
El sistema institucional europeu

PID_00263252

Laia Mestres i Camps

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Laia Mestres i Camps

Laia Mestres i Camps és investigadora post-doctoral a l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), associada al grup de recerca de l'Observatori de Política Exterior Europea. També col·labora com a investigadora nacional amb el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el passat va treballar a l'Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i al CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). És doctora en Relacions Internacionals i Integració Europea per la UAB.

Primera edició: febrer 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisió i actualització en profunditat de l'anterior versió escrita pel catedràtic de Ciència Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

| | |
|---|-----------|
| Introducció..... | 5 |
| Objectius..... | 6 |
| 1. Equilibri institucional a la UE..... | 7 |
| 2. La Comissió Europea..... | 10 |
| 3. El Consell Europeu..... | 13 |
| 4. El Consell de la UE..... | 16 |
| 5. El Parlament Europeu..... | 19 |
| 6. El Tribunal de Justícia de la UE..... | 23 |
| 7. La presa de decisions a la UE..... | 26 |
| 8. Lobbisme i grups d'interès a la UE..... | 31 |
| 9. Els ciutadans europeus..... | 33 |
| Resum..... | 40 |
| Bibliografia..... | 41 |

Introducció

El sistema institucional de la Unió Europea presenta uns trets únics i originals. Concebut d'acord amb sis estats fundadors, ha hagut d'afrontar reformes internes contínues tant per a guanyar en eficiència i legitimitat democràtica com per a adaptar-se al creixement en estats membres, fruit de les ampliacions successives. Aquest mòdul no pretén ser una explicació exhaustiva del conjunt del sistema institucional europeu (per això, en el web <http://europa.eu> s'actualitza automàticament tota la informació de cada institució, que pot variar amb certa rapidesa), sinó oferir una visió sintètica de les principals institucions que el formen a partir de les preguntes següents: a qui representen, quines funcions tenen, com és la seva composició, quin paper tenen en el procés de presa de decisions i també quins debats o crítiques han despertat en els últims anys.

El joc institucional de la Unió no es correspon amb la divisió de poders tradicional dels estats. A més, d'això es deriva que el sistema de presa de decisions sigui complex competencialment i institucional. Els ciutadans tampoc no se senten interpel·lats per Brussel·les en el mateix grau que per les seves institucions nacionals, i s'afirma sovint que la Unió Europea queda lluny de la vida quotidiana dels europeus. No obstant tot això, una gran part de les polítiques i les lleis que es prenen als estats membres estan dirigides d'alguna manera pels debats i les decisions que s'han pres amb anterioritat a escala europea.

Així, doncs, en aquest mòdul hi trobareu, d'una banda, una descripció dels principals trets diferencials de cadascuna de les institucions europees i, de l'altra, una anàlisi de l'engranatge d'aquest sistema institucional a l'hora de formular les polítiques de la Unió Europea i les propostes de reforma o de millora del sistema que s'han anat plantejant per guanyar agilitat burocràtica i al mateix temps proximitat amb la ciutadania.

Objectius

L'estudi dels continguts d'aquest mòdul us permetrà assolir els objectius següents:

- 1.** Conèixer l'entramat institucional que caracteritza la Unió Europea, amb un èmfasi especial en el paper de la Comissió Europea, el Consell Europeu, el Consell de la UE i el Parlament Europeu, i les seves relacions.
- 2.** Analitzar el funcionament intern de les institucions europees: el procés de presa de decisions, el paper dels diferents actors i els interessos implicats.
- 3.** Conèixer els processos que permeten a la Unió Europea generar les seves polítiques públiques.
- 4.** Identificar els actors polítics que han protagonitzat el fenomen de la integració en les diferents etapes.

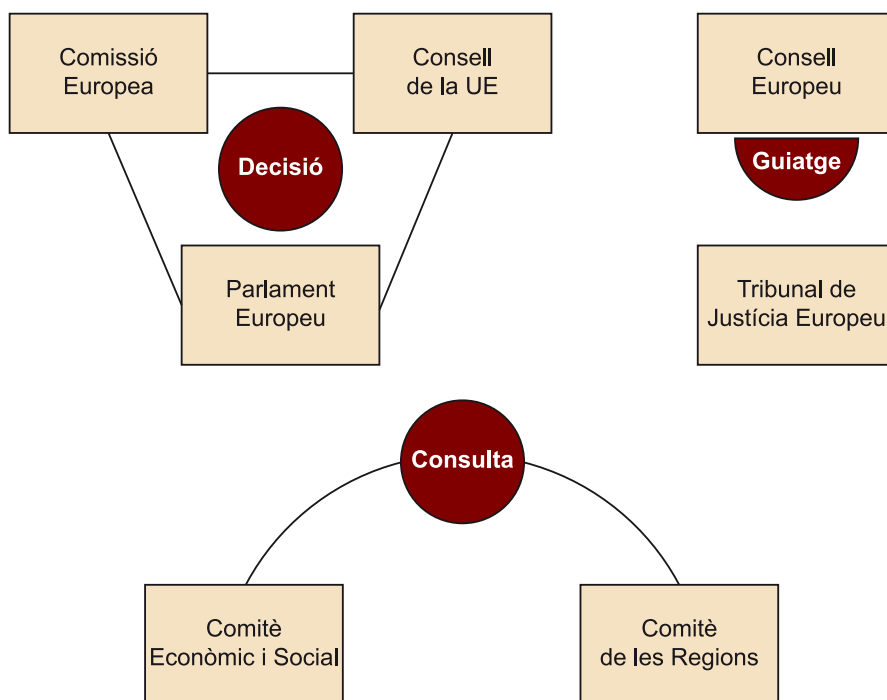
1. Equilibri institucional a la UE

L'originalitat de la Unió Europea també rau en l'arquitectura institucional que s'ha construït amb els anys. Les institucions de la UE no tenen una correspondència exacta amb les funcions de les institucions que governen un estat, i això ha generat en part aquesta sensació de distanciament respecte a la ciutadania europea.

La Unió Europea garanteix plenament la divisió de poders i el respecte a l'estat de dret en la configuració del seu sistema institucional. En una democràcia, la presa de decisions no pot estar en mans d'una sola autoritat, sinó que ha de ser compartida per diversos organismes en un sistema d'equilibris mutus (*checks and balances*). Tot i que la UE no té un sistema de separació de poders estricte entre legislatiu, executiu i judicial, l'equilibri institucional és garantit per la tríada següent:

- La Comissió Europea, que representa els interessos de la Unió.
- El Consell de la UE, que representa els interessos dels estats membres.
- El Parlament Europeu, que representa els interessos dels ciutadans europeus.

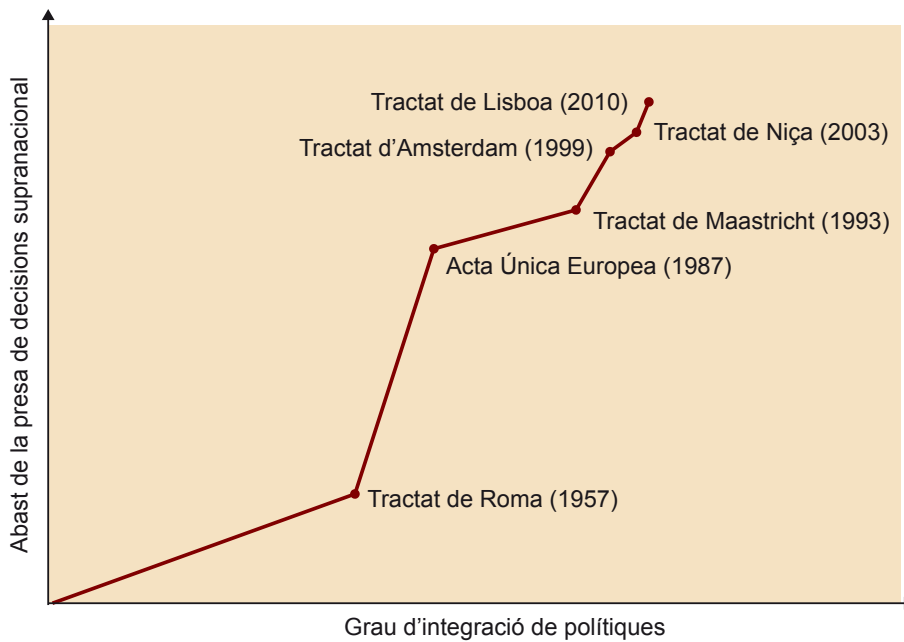
Quatre institucions més acaben d'arrodonir el sistema institucional de la Unió. El Consell Europeu, format pels caps d'estat i de govern dels estats membres, defineix el rumb i les prioritats polítiques de la UE sense tenir cap funció legislativa. El Tribunal de Justícia representa l'autoritat judicial de la Unió assegurant que la legislació comunitària s'interpreti i apliqui de la mateixa manera en tots els estats membres i portant a terme la revisió judicial dels tractats, la legislació secundària i la resta d'instruments jurídics. Finalment, el Comitè de les Regions i el Comitè Econòmic i Social tenen estrictament una funció d'assessorament en defensa dels interessos de les regions i els ens locals, i de les organitzacions de treballadors, empreses i altres grups d'interès, respectivament (per qüestions d'espai, aquest mòdul no podrà aprofundir malauradament en aquestes dues institucions de caràcter consultiu). El mapa institucional europeu es pot resumir de manera gràfica de la manera següent:



Font: Elaboració pròpia a partir de University of Portsmouth (2012). «The Institutional Triangle», *Understanding EU Institutions*.

Simon Hix i Bjørn Høyland (2012) han dibuixat aquesta construcció institucional a partir dels avenços dels principals tractats de la UE amb la figura següent, on es representa la localització aproximada dels tractats successius sobre la base de dos eixos: l'eix de les x representa el grau d'integració de les polítiques com a resultat d'un tractat pel que fa al nombre i importància de les competències polítiques traslladades a escala europea, i l'eix de les y representa l'abast de la presa de decisions a escala supranacional que es produeix com a resultat d'un tractat, en relació amb la proporció de competències de la UE que es regeixen per procediments supranacionals, en els quals la Comissió fixa l'agenda o el programa polític, el Consell decideix per majoria qualificada, el mateix Consell comparteix l'autoritat legislativa amb el Parlament Europeu i el Tribunal de Justícia de la UE vetlla la jurisdicció.

Avenç en la integració de polítiques i en l'abast de la presa de decisions supranacional dels diferents tractats de la CEE/UE.



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

Sense voluntat de repassar cadascun dels tractats, la comparació entre els dos primers ja és rellevant. Mentre que el Tractat de Roma va avançar considerablement en la integració de polítiques mitjançant l'acord unànim dels governs dels estats membres, l'Acta Única Europea va representar un pas fonamental en l'altre àmbit, la delegació de noves competències programàtiques en la Comissió, l'ampliació de l'ús de la majoria qualificada en el Consell i l'atorgament de nous poders legislatius al Parlament Europeu. I és així com es va construir successivament un sistema institucional europeu amb un major grau d'integració de polítiques i un sistema de presa de decisions més supranacional. Amb cada reforma dels tractats, creixien les expectatives que el nou acord seria un pas rellevant cap a una major integració europea. I, amb cada signatura del tractat negociat, es demostrava que el nou tractat havia acabat essent menys ambiciós que l'anterior. Per a Hix i Høyland, la raó és ben senzilla: la Unió s'ha apropiat cada vegada més a un «equilibri constitucional». La UE s'encarrega de crear i regular un mercat únic a escala continental, mentre que la despesa i els impostos continuen principalment en mans dels estats. En l'àmbit de la gestió de les polítiques europees, les més antigues segueixen els mecanismes supranacionals i les incorporades més recentment es regeixen per mecanismes intergovernamentals. A mesura que nous estats membres s'han adherit a la Unió, ha estat més difícil arribar a acords per unanimitat sobre la integració de polítiques o sobre com s'hauria de repartir el poder entre les diferents institucions de la Unió, fins al punt que des del Tractat de Lisboa no s'ha obert de nou l'opció d'una nova reforma integral dels tractats, sinó que s'ha optat més aviat per anar avançant dins del marc de referència institucional i polític establert.

2. La Comissió Europea

La Comissió Europea és probablement la institució més original de la UE. És molt més que el secretariat d'una organització internacional, però no és ni molt menys el govern de la Unió. Es tracta d'una institució independent políticament que representa i defensa els interessos de la UE en el conjunt. Tant la composició com les funcions presenten a la vegada elements intergovernamentals i supranacionals. La Comissió ha fet front al doble repte de l'ampliació de les competències supranacionals i l'entrada de nous estats membres. I això ha comportat reajustaments i adaptacions constants, condicionats per la necessitat de preservar els equilibris polítics (entesos com a quotes nacionals) i per la influència creixent de les administracions nacionals en la formulació i la implementació de les polítiques comunitàries.

En sentit estricte, la paraula *comissió* té una dimensió doble, política i administrativa. D'una banda, el Col·legi de Comissaris representa l'òrgan de direcció política i, de l'altra, és la suma d'aquests i de tot l'aparell burocràtic, organitzat temàticament per direccions generals.

La Comissió és nomenada per un període de cinc anys seguint les legislatures del Parlament Europeu. En un termini de sis mesos després de la celebració de les eleccions europees, s'ha de designar una nova Comissió seguint el procediment següent:

- Els governs dels estats membres proposen un nou president de la Comissió, que ha de ser elegit pel Parlament Europeu.
- El president proposat, juntament amb els governs dels estats membres, escull la resta de membres de la Comissió (coneguts oficiosament com a comissaris).
- El nou Parlament entrevista en audiència els candidats proposats i emet un dictamen sobre el conjunt del Col·legi de Comissaris. Si el dictamen és positiu, la nova Comissió pot començar a treballar oficialment al mes de gener de l'any següent.

En aquest sentit, l'elecció de la Comissió no sorgeix d'un procés electoral directe, sinó que els seus membres són designats lliurement pels governs nacionals, amb l'aprovació del Parlament Europeu, «per raó de la seva competència general i del seu compromís europeu, entre personalitats que ofereixin plenes garanties d'independència» (article 17.3 del TUE). *De facto*, el nomenament de cada Comissió és el resultat d'una negociació complexa entre tots els estats membres en què es tracta sobretot de preservar equilibris delicats, tant ideològics com nacionals i geogràfics. Fins a l'any 2004, corresponien dos comissaris

als estats membres grans (Alemanya, França, Itàlia, Gran Bretanya i Espanya) i un a la resta. Després d'un debat intens i llarg a Niça durant les negociacions per la Constitució Europea i després pel Tractat de Lisboa, finalment es va acordar que cada estat membre tindria un nacional a la Comissió. Hi havia hagut intents fallits finalment de reduir el nombre de comissaris perquè fos un col·legi més cohesionat i eficient a l'hora d'actuar, però la dimensió intergovernamental va prevaldre sobre la dimensió europea, ja que els estats membres no estaven disposats a perdre-hi representació.

La Comissió té quatre funcions principals:

- **Proposar legislació al Parlament i al Consell:** La Comissió té el dret exclusiu d'iniciativa legislativa, és a dir, és l'única institució responsable d'elaborar propostes de nova legislació a la UE, que ha de presentar al Parlament i al Consell perquè siguin aprovades. Aquestes propostes han de defensar els interessos de la Unió i els seus ciutadans, i no els de països o grups d'interès específics. La Comissió és per tant el «motor del procés d'integració», perquè és la que, havent valorat que el problema o la situació no poden ser abordats a escala nacional, regional o local amb més eficàcia (seguint el principi de subsidiarietat), elabora una proposta legislativa, pressupostària o programàtica per a consideració de la resta d'institucions.
- **Gestionar i aplicar les polítiques de la UE i el seu pressupost:** Com a òrgan executiu, la Comissió és responsable d'executar normativament un gran nombre de polítiques i programes adoptats pel Parlament i el Consell i també d'administrar el pressupost comunitari. En aquesta fase d'implementació hi intervenen molt directament els estats membres, tant els òrgans governamentals a escala nacional com els ens regionals i locals, així que la Comissió en fa un seguiment detallat i n'estableix regulacions més específiques en forma de reglaments o directives si és necessari. Pel que fa al pressupost comunitari, la Comissió en gestiona l'execució, que ha de ser supervisada pel Tribunal de Comptes Europeu per a garantir-ne una bona gestió financera.
- **Fer complir la legislació de la UE juntament amb el Tribunal de Justícia de la UE:** La Comissió té un paper rellevant com a guardiana dels tractats, ja que en controla l'aplicació correcta, i del dret derivat. L'article 258 del TUE preveu que si un estat membre no aplica una norma de la Unió, i per tant no compleix les seves obligacions legals, la Comissió ha d'adoptar les mesures correctives pertinents. En primer lloc, la Comissió emet una opinió raonada després d'haver donat a l'estat membre l'oportunitat de presentar les seves observacions. Després, si aquest procediment no té èxit, la Comissió remet l'assumpte al Tribunal de Justícia, que pot imposar sancions. En aquest sentit, la Comissió assumeix el paper d'agent instructor amb un cert marge de discrecionalitat.

- Representar a la Unió arreu del món: En els àmbits de la política comercial i l'ajuda humanitària, la Comissió Europea exerceix de portaveu del conjunt dels estats membres i de negociadora davant d'altres institucions internacionals com, per exemple, l'Organització Mundial del Comerç (OMC). Pel que fa a la política exterior, de seguretat i defensa (PESC i PCSD), la Comissió no ha tingut històricament cap paper rellevant, tot i que amb el Tractat de Lisboa, l'alt representant de la UE per als Afers Exteriors i la Política de Seguretat és també vicepresident de la Comissió Europea.

Una de les novetats més rellevants dels últims anys ha estat la vinculació del resultat de les eleccions al Parlament Europeu amb el nomenament del president de la Comissió Europea. Tot i que el Tractat de Lisboa només menciona vagament que el nomenament del president de la Comissió tindrà en compte el resultat de les eleccions europees, en la campanya electoral del 2014 els principals partits polítics a escala europea van fer públic el seu candidat a presidir la Comissió Europea en cas de guanyar-les. En l'argot comunitari, els candidats van ser batejats amb el terme alemany *Spitzenkandidaten*. Aquest va ser un pas més en la voluntat, tant dels estats membres com de les institucions comunitàries, de ser més transparents i democràtics. De fet, amb aquest sistema els governs dels estats membres es comprometien a complir la proposta de president de la Comissió que havien fet els partits polítics, atès que el nomenament és una potestat que recau formalment en el Consell Europeu, sense intervenció ni del Parlament ni del resultat de les seves eleccions. Per als crítics, aquest mecanisme informal ideat pels partits europeus resta poder al Consell Europeu a l'hora de consensuar el candidat a la presidència de la Comissió. Per als defensors d'una Unió més democràtica, aquest sistema tampoc no és ideal, ja que preferirien un sistema d'elecció més directe sia amb una llista transnacional única per cada partit o amb la celebració d'unes eleccions directes.

En suma, el lideratge del president de la Comissió i dels seus comissaris és cabdal per a entendre l'evolució del procés d'integració europea. Però la Comissió la formen també tot els equips de càrrecs de confiança dels gabinets dels comissaris, el cos de funcionaris que treballen en cadascuna de les direccions generals i els experts nacionals que participen, mitjançant els diversos comitès, en els treballs preparatoris per a implementar noves polítiques, entre molts altres perfils. És realment el motor que mou el dia a dia de la Unió Europea.

3. El Consell Europeu

Per la seva composició, el Consell Europeu constitueix l'actor més influent i el veritable director del sistema comunitari. Però en realitat és una institució ambigua, assimilable a una cambra confederal, basada en la cooperació intergovernamental per a assolir objectius integracionistes. Les deliberacions d'aquesta institució no segueixen les regles del procés decisor comunitari, encara que el condicionen en gran manera.

El Consell Europeu és la reunió dels dirigents polítics més alts de la Unió Europea per a marcar, per consens, l'orientació general i les prioritats polítiques de la Unió i proporcionar l'impuls necessari per a desenvolupar-les. Per tant, representa el màxim nivell de cooperació política entre els estats membres. A les seves reunions hi assisteixen els caps d'estat i de govern dels estats membres, el seu president, el president de la Comissió i l'alt representant de la Unió per als Afers Exteriors i la Política de Seguretat. En principi, està establert que aquestes reunions tinguin lloc dues vegades cada semestre, però es poden convocar més reunions de manera extraordinària o fins i tot de manera informal per a tractar temes urgents que requereixin prendre decisions al nivell més alt. El Consell Europeu no adopta legislació, però sí que emet un document de conclusions al final de cada reunió on es reflecteixen els principals missatges resultants dels debats i es fa balanç de les decisions adoptades i del seu seguiment.

L'origen d'aquestes reunions és merament informal, i no va ser fins al Tractat de Lisboa que es va incloure el Consell Europeu en l'entramat d'institucions de la Unió. Al final de la dècada dels seixanta, el màxims responsables dels estats membres van començar a reunir-se informalment amb l'objectiu de donar una resposta intergovernamental davant de la incapacitat de les institucions comunitàries de liderar el procés d'integració. Però no és fins al desembre del 1974 que, a proposta del president francès Valéry Giscard d'Estaing, es va definir la celebració de les reunions del Consell Europeu com un instrument polític flexible i de caràcter informal que facilitaria el contacte periòdic entre els líders dels governs dels estats membres per a orientar i impulsar el procés d'integració i arbitrar eventualment en casos de conflicte. El primer Consell Europeu va tenir lloc a Dublín al març del 1975.

Les funcions del Consell Europeu es poden resumir en quatre:

- Impulsar reformes constitucionals i institucionals: El Consell Europeu és la institució que decideix quan s'ha d'iniciar una nova reforma dels tractats, en convoca la CIG conseqüent i/o n'estableix el procediment i calendari a seguir. També organitza conferències interinstitucionals amb la Comissió i el Parlament per a establir acords comuns, nomena el president de la Comissió, decideix on s'ubiquen les seus de les institucions i les agènci-

es europees, i determina les regles de procediment i funcionament de les institucions (per exemple, va aprovar el repartiment d'escons del Regne Unit en el moment d'abandonar la Unió entre la resta d'estats membres al Parlament Europeu), entre d'altres.

- Gestionar temes econòmics, financers i monetaris: Aquests temes són sens dubte un punt fix de l'ordre del dia dels Consells Europeus i inclouen totes les decisions sobre la Unió Econòmica i Monetària, la negociació i acord d'altres qüestions vinculades com el marc financer plurianual, les polítiques distributives i redistributives de la Unió, la reforma de la PAC i el funcionament del mercat intern, entre d'altres. A banda del Consell Europeu, a partir del 2013 es convoquen específicament «cimeres de l'euro» amb la participació dels representants del nivell més alt dels països de la zona euro i també dels presidents de la Comissió, del Consell Europeu i del BCE per a establir les orientacions estratègiques de les polítiques econòmiques de la zona euro.
- Iniciar polítiques internes: En el procés de formulació de polítiques específiques de la Unió, el Consell Europeu intervé en la fase més inicial quan s'ha de posar sobre la taula de negociacions algun tema d'actualitat o d'interès per a alguns estats membres i començar a negociar si s'escau desenvolupar una política a escala europea. També és el Consell Europeu qui s'ocupa d'elaborar l'agenda de la Unió a mig i llarg terminis i és l'àrbitre dels conflictes entre els estats membres i entre les institucions comunitàries.
- Debatre sobre l'actualitat internacional: Un altre tema permanent en l'agenda del Consell Europeu són les relacions exteriors, sia impulsant la cooperació amb altres regions i/o països, condemnant fets ocorreguts a escala internacional o fins i tot imposant sancions econòmiques, o aprovant missions civils o militars de la Política Comuna de Seguretat i de Defensa (PCSD).

El Tractat de Lisboa va voler donar més visibilitat i continuïtat als treballs d'aquesta institució introduint la figura d'una presidència estable del Consell Europeu. Aquest càrrec, designat pel mateix Consell Europeu per a un mandat de dos anys i mig, renovables una sola vegada més, té les funcions encomanades següents:

- Convocar, presidir i impulsar els treballs del Consell Europeu.
- Tenir cura de la preparació i la continuïtat dels treballs del Consell Europeu, en cooperació amb el president de la Comissió i basant-se en els treballs del Consell d'Afers Generals.
- Facilitar la cohesió i el consens en el si del Consell Europeu.

- Presentar un informe al Parlament Europeu al final de cada reunió del Consell Europeu.

En suma, el Consell Europeu és una institució que s'ha anat adaptant a les diferents condicions del procés d'integració. El caràcter restringit de les reunions, l'absència de procediments formals i fins i tot l'estabilitat de les relacions personals entre els seus membres han fet d'aquesta institució el pal de paller de la Unió Europea, entès com l'acord entre els estats membres per a poder avançar en la integració.

4. El Consell de la UE

Conegut simplement com el Consell en els tractats, o més informalment com el Consell de Ministres, és el principal òrgan decisor, i per tant legislatiu, de la UE, encara que també aglutina algunes competències executives. És format per representants ministerials dels governs dels estats membres, que es reuneixen periòdicament per prendre decisions detallades i aprovar la legislació en l'àmbit de les seves competències. És a dir, els ministres que assisteixen a la reunió del Consell canvien en funció dels temes de l'ordre del dia i tenen l'autoritat de comprometre el seu govern amb les mesures que s'acorden en la reunió sectorial. La finalitat d'aquestes reunions és debatre, pactar, modificar i, finalment, adoptar legislació, i també coordinar les polítiques dels estats membres i definir la política exterior de la Unió. Així, doncs, el Consell té cinc responsabilitats essencials:

- **Adoptar legislació europea:** Una gran part de la legislació actual de la UE és adoptada conjuntament pel Consell i el Parlament. De fet, el Consell només actua una vegada la Comissió ha fet una proposta de legislació, i aquesta també s'ocupa de garantir la implementació correcta de la legislació de la UE una vegada adoptada.
- **Coordinar les polítiques macroeconòmiques dels estats membres:** En el marc de la UEM, la política econòmica de la Unió es basa en la col·laboració estreta de les polítiques econòmiques nacionals.
- **Desenvolupar la PESC basant-se en les línies estratègiques marcades pel Consell Europeu:** Regida per la unanimitat, aquesta política és implementada per l'alt representant de la Unió per als Afers Exteriors i la Política de Seguretat mitjançant el Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE).
- **Celebrar acords internacionals entre la UE i un o diversos estats o organitzacions internacionals:** Aquests acords poden cobrir àrees tan àmplies com el comerç, la cooperació o el desenvolupament, però també poden ser molt específics, com la cooperació en ciència i tecnologia, el comerç dels tèxtils o el calendari de pesca. Depenent del tema, poden requerir l'aprovació del Parlament Europeu en codecisó (procediment legislatiu ordinari).
- **Aprovar el pressupost de la UE conjuntament amb el Parlament Europeu:** Anualment, les dues institucions han d'aprovar el pressupost de la UE. Si no es posen d'acord, s'obre un procés de conciliació fins a aprovar-lo.

Actualment hi ha deu configuracions del Consell:

- 1) Afers Exteriors (presidit per l'alt representant de la Unió per als Afers Exteriors i la Política de Seguretat).
- 2) Assumptes Generals.
- 3) Assumptes Econòmics i Financers (Ecofin).
- 4) Competitivitat.
- 5) Justícia i Assumptes d'Interior.
- 6) Treball, Política Social, Salut i Consumidors.
- 7) Transport, Telecomunicacions i Energia.
- 8) Agricultura i Pesca.
- 9) Medi Ambient.
- 10) Educació, Joventut, Cultura i Esports (tots ells presidits per l'estat membre que exerceix la presidència rotatòria del Consell).

El Consell pren decisions per majoria qualificada excepte en els casos en què els tractats estipulen un procediment diferent. Des del 2014, s'aplica el sistema de la doble majoria: perquè el Consell aprovi les propostes legislatives de la UE, és necessària una majoria no solament dels països membres de la Unió (55%) sinó també de la població de la UE (65%). Aquest sistema vol reflectir la legitimitat de la UE com una unió de pobles i nacions. També s'incorpora una clàusula de protecció de les minories per la qual un mínim de quatre estats membres que representin almenys el 35% de la població de la UE i que s'oposin a la decisió aprovada poden bloquejar la decisió aprovada per majoria qualificada. Si es recorre a aquest mecanisme, el Consell ha de fer tot el que està a les seves mans per arribar a una solució satisfactòria en un termini de temps raonable. Tanmateix, la unanimitat s'ha mantingut en les àrees de política exterior, defensa, fiscalitat, seguretat social, cooperació policial i judicial en afers criminals i reforma institucional. En aquests àmbits, qualsevol estat membre pot bloquejar una decisió votant-hi en contra. L'abstenció no bloqueja l'adopció de la decisió però és entesa com un senyal de desacord.

Excepte en el cas del Consell d'Afers Exteriors, per a la resta la presidència correspon a un estat membre diferent de manera rotatòria per un període de sis mesos. Les funcions de la presidència semestral són eminentment organitzatives: establir l'agenda, preparar les reunions i elaborar el consens i la coordinació de les polítiques. Per a donar continuïtat a aquesta funció, es va establir la col·laboració en grups de tres estats membres, que coordinen un programa conjunt de treball per als divuit mesos de les seves presidències. Fins a l'any

2010, l'exercici de la presidència rotatòria donava molta visibilitat a l'estat membre en qüestió; des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa s'ha reduït a una mera funció de coordinació interna.

Des del punt de vista organitzatiu, el Consell és el nivell superior d'un sistema jeràrquic basat en el Comitè de Representants Permanents (Coreper) dels estats membres i en els innumbrables comitès i grups de treball permanents i *ad hoc* constituïts a l'entorn de les polítiques que s'han anat incorporant a l'agenda comunitària. En aquests no solament hi participen els representants acreditats sinó un vertader exèrcit de funcionaris i experts procedents dels diferents estats membres, la missió principal dels quals consisteix a construir el consens mitjançant procediments formals i informals. La imatge del Consell, doncs, és la d'una superposició d'arenas decisòries –tècniques diplomàtiques i polítiques– que comparteixen una cultura organitzativa i uns valors comuns.

En suma, per a ser estrictes s'haurien de definir el Consell Europeu i el Consell com les institucions més intergovernamentals de la Unió, ja que representen els interessos dels estats membres. No obstant això, la confiança generada entre els representants dels estats membres al llarg dels anys a partir del diàleg regular i un cert procés de socialització ha facilitat la construcció d'una responsabilitat compartida envers el projecte europeu. És a dir, l'interès per consensuar els acords que es van prenent fa que sovint l'interès nacional quedi relegat a favor de l'interès col·lectiu.

5. El Parlament Europeu

El Parlament Europeu és la institució europea que s'ha transformat més en la història de la integració europea, passant de ser una cambra merament consultiva i formada per diputats nacionals a convertir-se avui en un actor clau del procés legislatiu europeu i amb funcions de control sobre el pressupost i la resta d'institucions. L'augment del protagonisme polític es va veure propiciat primer per la seva elecció per sufragi universal i directe a partir del 1979 i posteriorment per la introducció, amb el Tractat de Maastricht i l'extensió en els tractats successius, del procediment legislatiu ordinari (codecisió, explicat en l'apartat 7 d'aquest mateix mòdul), equivalent a un cert dret de veto sobre la majoria de les polítiques proposades. Tanmateix, es tracta encara d'una cambra de representació supranacional que no s'articula amb un sistema electoral comú, si bé hi ha el compromís d'anar harmonitzant els procediments electorals cap a un sistema proporcional de llistes i circumscripcions nacionals.

El nombre d'eurodiputats d'aquesta cambra no és fix. L'article 14.2 del TUE estableix:

«El Parlament Europeu és compost per representants dels ciutadans dels ciutadans de la Unió, en nombre no superior a set-cents cinquanta, més el president. La representació dels ciutadans és decreixentment proporcional, amb un llindar mínim de sis membres per estat membre. No es poden assignar a cada estat membre més de noranta-sis escons.»

Durant la legislatura 2014-2019 va arribar a estar format pel màxim estipulat en els tractats, set-cents cinquanta diputats més el president. Però la composició del Parlament és fixada realment per unanimitat del Consell Europeu seguint criteris de representació poblacional, i pot anar variant depenent dels canvis en les adhesions i sortides d'estats membres. El tractat també estableix amb claredat total en aquest punt que «els membres del Parlament Europeu són elegits per sufragi universal directe, lliure i secret per a un mandat de cinc anys». A més, els ciutadans de la UE que viuen en un altre estat membre tenen dret a votar en les eleccions europees (i també les locals) al lloc on viuen, i les llistes dels partits europeus que es configuren a cada país poden incloure candidats de qualsevol estat membre. Tanmateix, no hi ha un sistema electoral uniforme. Cada estat membre segueix els seus propis criteris, encara que s'hi aprecien algunes tendències generals, com utilitzar el sistema proporcional corregit, tot i que amb circumscripcions molt diferents entre estats.

El Parlament Europeu porta a terme tres funcions principals:

- Adoptar legislació europea: Tal com hem dit, una gran part de la legislació actual de la UE és adoptada conjuntament pel Consell i el Parlament. En aquest cas, el Parlament contribueix a garantir la legitimitat democràtica de la legislació europea. Seguint el procediment legislatiu ordinari, la Co-

missió presenta una proposta que ha de ser adoptada tant pel Parlament com pel Consell. En altres procediments més especials com la consulta, el pes decisor del Parlament és menor, ja que el Consell no està obligat a acceptar el dictamen del Parlament.

- Exercir el control democràtic de totes les institucions de la Unió i de la Comissió Europea en especial: Aquest control té lloc en diversos moments del procés polític. D'una banda, el control sobre la Comissió es produeix tant a l'inici de la legislatura, quan el Parlament atorga audiències a tots els candidats als càrrecs de comissaris i president de la Comissió per aprovar la idoneïtat del seu nomenament, com en el control més regular dels treballs de la Comissió mitjançant els exàmens periòdics dels informes que fa i de les preguntes escrites i orals (en plenari i en comissions parlamentàries) dels eurodiputats als responsables polítics de la Comissió. El Parlament també pot presentar una moció de censura per a demanar la dimissió de la Comissió en qualsevol moment del mandat. D'altra banda, el control sobre les altres institucions també és regular. Pel que fa a la política monetària, el Parlament manté un diàleg periòdic amb el president del Banc Central Europeu (BCE). De la mateixa manera, la supervisió dels treballs del Consell es fa també mitjançant les preguntes escrites i orals dels parlamentaris i les compareixences del president del Consell en plens i debats importants.
- Ser l'autoritat pressupostària de la UE juntament amb el Consell: El Parlament debat el pressupost en dues lectures successives, i al final del procediment l'adopta o el rebutja en conjunt. La signatura del president del Parlament és necessària perquè el pressupost entri en vigor.

Una de les qüestions anecdòtiques però a la vegada més controvertides del Parlament Europeu és el fet de mantenir simultàniament tres seus en tres estats membres diferents:

- A Estrasburg el Parlament hi celebra les sessions plenàries mensuals.
- A Brussel·les s'hi celebren els altres plens, ordinaris i extraordinaris, i també les comissions parlamentàries.
- A Luxemburg hi ha la Secretaria General del Parlament i els seus serveis de suport.

Més enllà de les tres seus, els treballs del Parlament es divideixen entre les comissions parlamentàries i els plens. Cada eurodiputat és adscrit a una o dues comissions especialitzades en els diferents àmbits competencials de la Unió i actua com a suplent en d'altres. Quan es decideix treballar un tema concret, la comissió nomena un diputat com a ponent i un altre d'un altre grup polític com a ponent a l'ombra perquè elaborin informes sobre propostes legislatives.

Una vegada l'informe és aprovat en comissió, el ple l'examina i vota les esmenes que els diferents grups puguin presentar abans de prendre una decisió sobre el text en conjunt.

Com la resta de parlaments, l'Eurocambra es divideix en grups polítics, que són els responsables de canalitzar l'activitat parlamentària. Es constitueixen a partir de les afinitats ideològiques que hi ha entre les forces polítiques que concorren a les eleccions en els diferents estats membres amb la condició de ser un mínim de vint-i-cinc diputats que representin el 25% dels estats membres. Per tant, els grups tenen un caràcter transestatal o transnacional, però també intraestatal, ja que poden agrupar els representants de diferents forces polítiques afins d'un mateix estat membre. Els grups polítics exerceixen una gran influència en el funcionament del Parlament pel que fa a elegir els òrgans de direcció i presidents de les comissions i a establir l'ordre del dia, elegir portaveus o assignar els torns d'intervenció. Podem esmentar aquí els grups polítics de caràcter més estable i amb més escons del Parlament: el Partit Popular Europeu (que agrupa partits cristianodemòcrates, de centre-dreta i conservadors), l'Aliança Progressista dels Socialistes i Demòcrates (partits socialistes i de centre-esquerra), l'Aliança dels Liberals i Demòcrates per Europa (partits liberals), el Grup dels Verds i l'Aliança Lliure Europea (suma de partits verds i partits regionalistes) i el grup de l'Esquerra Unitària Europea / Esquerra Verda Nòrdica (partits d'esquerres i comunistes). El sector de tendències més euroescèptiques i la vegada d'extrema dreta, en creixement elecció rere elecció, ha anat dividint-se en diferents grups polítics amb noms que varien en cada legislatura però construïnt-se al voltant de dos partits de llarga trajectòria euroescèptica, el Front Nacional francès i l'UKIP britànic. S'ha de reconèixer que les votacions en el Parlament Europeu segueixen més les divisions ideològiques (basades en dos eixos, un que cobreix l'espectre polític tradicional entre esquerra i dreta i un altre d'específic a escala europea que es mou de l'europeisme a l'euroescèpticisme) que les nacionals.

Grups polítics al Parlament Europeu (resultats de les eleccions del 2014)

| Grups polítics | Escons | % |
|---|--------|----|
| 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 |
| GUE/NGL - European United Left / Nordic Green Left | 52 | 7 |
| Greens/EFA - The Greens / European Free Alliance | 50 | 7 |
| EFDD - Europe of Freedom and Direct Democracy Group | 48 | 6 |

Font: Parlament Europeu

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

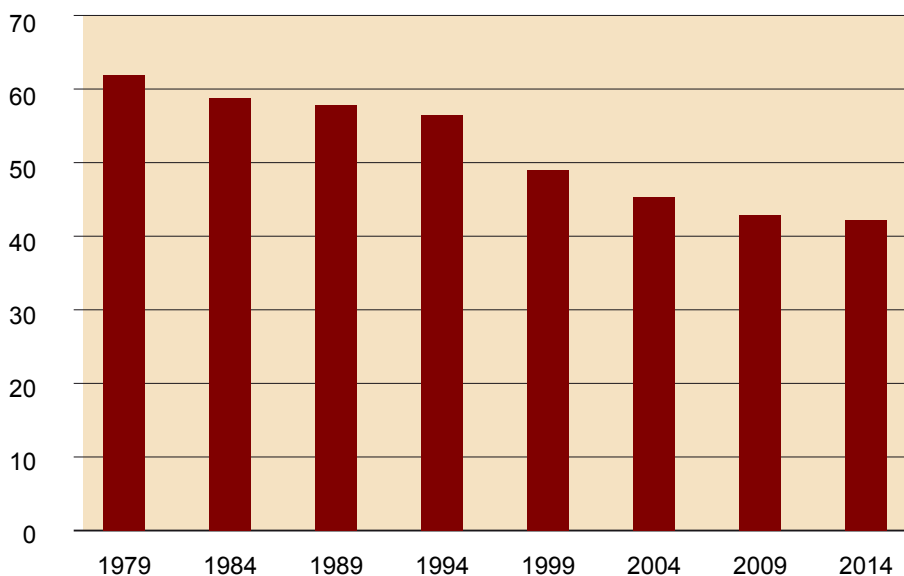
| Grups polítics | Escons | % |
|--|--------|-----|
| NI - Non-attached Members - Members not belonging to any political group | 52 | 7 |
| Total | 751 | 100 |

Font: Parlament Europeu

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

L'augment de competències legislatives del Parlament Europeu no s'ha vist avalat per un augment de la legitimitat d'aquesta institució entre la ciutadania europea. Tal com es veu en la taula següent, la participació ha anat reduint-se en cada contesa electoral, situant-se per sota del 50% des del 1999. De fet, les eleccions europees s'han entès sovint més com unes eleccions de segon ordre que com unes eleccions on estigui en joc el futur de la Unió Europea per tres raons: en primer lloc, per la percepció del Parlament Europeu com una institució poc visible, allunyada i anòmala que no elegix un govern ni legisla directament; en segon lloc, perquè els mateixos partits polítics atribueixen menys importància a les eleccions europees, a les quals dediquen menys recursos, i orienten el debat electoral cap a temes de política domèstica, i, finalment, per la inexistència d'un sistema europeu de partits (només resolt parcialment amb els *Spitzenkandidaten*) i per tant d'una veritable campanya a escala europea amb mitjans de comunicació d'abast europeu.

Evolució de la participació electoral en les eleccions al Parlament Europeu (1979-2014). En percentatge per al conjunt dels països membres.



Font: Elaboració pròpia a partir de Parlament Europeu <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections>.

Certament, el Parlament Europeu representa els interessos dels ciutadans tot i que aquests vagin cada vegada menys a votar a les eleccions europees celebrades cada cinc anys. Els eurodiputats han guanyat més competències en el procés decisor de la integració europea però la UE continua patint d'un dèficit democràtic i de llunyania respecte als seus electors.

6. El Tribunal de Justícia de la UE

El Tribunal de Justícia de la UE (TJUE) ha estat un actor crucial per a desenvolupar i consolidar el sistema jurídic i institucional del que avui és la Unió Europea, fins al punt que alguns no van dubtar a batejar-lo com el Govern dels jutges. Fent gala d'una originalitat sense precedents, el Tribunal va procedir a «constitucionalitzar» progressivament l'ordre jurídic comunitari en connectar-lo directament amb el dret dels estats membres mitjançant els principis de l'efecte directe i de la primacia del dret comunitari. D'aquesta manera, també va procedir decisivament a desenvolupar les competències comunitàries i a supranacionalitzar les polítiques comunes, en conferir als tractats un abast molt superior al que els seus redactors havien imaginat.

D'una banda, el Tribunal va desenvolupar la doctrina de l'efecte directe, segons la qual no solament les disposicions dels tractats poden produir efectes directes en els estats membres si la seva eficàcia no està subjecta a mesures prèvies d'execució sinó que també ho fan les normes del dret derivat adoptades per les institucions comunitàries. D'altra banda, la jurisprudència comunitària també va establir una jerarquia clara i diàfana: el dret comunitari conserva la primacia sobre les constitucions dels estats membres. En efecte, a diferència de les concepcions típiques del dret internacional, el principi de la primacia no solament obliga el poder constituent o el legislador estatal, sinó que és una regla aplicable directament pel jutge ordinari. La transferència de drets i obligacions feta pels estats comporta així una limitació dels seus drets sobirans sobre la qual no pot prevaldre cap decisió unilateral ulterior incompatible amb la noció de comunitat. La superioritat del dret comunitari, doncs, és permanent i total. Finalment, el TJUE també va desenvolupar un altre concepte fonamental, que és el de la responsabilitat d'un estat membre davant dels particulars pels danys soferts com a resultat d'un incompliment del dret comunitari per part d'aquest estat. És a dir, la infracció d'una norma comunitària pot comportar una reclamació d'indemnització per part dels ciutadans.

Ras i curt, el TJUE garanteix que la legislació de la Unió s'interpreti i s'apliqui de la mateixa manera a cada estat membre i en totes les circumstàncies. Amb aquesta finalitat, verifica la legalitat de l'actuació de les institucions de la UE, garanteix que els estats membres compleixin les seves obligacions i interpreta el dret de la Unió a petició dels òrgans jurisdiccionals nacionals. El Tribunal té la competència de resoldre conflictes legals entre estats membres, institucions comunitàries, empreses i particulars. Amb la seu a Luxemburg, està dividit en dos òrgans principals: d'una banda, el Tribunal de Justícia, que tracta les qüestions prejudicials plantejades pels òrgans jurisdiccionals nacionals, determinats recursos d'anul·lació i apel·lacions, i, de l'altra, el Tribunal General de

la UE, que té les competències de conèixer en primera instància dels recursos directes interposats per persones físiques i jurídiques, i d'alguns recursos interposats pels estats membres contra la Comissió o el Consell.

Els cinc tipus de casos més comuns que el Tribunal resol són els següents:

- **Qüestions prejudicials:** Aquest recurs faculta els jutges de cada país de la Unió, quan la causa que tramiten té implicacions relacionades amb el dret comunitari, per interrogar el TJUE sobre la interpretació que cal donar a les disposicions comunitàries o sobre la validesa dels actes adoptats per les institucions en relació amb el dret comunitari. Mitjançant aquest mecanisme de reenviament, s'estableix un diàleg directe entre el jutge intern i el comunitari amb les particularitats que la decisió d'elevat l'assumpte al TJUE depèn exclusivament del jutge intern i que aquest és l'únic responsable d'aplicar l'opinió formulada. A més, la qüestió prejudicial constitueix un canal important perquè els ciutadans, mitjançant els seus òrgans jurisdiccionals nacionals, determinin en quina mesura els afecta la legislació de la UE.
- **Procediment per incompliment:** Si la Comissió, o en casos molt excepcionals un estat membre, té raons justificades per a creure que un estat membre no compleix les seves obligacions conforme al dret de la UE, pot iniciar aquest procediment davant el TJUE. El Tribunal investiga les al·legacions i dicta la seva sentència, per la qual l'estat membre acusat haurà d'aplicar mesures correctores sense demora, si s'ha produït un incompliment, a fi d'evitar ser multat pel mateix tribunal.
- **Procediment d'anul·lació:** Si un estat membre, el Consell, la Comissió o el Parlament (en determinades ocasions) opina que una norma concreta de la Unió és il·legal, pot demanar al Tribunal que l'anul·li. Els particulars també poden recórrer a aquest procediment si volen la derogació per part del Tribunal d'una norma europea concreta que els afecta directament i desfavorablement.
- **Procediment per omissió:** Els tractats exigeixen que el Parlament, el Consell i la Comissió prenguin determinades decisions en determinades circumstàncies. Si no ho fan, els estats membres, les altres institucions de la Unió i en certs casos els ciutadans o les empreses poden presentar una denúncia davant el TJUE perquè aquesta omissió quedi registrada oficialment.
- **Recurs de cassació:** Es tracta d'un mitjà d'impugnació de sentències extraordinari del Tribunal General. Si el recurs és admissible i fonamentat, el Tribunal de Justícia pot anul·lar la resolució del Tribunal General o bé retornar-la per a examinar-la per segona vegada.

El Tribunal de Justícia està integrat per un jutge per estat membre amb l'objectiu que tots els ordenaments jurídics nacionals estiguin representats. És assistit per onze advocats generals, que presenten dictàmens motivats sobre els casos plantejats de manera pública i imparcial davant del tribunal. Són designats per un període de sis anys i poden actuar en ple, en sala gran de tretze jutges o en sales de cinc o tres jutges, depenent de la complexitat i la importància de l'assumpte. La composició del Tribunal General és més nombrosa, amb dos jutges per estat membre, però el seu treball es fa generalment en sales més petites, de tres o cinc jutges. Tots els casos es presenten en registre del TJUE i reben l'assignació d'un jutge i un advocat general. En una primera fase escrita, totes les parts implicades presenten declaracions per escrit i el jutge assignat redacta un informe que resumeix aquestes declaracions i els antecedents jurídics del cas. Aquest informe s'ha de debatre en una reunió general del Tribunal, on s'atribueix l'assumpte a una formació del tribunal i es decideix si és necessari obrir la fase oral. Si és així, en aquesta segona fase els advocats de les parts poden exposar els seus arguments davant els jutges i l'advocat general pot fer preguntes per fer el seu dictamen. Sobre la base d'aquest dictamen, el jutge elabora un esborrany de sentència que els altres jutges examinen i deliberen, i aquests dicten sentència. S'ha d'apuntar que les sentències del Tribunal es decideixen per majoria (els vots particulars no s'expliquen) i es pronuncien en audiència pública.

El paper del TJUE ha estat clau en la Unió Europea per a donar solidesa jurídica als passos que s'anaven donant cap a la integració, no solament interpretant la implementació dels tractats o donant-los legitimitat sinó també impulsant noves polítiques europees i definint les relacions entre les institucions europees.

7. La presa de decisions a la UE

El procés de presa de decisions en el marc de la Unió Europea és complex. Aquesta complexitat deriva de l'existència de dos eixos en la separació de poders: l'eix horitzontal, corresponent a la divisió de funcions entre les diferents institucions europees, i l'eix vertical, que explica les tensions entre els estats membres i les mateixes institucions. Tal com hem explicat en el primer apartat d'aquest mòdul, la separació de poders entre les institucions està bastant desdibuixada. Mentre que és clar que el poder judicial rau en el TJUE en coordinació amb els sistemes jurídics nacionals, el legislatiu i l'executiu són més repartits. El Consell de la UE i el Parlament Europeu comparteixen la funció legislativa. Pel que fa a l'executiu, està en mans majoritàriament de la Comissió, però altres òrgans formen part cada vegada més de la implementació de certes polítiques europees, com les agències reguladores de la UE o estats membres en coordinació, sense passar pels canals d'implementació europeus (per exemple, l'acord de Schengen o el pacte fiscal). En l'eix vertical, els poders estan repartits entre els estats membres i la Unió Europea, que va incorporant progressivament noves àrees de polítiques a la seva agenda. En aquest sentit, el ventall de competències de la UE es classifiquen en tres categories:

| Competència exclusiva (article 3 del TFUE) | Competència compartida (article 4 del TFUE) | Competència per a recolzar, coordinar o complementar l'acció dels estats membres (article 6 del TFUE) |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Unió duanera. • Establiment de les normes sobre competència necessàries per al funcionament del mercat interior. • Política monetària dels estats membres la moneda dels quals és l'euro. • Conservació dels recursos biològics marins dins de la política pesquera comuna. • Política comercial comuna. <ul style="list-style-type: none"> – Celebració d'acords internacionals. – Quan sigui prevista en un acte jurídic de la Unió. – Quan sigui necessària per a permetre a la UE exercir la seva competència interna. – En la mesura en què pugui afectar normes comunes o alterar-ne l'abast. | <ul style="list-style-type: none"> • Mercat interior. • Política social en els aspectes definits en el TFUE. • Cohesió econòmica, social i territorial. • Agricultura i pesca amb exclusió de la conservació dels recursos biològics marins. • Medi ambient. • Protecció dels consumidors. • Transports. • Xarxes transeuropees. • Energia. • Espai de llibertat, seguretat i justícia. • Assumptes comuns de seguretat en matèria de salut pública pel que fa als aspectes definits en el TFUE. • Recerca, desenvolupament tecnològic i espai. • Cooperació per al desenvolupament i ajuda humanitària. | <ul style="list-style-type: none"> • Mercat interior. • Protecció i millora de la salut humana. • Indústria. • Cultura. • Turisme. • Educació, formació professional, joventut i esport. • Protecció civil. • Cooperació administrativa. <p><i>Els actes jurídicament vinculants de la UE en aquests àmbits no poden implicar una harmonització de les legislacions i reglamentacions nacionals.</i></p> |

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

Les competències exclusives són aquelles en què només pot actuar la Unió legislant i adoptant actes vinculants jurídicament. En canvi, amb les competències compartides entre la UE i els estats membres, ambdues parts són capacitades per a adoptar actes vinculants jurídicament, tot i que els estats membres poden exercir aquesta competència només en la mesura que la Unió hagi optat per no desenvolupar-la. Finalment, també hi ha les competències en què la UE dona suport, coordina o suplementa l'acció dels estats membres, precisament en àmbits en què la Unió no pot adoptar actes vinculants jurídicament que obliguin a harmonitzar les legislacions i reglamentacions nacionals. Certament, hi ha polítiques que no apareixen en aquesta taula de les competèn-

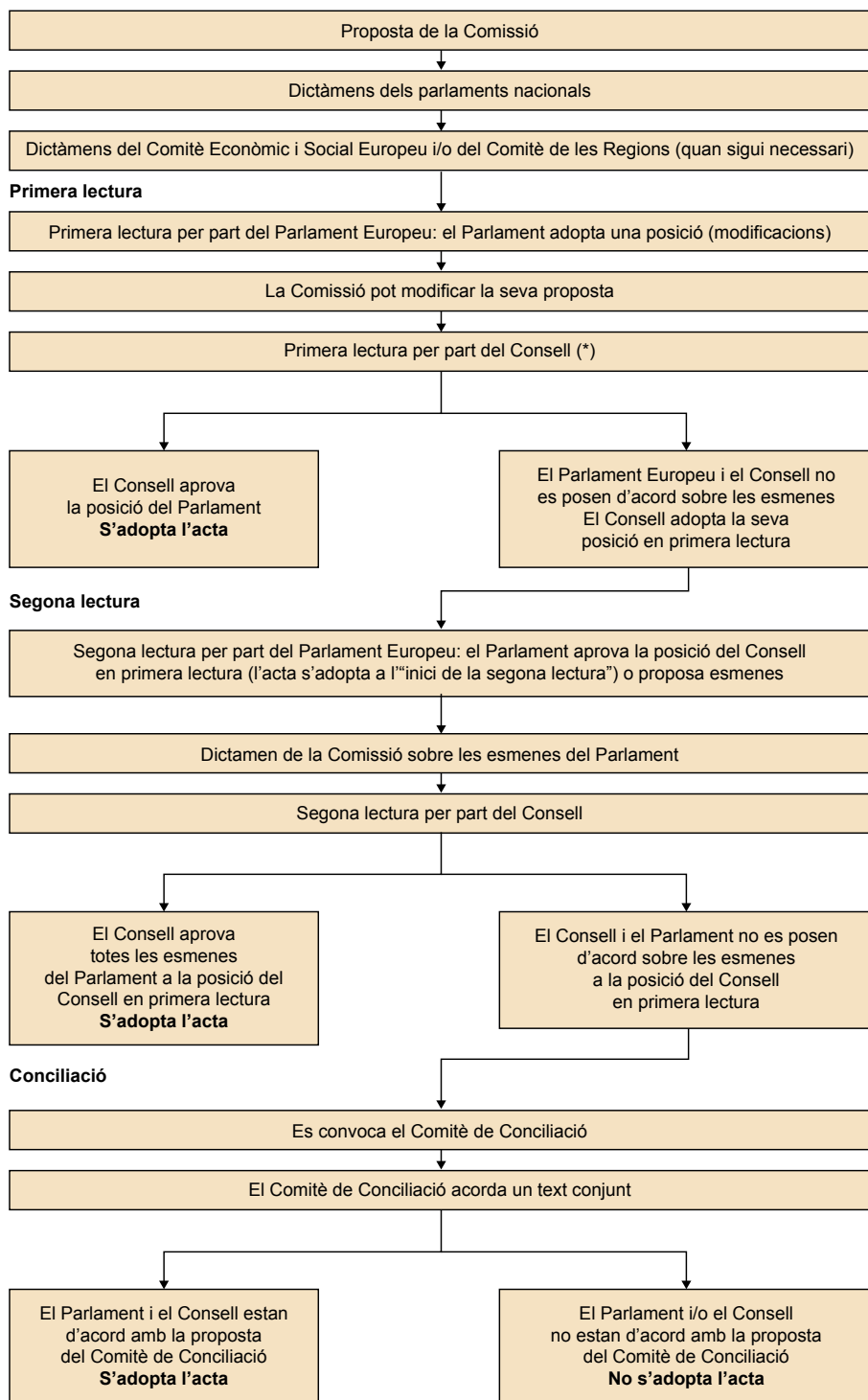
cies establertes pel Tractat de Lisboa, sia perquè s'han mantingut en l'àmbit nacional, com les àrees impositives i la despesa pública, o perquè són sotmeses a una coordinació intergovernamental estricta, com les polítiques exterior, de seguretat i de defensa (PESC i PCSD) o la política macroeconòmica.

Abans de passar a descriure com és el procés de presa de decisions a la UE, hem de fer un incís breu en els quatre tipus d'actes jurídics resultants d'aquest procés legislatiu:

- **Reglament:** Acte jurídic vinculant i d'aplicació directa a tots els estats membres. No és necessari que el govern en faci la conversió a legislació nacional, encara que en alguns casos és necessari modificar la normativa nacional per a evitar conflictes.
- **Directiva:** Llei per la qual s'obliga els estats membres, o un grup d'ells, a assolir un objectiu determinat. Generalment, les directives requereixen ser incorporades a l'ordenament jurídic nacional per a ser efectives. La implementació per a assolir aquest objectiu recau en mans dels estats membres.
- **Decisió:** Acte jurídic vinculant que pot anar dirigit als estats membres, a un grup específic de persones o fins i tot a un individu concret.
- **Recomanació i dictamen:** Actes jurídics no vinculants dirigits a tots els estats membres o a grups d'estats específics.

Tots els actes jurídics europeus es basen en un article específic del tractat, denominat fonament jurídic. El mateix tractat estableix el procediment concret a seguir, incloses les propostes de la Comissió, les lectures successives del Consell i del Parlament i els dictàmens dels organismes consultius. Estableix també si es requereix unanimitat o majoria qualificada perquè siguin adoptats pel Consell.

Actualment la gran majoria de la legislació europea s'adopta mitjançant el procediment legislatiu ordinari (abans conegut amb el nom de codecisió), pel qual el Parlament Europeu i el Consell de la Unió comparteixen el poder legislatiu (codecideixen). La taula següent explica gràficament els diferents passos a seguir:

Procediment legislatiu ordinari

(*) El Consell adopta la seva posició per majoria qualificada (els tractats preveuen la unanimitat en uns pocs àmbits excepcionals). No obstant això, si el Consell es proposa apartar-se de la proposta del dictamen de la Comissió, adopta la seva posició per unanimitat

Font: Elaboració pròpia a partir de Comisión Europea (2013). *Cómo funciona la Unión Europea. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*. Brusel·les: Direcció General de Comunicació.

El procediment legislatiu ordinari comença amb la Comissió, que té el dret d'iniciativa. En estudiar la posada en marxa d'una proposta d'acció, la Comissió acostuma a demanar opinió als governs però també a altres actors públics o privats més implicats en l'àmbit de què es tracta, com empreses, organitzacions de la societat civil i fins i tot els ciutadans. Aquestes opinions s'incorporen a la proposta que la Comissió ha de presentar al Consell i al Parlament Euro-

peu. La proposta pot haver-se iniciat a petició del Consell de la UE, del Consell Europeu, del Parlament, dels ciutadans europeus mitjançant una iniciativa ciutadana europea o bé a iniciativa de la mateixa Comissió. Depenent de l'àrea tractada, el Comitè de les Regions i el Comitè Econòmic i Social també poden ser consultats per la Comissió i el Consell sobre la proposta legislativa.

En una primera lectura, el Parlament primer i el Consell després llegeixen i debaten la proposta. Si no es posen d'acord per a adoptar l'acte, inicien una segona lectura amb el mateix procediment. Si tampoc no arriben a un acord, la proposta es presenta a un comitè de conciliació, format per un nombre igual de representants d'ambdues institucions, on també assisteixen i contribueixen al debat representants de la Comissió. Un cop el comitè ha assolit un acord, el text consensuat s'envia de nou al Parlament i al Consell per a una tercera lectura. En la majoria dels casos, el Parlament vota les propostes per majoria simple i el Consell ho fa per majoria qualificada (en casos excepcionals els tractats preveuen la necessitat d'unanimitat). En definitiva, aquest procediment, pel qual passen actualment la majoria de decisions europees, té com a característica principal la participació d'un gran ventall d'actors en un procés que s'ha convertit en tot un engranatge decisor.

Hi ha altres procediments legislatius especials depenent de l'objecte de la proposta. D'una banda, hi ha el procediment de consulta en què la decisió del Parlament Europeu no és vinculant. El Consell ha de consultar el Parlament però no està obligat a acceptar-ne el dictamen. En cada reforma dels tractats s'han reduït els àmbits d'aplicació d'aquest procediment, que s'aplica actualment només en alguns àmbits com les exempcions del mercat interior i la legislació sobre competència. D'altra banda, hi ha el procediment d'aprovació en què el Parlament veu limitat encara més el seu paper, ja que pot aprovar o rebutjar una proposta però no pot proposar-hi esmenes. Aquest procediment és el que s'utilitza en el cas de l'aprovació d'un tractat internacional que signa la Unió Europea.

8. Lobbisme i grups d'interès a la UE

Els ciutadans també poden influir en el procés de presa de decisions de la Unió Europea, no solament mitjançant la participació electoral, que veurem en l'apartat següent, sinó també mitjançant els grups d'interès. La representació dels interessos de la societat està molt desenvolupada a escala europea i, de fet, s'ha arribat a dir que la societat civil a Brussel·les és més densa i complexa que en moltes capitals d'estats membres. L'augment de competències a escala europea, sobretot en termes de regulacions, finançament i influència política, i també la fragmentació institucional del poder i l'absència de canals de representació més tradicionals han incentivat l'organització d'interessos a escala europea.

A grans trets, el ventall de grups d'interès es podria dividir en tres subgrups. En primer lloc, els *lobbys*, que representen interessos empresarials, de productors o de professionals, són molt presents en els processos decisoris de la UE en tot allò relacionat amb el mercat únic i les polítiques de regulació econòmica i social. Les multinacionals més grans poden fer *lobby* de manera individualitzada, però el més habitual és agrupar-se de manera horitzontal o per sectors per establir estratègies conjuntes davant determinades qüestions. Un bon exemple n'és Business Europe, una organització patronal europea que representa els interessos de més de quaranta organitzacions empresarials de trenta-quatre països europeus.

En segon lloc, podem destacar els grups que defensen interessos més socials o ciutadans, com grups de defensa dels consumidors, sindicats, grups ecologistes, ONG o moviments socials. Si bé els interessos dels treballadors han tingut un paper més històric (per exemple, en la Confederació Europea de Sindicats –CES–, creada l'any 1973), altres interessos més difusos, com la defensa del medi ambient o la cooperació i el desenvolupament, no van emergir com una veu a ser escoltada a Brussel·les fins ben entrada la dècada dels norantes. Tot i que alguns d'aquests *lobbys* (a part de la CES, altres grups d'interès grans com l'Organització Europea dels Consumidors –BEUC– o l'Oficina Ambiental Europea –EEB–) són convidats sovint per la Comissió Europea a assistir a reunions per rebre *feedback* de les seves propostes, altres més petits organitzativament o més minoritaris temàticament han quedat exclosos de participar directament en el procés de presa de decisions europeu i han hagut de buscar altres formes d'acció col·lectiva més directes davant les institucions europees, com campanyes en els mitjans de comunicació, manifestacions o altres accions de protesta més directa contra alguna mesura o per a impulsar alternatives a les propostes legislatives presentades per les institucions europees.

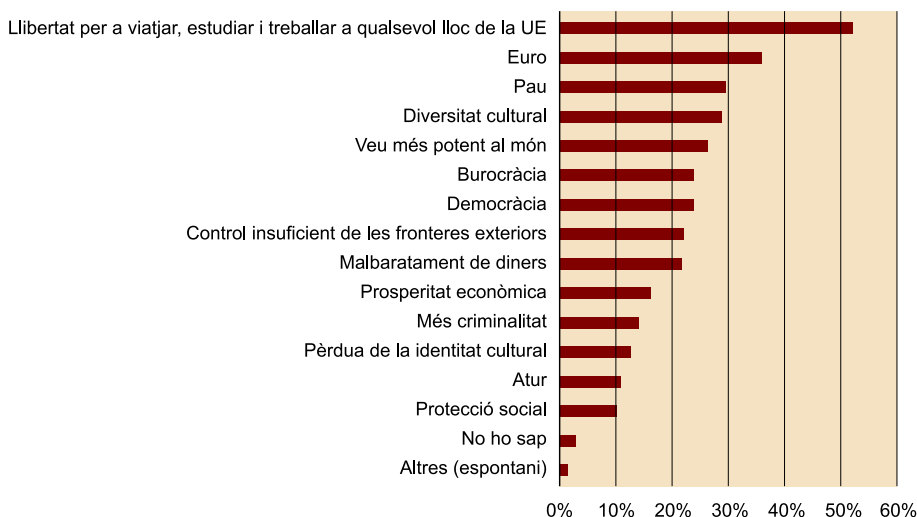
Finalment, també cal incloure en aquest apartat les organitzacions de representació d'interessos territorials, no solament de governs regionals o subestamentals sinó també de governs locals. Aquestes busquen influir directament en favor dels seus interessos davant de les institucions europees circumval·lant moltes vegades els mateixos governs nacionals. Aquests van guanyar cert pes amb la creació del Comitè de les Regions (CDR) a partir del Tractat de Maastricht, ja que se'n va institucionalitzar la participació formal, encara que no vinculant, en el procés de presa de decisions europeu. No obstant això, les representacions regionals i locals a Brussel·les fan activitats d'informació i seguiment de l'activitat europea, representació i promoció d'interessos regionals, relació amb les institucions comunitàries i establiment de contactes i xarxes amb actors similars en altres països europeus. A Catalunya, per exemple, hi trobem diversos exemples, com la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE però també l'Oficina de la Diputació de Barcelona a Brussel·les, que representa els interessos dels municipis d'aquest territori.

L'accés als centres de decisió dels diferents grups d'interès pot variar depenent del tema a tractar, de qui en tingui la competència o de la fase en què es vulgui incidir. Però, per norma general, la Comissió Europea i, cada vegada més, el Parlament Europeu són les institucions davant de les quals els *lobbys* europeus tracten de presentar les seves reivindicacions. D'una banda, la Comissió presenta un alt grau de permeabilitat respecte a les pressions dels grups organitzats, a canvi d'informació i coneixements especialitzats. Durant el procés d'elaboració de proposicions, els grups tracten d'entrar en contacte amb els funcionaris responsables de preparar els textos per transmetre informació i opinions documentades o fins i tot influir més directament en els gabinets dels comissaris. D'altra banda, la funció colegislativa del Parlament també és un punt clau al qual els *lobbys* pretenen arribar. Els eurodiputats que preparen com a ponents els informes legislatius s'acosten a vegades als grups d'interès més implicats per sondejar-ne les opinions, i, a la inversa, els grups d'interès poden proposar esmenes als ponents per a modificar el sentit d'alguna part d'aquests informes. En definitiva, el sistema decisor europeu és construït sobre un sistema d'equilibris institucionals que afavoreix la incidència dels grups d'interès a escala europea, no solament per a apropar les decisions europees als interessos de la societat, sinó també per a tenir un coneixement més ampli i especialitzat abans de legislar sobre una qüestió concreta.

9. Els ciutadans europeus

Tal com vam veure en el mòdul 2, durant molts anys la participació dels ciutadans en el projecte europeu estava molt basada en el consens permissiu, és a dir, en l'acceptació sense qüestionament d'un projecte d'integració a escala regional liderat per les elits nacionals. Això va anar canviant, també en paral·lel a l'augment de competències de la Unió i a l'impacte creixent de les decisions preses a escala europea en la vida dels ciutadans, fins a obrir el debat sobre el dèficit democràtic de les institucions comunitàries. En aquest últim apartat volem centrar-nos en les actituds dels ciutadans envers la Unió Europea en tres aspectes diferents: els canals pels quals s'informen sobre l'actualitat de la Unió Europea, la manera de participar en el procés d'integració europea i la manera d'identificar-se amb el projecte europeu. Abans, però, què significa la Unió Europea per als ciutadans europeus?

Percentatge de respostes a la pregunta «What does the European Union mean to you personally?» (Què significa la Unió Europea per a vostè?) (2018).



Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurobaròmetre (2018) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

Davant d'aquesta pregunta de l'Eurobaròmetre (enquesta semestral que la Comissió Europea elabora des del 1973), hi ha una gran varietat de respostes de tipus econòmic i polític, amb connotacions positives i negatives i amb molt poca variació al llarg dels anys. L'aspecte més esmentat pels ciutadans és la llibertat individual per a viatjar, estudiar i treballar dins el territori de la Unió Europea com a resultat del moviment lliure de persones establert pel mercat únic. El segon aspecte és la moneda única, l'euro. Però també hi ha respostes no vinculades a les qüestions econòmiques de la Unió, com la pau, la diversitat cultural, la democràcia o el fet de poder tenir una veu més potent al món. Entre els significats negatius de la UE, en destaquen la burocràcia europea, el

control insuficient de les fronteres externes, la pèrdua de la identitat cultural o el malbaratament de diners que comporta el projecte d'integració europea, entre d'altres.

Perquè els ciutadans puguin tenir una opinió sobre la Unió Europea i puguin participar-hi, cal prèviament una certa recepció d'informació respecte a aquesta organització. En aquest sentit, ja és un tòpic afirmar que, en general, els ciutadans no estan ben informats sobre la Unió Europea. Moltes vegades la política europea es veu molt llunyana de la vida diària dels ciutadans en els estats membres, i per tant la informació que en reben és mediatitzada per força per altres actors, no solament els mitjans de comunicació sinó també els partits polítics (i grups d'interès). Aquest dèficit d'informació comporta que les actituds dels ciutadans envers la Unió es vegin molt influïdes pel seu context nacional, ja que aquestes vies de transmissió de la informació tenen també un component nacional molt significatiu.

No hi ha veritablement mitjans de comunicació europeus que donin informació sobre l'actualitat europea, entesa d'una manera àmplia com el que passa en tot el territori de la Unió. Els ciutadans s'informen pels mitjans de comunicació nacionals, que incideixen moltes vegades en la visió nacional respectiva quan parlen de qualsevol tema europeu. Encara més, hi ha una diferència enorme entre estats membres sobre el volum de cobertura de la política i els esdeveniments de la Unió. De totes maneres, hi ha estudis que han demostrat que els ciutadans europeistes tendeixen a consumir mitjans europeistes i els ciutadans euroescèptics tendeixen a consumir mitjans afins, i que els mitjans tendeixen a cobrir els temes més controvertits, com la difícil gestió de les ampliacions de la UE, el creixement de l'euroescpticisme en alguns països, la crisi dels refugiats o els efectes de la crisi econòmica, i no tant el seguiment de noves mesures impulsades pel Consell Europeu en qualsevol d'aquests temes o la seva implementació per part de la Comissió.

Pel que fa als partits polítics, el cert és que en les campanyes electorals (europees i nacionals) encara es presenta una visió molt nacional de la integració europea tot i que s'han anat configurant partits polítics a escala europea fruit de la seva interacció en el Parlament Europeu i que han aconseguit imposar a més la idea dels *Spitzenkandidaten*. Més enllà de posicionaments concrets en cadascuna de les polítiques comunitàries, els partits s'ordenen principalment en dos eixos, l'eix tradicional esquerra - dreta i l'eix a favor - en contra de la integració europea. El debat acadèmic en ciència política sobre si els partits són el reflex de les actituds dels ciutadans o si serveixen per a modular les opinions dels seus votants va més enllà del debat sobre la integració europea, però el cas del creixement de l'euroescpticisme en alguns estats membres s'ha convertit en un exemple paradigmàtic d'això.

Respecte a la participació dels ciutadans en la Unió Europea, hi ha tres vies de participació formal. La primera són les eleccions al Parlament Europeu (ja comentades en l'apartat d'aquest mòdul dedicat a aquesta institució), que se

celebren cada cinc anys. Tot i els intents, des del 2014, de vincular els resultats d'aquestes eleccions al nomenament del president de la Comissió amb la figura dels *Spitzenkandidaten* de cada partit europeu, la participació va continuar a la baixa, molt per sota del que ocorre en les eleccions generals a cada estat membre. El Parlament Europeu té cada vegada més competències legislatives i de control de l'executiu, però els ciutadans continuen sense sentir-se implicats ni en el seu dia a dia ni en les seves eleccions.

La segona via de participació és més directa i són els referèndums sobre qüestions relacionades amb l'agenda comunitària. Cal dir que la convocatòria d'un referèndum és una potestat nacional, i fins ara no s'ha produït mai una convocatòria de referèndum a escala europea. Alguns estats membres són més assidus a aquest recurs per obligació constitucional a l'hora de ratificar decisions importants, com Irlanda, per tradició política o per compromís governamental. Es poden identificar quatre tipus diferents de referèndum depenent del tema a tractar:

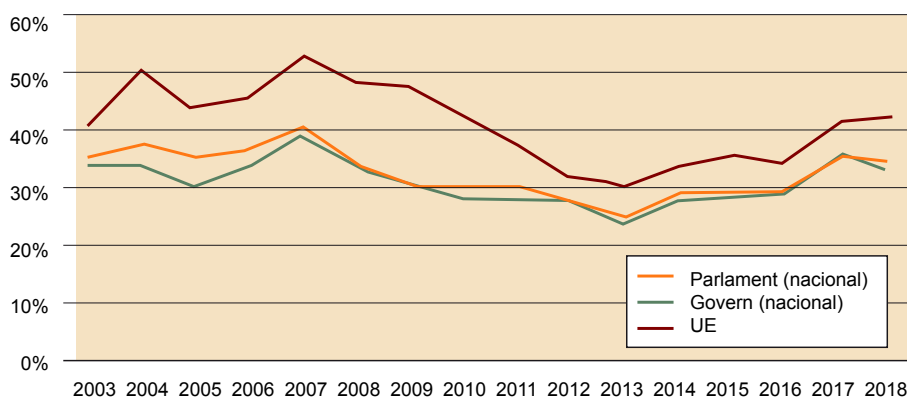
- Referèndums sobre l'adhesió a la Unió Europea: És cada vegada més habitual que l'estat candidat sotmeti a referèndum la decisió final sobre l'adhesió. En les últimes onades d'ampliació (el 2004, 2007 i 2013), solament Xipre no va celebrar cap referèndum. Tanmateix, cal destacar també el cas noruec, que en dues ocasions (1972 i 1994) va rebutjar la seva adhesió per referèndum.
- Referèndums per a ratificar tractats: Si bé alguns referèndums d'aquest tipus són considerats un mer tràmit, d'altres han portat grans maldecaps a les institucions europees, ja que n'han posposat l'entrada en vigor (Dinamarca va haver de celebrar un segon referèndum sobre el Tractat de Maastricht l'any 1993 perquè en el primer havia guanyat el no, i el mateix va ocórrer a Irlanda amb els tractats de Niça i Lisboa) o fins i tot han fet abandonar el tractat acordat i signat (va ser definitiu el no de França i els Països Baixos al tractat constitucional l'any 2005).
- Referèndums sobre la implementació d'una política europea concreta a escala nacional: Els governs decideixen convocar encara més excepcionalment un referèndum quan hi ha signes d'oposició a una mesura europea concreta per part de l'opinió pública. Per exemple, Suècia i Dinamarca van rebutjar per referèndum unir-se a la moneda única al principi de la dècada dels 2000, Grècia també va dir no a les condicions del rescat financer proposat l'any 2015, tot i que llavors el Govern el va acabar acatant, i els Països Baixos van rebutjar aprovar un acord d'associació entre la UE i Ucraïna (aprovat finalment per via parlamentària un any més tard).
- Referèndums sobre la sortida de la Unió: De moment, només podem incloure el cas del Regne Unit en aquesta categoria. Si bé l'any 1975 ja va celebrar un referèndum per a ratificar la seva continuïtat com a membre

de les comunitats europees, al juny del 2016 la pregunta demanava directament si els ciutadans estaven a favor de la sortida de la Unió.

I la tercera via és la iniciativa ciutadana europea, un mecanisme que entrà en vigor l'any 2012 i pel qual els ciutadans de la Unió poden presentar peticions legislatives formals a les institucions de la UE sobre qualsevol assumpte sempre que sigui de la seva competència i sempre que la iniciativa tingui prou suport. El Tractat de Lisboa estableix que en el termini d'un any és necessari haver recollit un milió de signatures en almenys set estats membres, amb un mínim a cada país depenent del nombre d'habitants, per tal que la iniciativa tingui validesa i sigui examinada per la Comissió. Després que la Comissió hagi declarat vàlida la iniciativa, els promotors disposen de tres mesos per a detallar la proposta i presentar-la en una audiència pública davant del Parlament Europeu, a partir de la qual la Comissió ha d'anunciar una decisió. Si la Comissió decideix legislar, s'inicia el procediment legislatiu habitual.

Finalment, a partir d'aquesta interacció dels ciutadans amb la Unió Europea, és a dir, segons com reben la informació que arriba de la Unió i com hi participen, es desenvolupa el sentiment d'identificació (o no) amb el projecte europeu. En aquest sentit, una de les preguntes més recurrents i més esmentades per mitjans de comunicació i recerques acadèmiques és el grau de confiança dels ciutadans amb la Unió Europea:

Evolució de la confiança en diferents institucions: Parlament (nacional), Govern (nacional) i UE (2003-2018). Percentatge de ciutadans que diuen que confien en aquestes institucions. Dades per al conjunt de la UE. (Per als anys amb més d'un resultat, s'ha calculat la mitjana.)



Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurobaròmetre (2018) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>.

Confiança dels ciutadans en la Unió Europea per estat i en percentatge. Resposta 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».

| Estats | Tendeix a confiar-hi | Tendeix a no confiar-hi | NS/NC |
|-----------|----------------------|-------------------------|-------|
| Lituània | 67 | 19 | 15 |
| Portugal | 57 | 36 | 8 |
| Dinamarca | 57 | 32 | 12 |

Font: Eurobaròmetre (2018)

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

| Estats | Tendeix a confiar-hi | Tendeix a no confiar-hi | NS/NC |
|----------------|----------------------|-------------------------|-----------|
| Luxemburg | 56 | 31 | 13 |
| Bulgària | 56 | 28 | 16 |
| Irlanda | 54 | 35 | 11 |
| Finlàndia | 53 | 35 | 12 |
| Estònia | 53 | 25 | 22 |
| Malta | 52 | 29 | 19 |
| Romania | 52 | 41 | 8 |
| Suècia | 51 | 40 | 9 |
| Països Baixos | 51 | 42 | 8 |
| Alemanya | 50 | 42 | 9 |
| Letònia | 49 | 36 | 16 |
| Bèlgica | 47 | 49 | 4 |
| Polònia | 46 | 41 | 13 |
| Eslovènia | 44 | 50 | 6 |
| Hongria | 44 | 50 | 6 |
| Croàcia | 44 | 48 | 7 |
| Eslovàquia | 44 | 45 | 12 |
| Àustria | 43 | 51 | 7 |
| Unió Europea | 42 | 48 | 10 |
| Espanya | 42 | 49 | 10 |
| Xipre | 37 | 54 | 8 |
| Rep. Txeca | 37 | 56 | 7 |
| Itàlia | 36 | 51 | 13 |
| França | 34 | 55 | 11 |
| Regne Unit | 30 | 57 | 12 |
| Grècia | 27 | 69 | 4 |

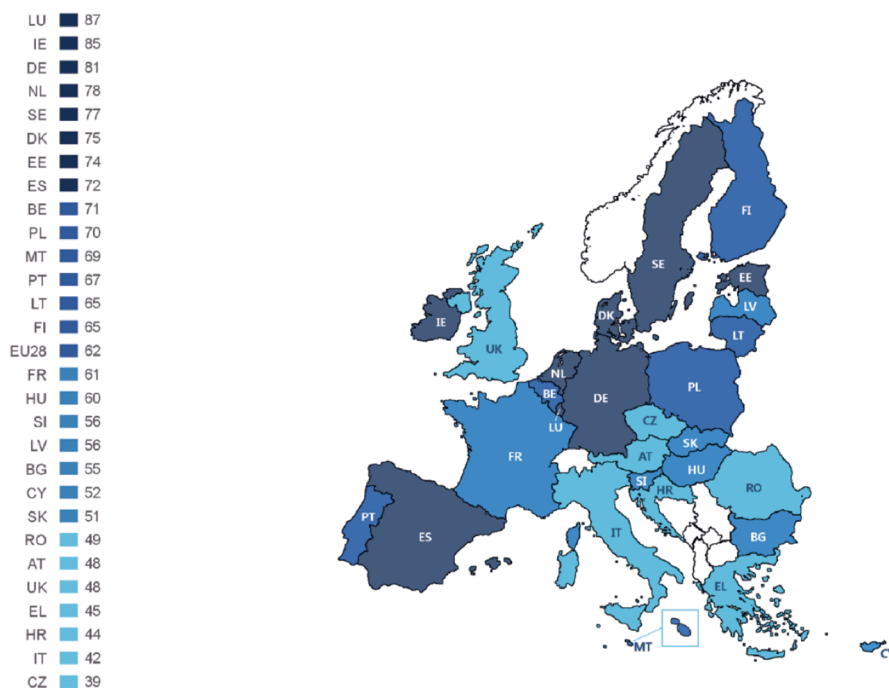
Font: Eurobaròmetre (2018)

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

Amb aquestes dades de l'Eurobaròmetre s'evidencia, d'una banda, que la confiança dels ciutadans envers el projecte europeu és constantment més alta que envers les respectives institucions nacionals, i, de l'altra, que varia considerablement entre estats membres. Nombrosos factors nacionals i europeus, i també polítics i econòmics, influeixen en el grau de confiança dels ciutadans envers la Unió, i molts d'aquests factors no s'expliquen per les fractures (*clea-*

vages) tradicionals de la integració europea: estats fundadors enfront d'estats adherits més endavant, estats del sud enfront d'estats del nord, estats contribuents nets al pressupost enfront d'estats receptors nets del pressupost, estats de l'Europa occidental enfront d'estats de l'Europa oriental, etc. No obstant això, aquesta diferència entre estats membres pot anar vinculat a la percepció dels ciutadans sobre si ha estat positiu o negatiu el fet que el seu país sigui membre de la Unió.

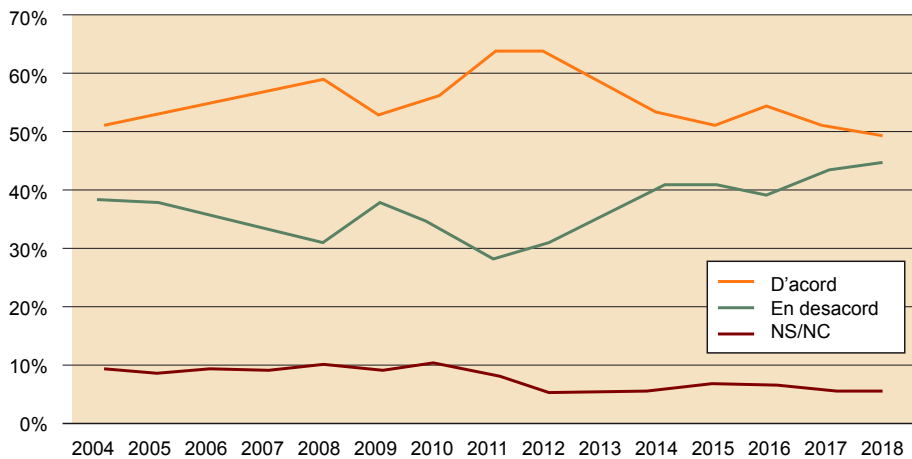
Resposta a la pregunta «Do you think that (our country)'s membership is a good thing? (Creus que la pertinença a (el nostre país) és bona?»).



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

Finalment, per a tancar aquest apartat sobre el paper dels ciutadans europeus en la integració europea, una altra pregunta de l'eurobaròmetre resumeix molt bé si els europeus se senten actors importants d'aquest projecte que després de la Segona Guerra Mundial es va iniciar amb sis estats membres i que amb els anys s'ha anat ampliant a bastament pel continent europeu. Els ciutadans consideren que la seva veu no és suficient escoltada a la Unió. Tot i que la diferència s'ha anat reduint en els últims anys, encara guanya el sentiment que el projecte europeu és un projecte d'elits en el qual no se sent ni s'escolta prou la veu dels ciutadans a Brussel·les.

Resposta 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» (Si us plau, digueu-me, per a cada afirmació, si hi esteu més aviat d'acord o més aviat en desacord. La meua veu compta a la Unió Europea) (període 2004-2018).



Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurobaròmetre (2018) <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index>.

Resum

El sistema institucional europeu és fruit de l'evolució del mateix procés d'integració europea. S'ha construït, reformat i millorat al llarg dels anys per adaptar-se a les necessitats de cada moment. No és un projecte acabat ni finit; és un projecte en evolució constant. La segona dècada del segle XXI deixa molts interrogants oberts sobre la Unió. En el pla de l'aprofundiment, l'any 2017 la Comissió Europea va plantejar el debat sobre el futur de la Unió a partir de cinc escenaris possibles: seguir igual, fer menys però més eficientment, centrar-se només en el mercat únic, avançar només els que vulguin mitjançant les cooperacions reforçades, o, el més ambiciós, fer més conjuntament. En el pla de l'ampliació, la Unió es planteja per primera vegada la reducció d'estats membres en comptes de l'ampliació infinita. Institucionalment, l'esgotament després de dècades de reformes successives dels tractats va portar que el Tractat de Lisboa esdevingués el marc de referència polític i institucional dins del qual es pot continuar treballant per a fer una Unió més eficient, legítima democràticament i propera als ciutadans.

Es tracta d'un engranatge institucional, original i únic però a la vegada complex, en què els equilibris s'han de trobar horitzontalment entre les institucions però també verticalment de les institucions cap als estats membres i a la inversa. Aquesta complexitat moltes vegades ha comportat certa lentitud en la capacitat de reacció enfront de problemes sobrevinguts. L'impacte de la crisi financera global sobre les economies d'alguns estats membres, i en conseqüència el risc sobre la supervivència de l'euro, ho van fer palès.

Les institucions d'avui tenen poca cosa d'aquelles institucions creades amb sis estats membres fundadors per donar gruix a la idea de la integració europea, primer de la CECA, després de la CEE i avui de la UE. El Consell Europeu es va crear per donar rumb i direcció al projecte des del vessant intergovernamental. El Parlament Europeu es va consolidar amb l'arribada dels eurodiputats escollits per sufragi universal i a poc a poc va guanyar pes legislatiu i de control. La Comissió va anar balancejant-se entre les seves funcions d'iniciativa legislativa i d'execució de les polítiques europees. I el Tribunal de Justícia va fixar la primacia del dret comunitari més enllà del que havien previst els tractats. Cadascuna de les institucions europees va haver de buscar el seu espai i adaptar-se per a trobar l'equilibri institucional que ha acabat essent el pal de paller de la integració europea.

Bibliografia

Lectures seleccionades

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, pàg. 213-229. Michael W. Bauer i Stefan Becker revisen el paper de la Comissió Europea en la nova arquitectura de la governança econòmica, sorgida com a resposta a la crisi econòmica i financera global del 2008. Mitjançant l'evidència empírica, desmenteixen la idea que la Comissió ha perdut influència en el procés d'integració europea en detriment d'altres institucions més intergovernamentals. Segons els autors, el que ha succeït és un canvi en les seves funcions, ja que, d'una banda, ha vist reduïda la seva capacitat de fixar l'agenda europea tot i que, de l'altra, ha crescut substancialment el seu paper en la fase d'implementació dels nous instruments econòmics 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, pàg. 161-178. En l'altra cara de la moneda, Uwe Puetter revisa el paper de les institucions intergovernamentals de la UE, el Consell Europeu i el Consell de la UE, en la nova arquitectura de la governança econòmica postcrisi. L'autor demostra que les polítiques econòmiques de la UE s'han mantingut en l'àrea de la coordinació intergovernamental, on han proliferat també mètodes de treball més informals entre governs. El Consell Europeu guanya pes com a actor que fixa l'agenda europea, i el Consell de la UE, l'Ecofin en aquest cas, esdevé l'espai de deliberació en la recerca del consens per a establir les posicions comunes de la Unió.

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, pàg. 1091-1107. Tot i que, com a norma general, el Consell de la Unió Europea pren decisions per majoria qualificada, la pràctica real al llarg dels anys demostra que les decisions s'acaben prenent per consens sense necessitat de votació. Stéphanie Novak analitza les dinàmiques de funcionament en la presa de decisions del Consell i conclou que els ministres reunits eviten el sistema formal de prendre decisions per tal de no fer pública l'oposició a l'adopció de qualsevol decisió. L'article reflexiona sobre la unanimitat i el consens i també sobre la transparència i la rendició de comptes (*accountability*) en les decisions europees.

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, pàg. 1528-1540. Una de les últimes mesures portades a terme en el marc europeu per a augmentar la seva legitimitat democràtica va ser la vinculació entre els resultats de les eleccions europees i l'elecció del president de la Comissió Europea mitjançant els nomenaments dels *Spitzenkandidaten* de cada partit europeu. Sara B. Hobolt analitza com va ser la campanya electoral europea del 2014 i si aquesta mesura va tenir impacte en el resultat de les eleccions o en el grau de participació ciutadana. Conclou que on més va influir aquest «experiment constitucional» va ser és en les dinàmiques interinstitucionals de la Unió amb un reforçament clar del pes del Parlament Europeu.

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, pàg. 569-601. Article ja clàssic en l'estudi de l'opinió pública europea i, més concretament, en alguns dels motius del suport ciutadà a la integració europea. A partir de dades de l'Eurobaròmetre del principi dels anys noranta, Christopher J. Anderson demostra que, com que els ciutadans europeus estaven poc informats i tenien poc interès en el projecte europeu, el seu suport variava depenent de les seves actituds polítiques en l'àmbit domèstic. L'article és interessant perquè permet la comparació amb la situació actual de l'opinió pública europea i dona variables a analitzar sobre les variacions entre les opinions públiques dels estats membres.

Referències bibliogràfiques

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

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

Hix, S.; Høyland, 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, 4a. edició.

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

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

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. (editors) (2015). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 7a. edició.