje a favor-en contra de la integración europea. El debate académico en ciencia política sobre si los partidos son el reflejo de las actitudes de los ciudadanos o si sirven para modular las opiniones de sus votantes va más allá del debate sobre la integración europea, pero el caso del crecimiento del euroescepticismo en algunos Estados miembros se ha convertido en un ejemplo paradigmático de esta cuestión.

Respecto a la participación de los ciudadanos en la Unión Europea, hay tres vías de participación formal. La primera son las elecciones al Parlamento Europeo (ya comentadas en el apartado de este módulo dedicado a esta institución), que se celebran cada cinco años. A pesar de los intentos desde el 2014 de vincular los resultados de estas elecciones al nombramiento del presidente de la Comisión con la figura de los *Spitzenkandidaten* de cada partido europeo, la participación continuó a la baja, muy por debajo de lo que ocurre en las elecciones generales en cada Estado miembro. El Parlamento Europeo tiene cada vez más competencias legislativas y de control del ejecutivo, pero los ciudadanos continúan sin sentirse implicados ni en su día a día ni en sus elecciones.

La segunda vía de participación es más directa, se trata de los referéndums sobre cuestiones relacionadas con la agenda comunitaria. Hay que decir que la convocatoria de un referéndum es una potestad nacional, y hasta ahora no se ha producido nunca una convocatoria de referéndum a escala europea. Algunos Estados miembros son más asiduos a este recurso por obligación constitucional a la hora de ratificar decisiones importantes, como Irlanda, por tradición política o por compromiso gubernamental. Se pueden identificar cuatro tipos diferentes de referéndums dependiendo del tema que haya que tratar:

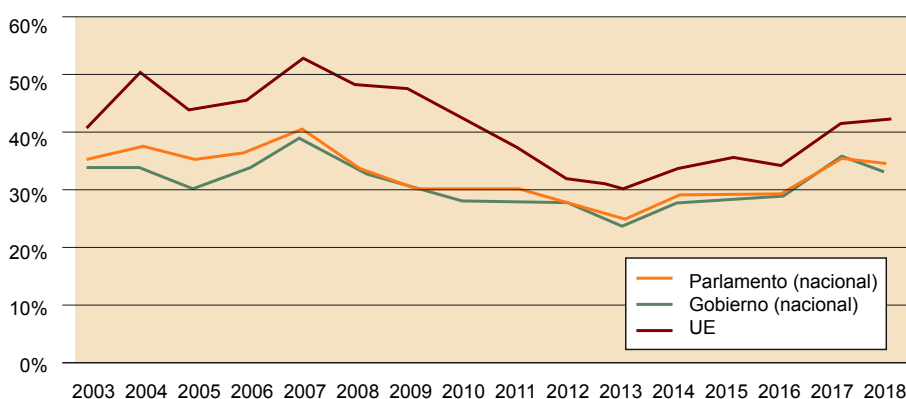
- Referéndums sobre la adhesión a la Unión Europea: Es cada vez más habitual que el Estado candidato someta a referéndum la decisión final sobre la adhesión. En las últimas oleadas de ampliación (en 2004, 2007 y 2013), solamente Chipre no celebró ningún referéndum. Aun así, hay que destacar también el caso noruego, que en dos ocasiones (1972 y 1994) rechazó su adhesión por referéndum.
- Referéndums para ratificar tratados: Si bien algunos referéndums de este tipo son considerados un mero trámite, otros han ocasionado grandes dolores de cabeza a las instituciones europeas, puesto que han pospuesto la entrada en vigor (Dinamarca tuvo que celebrar un segundo referéndum sobre el Tratado de Maastricht en 1993 porque en el primero había ganado el no, y lo mismo ocurrió en Irlanda con los tratados de Niza y Lisboa) o incluso han hecho abandonar el Tratado acordado y firmado (fue definitivo el no de Francia y los Países Bajos al Tratado constitucional en 2005).
- Referéndums sobre la implementación de una política europea concreta a escala nacional: Los Gobiernos deciden convocar todavía más excepcionalmente un referéndum cuando hay signos de oposición a una medida europea concreta por parte de la opinión pública. Por ejemplo, Suecia y Dinamarca rechazaron por referéndum unirse a la moneda única a principios de la década de los 2000, Grecia también dijo no a las condiciones del rescate financiero propuesto en el 2015, a pesar de que entonces el Gobierno lo acabó acatando, y los Países Bajos rechazaron aprobar un acuerdo de asociación entre la UE y Ucrania (aprobado finalmente por vía parlamentaria un año más tarde).

- Referéndums sobre la salida de la Unión: De momento, solo podemos incluir el caso del Reino Unido en esta categoría. Si bien en 1975 ya celebró un referéndum para ratificar su continuidad como miembro de las comunidades europeas, en junio del 2016 la pregunta preguntaba directamente si los ciudadanos estaban a favor de la salida de la Unión.

Y la tercera vía es la iniciativa ciudadana europea, un mecanismo que entró en vigor en el 2012 y por el cual los ciudadanos de la Unión pueden presentar peticiones legislativas formales a las instituciones de la UE sobre cualquier asunto siempre que sea de su competencia y siempre que la iniciativa tenga suficiente apoyo. El Tratado de Lisboa establece que en el plazo de un año es necesario haber recogido un millón de firmas en al menos siete Estados miembros, con un mínimo en cada país dependiendo del número de habitantes, para que la iniciativa tenga validez y sea examinada por la Comisión. Después de que la Comisión haya declarado válida la iniciativa, los promotores disponen de tres meses para detallar la propuesta y presentarla en una audiencia pública ante el Parlamento Europeo, a partir de la cual la Comisión tiene que anunciar una decisión. Si la Comisión decide legislar, se inicia el procedimiento legislativo habitual.

Finalmente, a partir de esta interacción de los ciudadanos con la Unión Europea, es decir, según cómo reciben la información que llega de la Unión y cómo participan en ella, se desarrolla el sentimiento de identificación (o no) con el proyecto europeo. En este sentido, una de las preguntas más recurrentes y más mencionadas por medios de comunicación e investigaciones académicas es el grado de confianza de los ciudadanos con la Unión Europea:

Evolución de la confianza en diferentes instituciones: Parlamento (nacional), Gobierno (nacional) y UE (2003-2018). Porcentaje de ciudadanos que dicen que confían en estas instituciones. Datos para el conjunto de la UE. (Para los años con más de un resultado, se ha calculado la media.)



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2018) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>

Confianza de los ciudadanos en la Unión Europea por Estado y en porcentaje. Respuesta a la pregunta: «I would like to ask you a question about how much trust you have in certain media

and institutions. For each of the following media and institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it. The European Union»

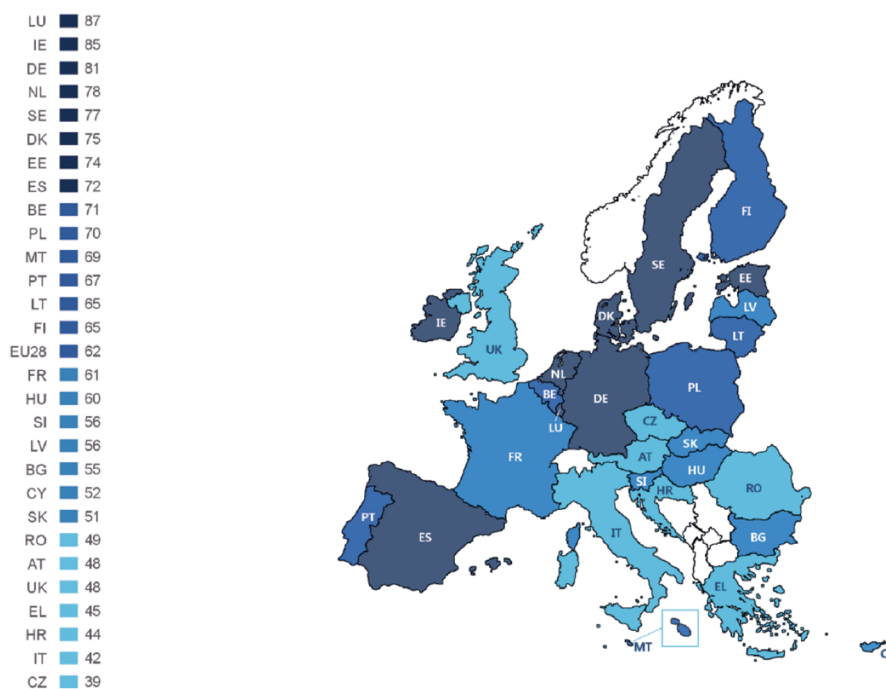
Estados	Tiende a confiar	Tiende a no confiar	NS/NC
Lituania	67	19	15
Portugal	57	36	8
Dinamarca	57	32	12
Luxemburgo	56	31	13
Bulgaria	56	28	16
Irlanda	54	35	11
Finlandia	53	35	12
Estonia	53	25	22
Malta	52	29	19
Rumanía	52	41	8
Suecia	51	40	9
Países Bajos	51	42	8
Alemania	50	42	9
Letonia	49	36	16
Bélgica	47	49	4
Polonia	46	41	13
Eslovenia	44	50	6
Hungría	44	50	6
Croacia	44	48	7
Eslovaquia	44	45	12
Austria	43	51	7
Unión Europea	42	48	10
España	42	49	10
Chipre	37	54	8
Rep. Checa	37	56	7
Italia	36	51	13
Francia	34	55	11
Reino Unido	30	57	12
Grecia	27	69	4

Fuente: Eurobarómetro (2018)

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/general/index>

Con estos datos del Eurobarómetro se evidencia, por un lado, que la confianza de los ciudadanos en el proyecto europeo es constantemente más alta que hacia las respectivas instituciones nacionales, y por otro, que varía considerablemente entre Estados miembros. Numerosos factores nacionales y europeos, y también políticos y económicos, influyen en el grado de confianza de los ciudadanos hacia la Unión, y muchos de estos factores no se explican por las fracturas (*cleavages*) tradicionales de la integración europea: Estados fundadores frente a Estados adheridos más adelante, Estados del sur frente a Estados del norte, Estados contribuyentes netos al presupuesto frente a Estados receptores netos del presupuesto, Estados de la Europa occidental frente a Estados de la Europa oriental, etc. Sin embargo, esta diferencia entre Estados miembros puede ir vinculada a la percepción de los ciudadanos sobre si ha sido positivo o negativo el hecho de que su país sea miembro de la Unión.

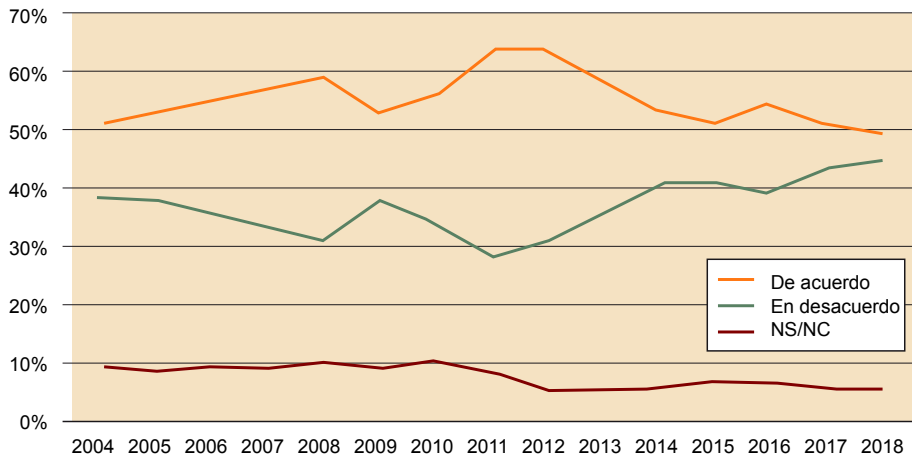
Respuesta a la pregunta «Do you think that (our country)'s membership is a good thing?» ('¿Crees que la pertenencia de (nuestro país) es beneficiosa?')



Fuente: European Parliament (2018). *Parlemeter 2018: Taking up the Challenge Standard from (silent) Support to Actual Vote* (survey 90.1, PE-628.262). Bruselas: Directorate-General for Communication. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/parlemeter-2018/report/en-parlemeter-2018.pdf>.

Finalmente, para cerrar este apartado sobre el papel de los ciudadanos europeos en la integración europea, otra pregunta del Eurobarómetro resume muy bien si los europeos se sienten actores importantes de este proyecto, que después de la Segunda Guerra Mundial se inició con seis Estados miembros y que con los años se ha ido ampliando en cantidad suficiente por el continente europeo. Los ciudadanos consideran que su voz no es suficientemente escuchada en la Unión. A pesar de que la diferencia se ha ido reduciendo en los últimos años, todavía gana el sentimiento de que el proyecto europeo es un proyecto de élites en el cual no se oye ni se escucha suficiente la voz de los ciudadanos en Bruselas.

Respuesta a la pregunta «Please tell me, for each statement, whether you tend to agree or tend to disagree? My voice counts in the European Union» ('Por favor, decidme, para cada afirmación, si estáis más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo. Mi voz cuenta en la Unión Europea') (periodo 2004-2018)



Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro (2018) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/general/index>

Resumen

El sistema institucional europeo es fruto de la evolución del mismo proceso de integración europea. Se ha construido, reformado y mejorado a lo largo de los años para adaptarse a las necesidades de cada momento. No es un proyecto acabado ni finito; es un proyecto en evolución constante. La segunda década del siglo XXI deja muchos interrogantes abiertos sobre la Unión. En el plano de la profundización, en el 2017, la Comisión Europea planteó el debate sobre el futuro de la Unión a partir de cinco escenarios posibles: seguir igual, hacer menos pero más eficientemente, centrarse solo en el mercado único, avanzar solo los que quieran mediante las cooperaciones reforzadas, o, el más ambicioso, hacer más conjuntamente. En el plano de la ampliación, la Unión se plantea por primera vez la reducción de Estados miembros en lugar de la ampliación infinita. Institucionalmente, el agotamiento después de décadas de reformas sucesivas de los tratados llevó a que el Tratado de Lisboa fuera el marco de referencia político e institucional dentro del cual se puede continuar trabajando para hacer una Unión más eficiente, legítima democráticamente y cercana a los ciudadanos.

Se trata de un engranaje institucional, original y único, pero a la vez complejo, en el que los equilibrios se tienen que encontrar horizontalmente entre las instituciones pero también verticalmente de las instituciones hacia los Estados miembros y a la inversa. Esta complejidad muchas veces ha comportado cierta lentitud en la capacidad de reacción frente a problemas sobrevenidos. El impacto de la crisis financiera global sobre las economías de algunos Estados miembros, y en consecuencia el riesgo sobre la supervivencia del euro, lo hicieron patente.

Las instituciones de hoy tienen poco de aquellas instituciones creadas con seis Estados miembros fundadores para dar importancia a la idea de la integración europea, primero de la CEECA, después de la CEE y hoy de la UE. El Consejo Europeo se creó para dar rumbo y dirección al proyecto desde la vertiente intergubernamental. El Parlamento Europeo se consolidó con la llegada de los eurodiputados escogidos por sufragio universal y poco a poco ganó peso legislativo y de control. La Comisión fue balanceándose entre sus funciones de iniciativa legislativa y de ejecución de las políticas europeas. Y el Tribunal de Justicia fijó la primacía del derecho comunitario más allá de lo que habían previsto los tratados. Cada una de las instituciones europeas tuvo que buscar su espacio y adaptarse para encontrar el equilibrio institucional que ha acabado siendo el eje fundamental de la integración europea.

Bibliografía

Lecturas seleccionadas

Bauer, M. W.; Becker, S. (2014). «The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance». *Journal of European Integration* (vol. 36, núm. 3, pág. 213-229). Michael W. Bauer y Stefan Becker revisan el papel de la Comisión Europea en la nueva arquitectura de la gobernanza económica, surgida como respuesta a la crisis económica y financiera global del 2008. Mediante la evidencia empírica, desmienten la idea de que la Comisión ha perdido influencia en el proceso de integración europea en detrimento de otras instituciones más intergubernamentales. Según los autores, lo que ha sucedido es un cambio en sus funciones, puesto que, por un lado, ha visto reducida su capacidad de fijar la agenda europea a pesar de que, por otro lado, ha crecido sustancialmente su papel en la fase de implementación de los nuevos instrumentos económicos de la UE.

Puetter, U. (2012). «Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and the European Council in EU Economic Governance». *Journal of European Public Policy* (vol. 19, núm. 2, pág. 161-178). En la otra cara de la moneda, Uwe Puetter revisa el papel de las instituciones intergubernamentales de la UE, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE, en la nueva arquitectura de la gobernanza económica poscrisis. El autor demuestra que las políticas económicas de la UE se han mantenido en el área de la coordinación intergubernamental, donde han proliferado también métodos de trabajo más informales entre Gobiernos. El Consejo Europeo gana peso como actor que fija la agenda europea, y el Consejo de la UE, el Ecofin en este caso, deviene el espacio de deliberación en la búsqueda del consenso para establecer las posiciones comunes de la Unión.

Novak, S. (2013). «The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union». *Journal of Common Market Studies* (vol. 51, núm. 6, pág. 1091-1107). A pesar de que, como norma general, el Consejo de la Unión Europea toma decisiones por mayoría cualificada, la práctica real a lo largo de los años demuestra que las decisiones se acaban tomando por consenso sin necesidad de votación. Stéphanie Novak analiza las dinámicas de funcionamiento en la toma de decisiones del Consejo y concluye que los ministros reunidos evitan el sistema formal de tomar decisiones para no hacer pública la oposición a la adopción de cualquier decisión. El artículo reflexiona sobre la unanimidad y el consenso y también sobre la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) en las decisiones europeas.

Hobolt, S. B. (2014). «A Vote for the President? The Role of the *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament Elections». *Journal of European Public Policy* (vol. 21, núm. 10, pág. 1528-1540). Una de las últimas medidas llevadas a cabo en el marco europeo para aumentar su legitimidad democrática fue la vinculación entre los resultados de las elecciones europeas y la elección del presidente de la Comisión Europea mediante los nombramientos de los *Spitzenkandidaten* de cada partido europeo. Sara B. Hobolt analiza cómo fue la campaña electoral europea del 2014 y si esta medida tuvo impacto en el resultado de las elecciones o en el grado de participación ciudadana. Concluye que donde más influyó este «experimento constitucional» fue en las dinámicas interinstitucionales de la Unión con un refuerzo claro del peso del Parlamento Europeo.

Anderson, C. J. (1998). «When in Doubt, Use Proxies. Attitudes Toward Domestic Politics and Support for European Integration». *Comparative Political Studies* (vol. 31, núm. 5, pág. 569-601). Artículo ya clásico en el estudio de la opinión pública europea y, más concretamente, en algunos de los motivos del apoyo ciudadano a la integración europea. A partir de datos del Eurobarómetro de principios de los años noventa, Christopher J. Anderson demuestra que, como los ciudadanos europeos estaban poco informados y tenían poco interés en el proyecto europeo, su apoyo variaba dependiendo de sus actitudes políticas en el ámbito doméstico. El artículo es interesante porque permite la comparación con la situación actual de la opinión pública europea, y da variables para analizar sobre las variaciones entre las opiniones públicas de los Estados miembros.

Referencias bibliográficas

Cini, M.; Pérez-Solórzano Borragán, N. (eds.) (2016). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press (5.ª edición).

Ellinas, A.; Suleiman, E. (2014). *The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hix, S.; Hoyland, B. (2012). *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, SL.

Hodson, D.; Peterson, J. (2017). *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press (4.ª edición).

Judge, D.; Earnshaw, D. (2009). *The European Parliament*. Houndmills / Basingstoke / Hampshire: Palgrave MacMillan (2.ª edición).

Nugent, N. (2017). *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills / Basingstoke / Hampshire: Palgrave MacMillan Education (8.ª edición).

Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford: Oxford University Press.

Wallace, H.; Pollack, M. A.; Young, A. R. (eds.) (2015). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press (7.ª edición).