



## **La Unión Europea. Sistema institucional.**

El Tratado de Lisboa no altera sustancialmente la arquitectura institucional de la Unión, basada en el triángulo compuesto por sus tres principales instituciones: el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Ahora bien, para servir mejor a los ciudadanos europeos, introduce una serie de nuevos elementos que aumentan la eficacia, coherencia y transparencia de las instituciones.

Éstas pasan a ser siete: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. Artículo 13 TUE.

Al margen de las presiones o recelos que han llevado a ese amplio marco institucional, el Tratado de la Unión sólo le dedica un precepto marco o de cabecera con sus roles, funciones y composición en el citado Tratado a 5 Instituciones que son fundamentales en el plano jurídico-político: Parlamento, Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia. Para saber qué papeles y funciones asumen las 2 Instituciones restante hay que acudir al TFUE.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, en calidad de triángulo de decisión, se ven asistidas por unos órganos auxiliares, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, que tienen funciones consultivas.

El Consejo dispone, además, de un destacado órgano específico que le auxilia en sus actividades, el Comité de Representantes Permanentes. A su vez, cada Institución y algunos órganos auxiliares han creado una constelación de comités y grupos de trabajo, muchos de ellos permanentes, ad hoc.

Los Tratados han sido muy rígidos a la hora de distinguir entre unos órganos principales, para los que reserva la denominación de Instituciones, y otros de carácter secundario cuya misión es asistir a las Instituciones, a los que habitualmente se les denomina órganos consultivos.

Respecto a la distribución de funciones entre las Instituciones; la analogía con los sistemas estatales de división de poderes es casi

imposible, frente a la división de los tres poderes clásicos del Estado, hay 7 Instituciones de las cuales al menos cuatro participan y concurren en el ejercicio de poderes.

Cualitativamente, no se puede hacer una comparación entre la división de poderes, bastante precisa en las Constituciones democráticas, y la distribución y participación de varias Instituciones en una misma función en la Unión europea.

Hay, como han señalado algunos autores, una separación funcional, pero no una separación orgánica que permitiera identificar una Institución con una forma determinada de poder.

El Parlamento Europeo, además de las compartidas funciones legislativas y presupuestarias, goza de una competencia consultiva amplia, pero no siempre muy influyente. Sin embargo, el Parlamento Europeo y Consejo apenas poseen iniciativa legislativa, que está depositada en la Comisión, como Institución independiente, pero cada vez más compartida con los Estados miembros en materias como el espacio de libertad, seguridad y justicia y la política exterior.

Pero, además de colegislar, el Consejo es el titular de amplios poderes ejecutivos, lo que significa que adopta normas generales o de base y puede adoptar en casos justificados las de ejecución o atribuir la ejecución a la Comisión bajo ciertas modalidades de seguimiento o control. Así pues, el poder ejecutivo en las Comunidades Europeas se reparte entre el Consejo y la Comisión, además de concretos poderes del Consejo Europeo y del Banco Central Europeo.

Tan sólo el tribunal de Justicia y el Tribunal General asumen las funciones propiamente jurisdiccionales equiparables a las que ejercen los altos órganos judiciales en un Estado, si bien el Tribunal de Justicia es una instancia suprema con una diversidad de competencias.

En definitiva, en el sistema de la Unión también encontramos los tres poderes clásicos, lo que sucede es que en el ejercicio de cada uno de ellos pueden concurrir varias instituciones.

Este complejo tejido de interrelaciones podría subsumirse en dos poderes básicos: poderes de decisión ( asumidos por la Comisión, el

Parlamento, el Consejo, el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo) y poderes de control ( asumidos por la Comisión, el Parlamento, el Banco Central Europeo , el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas)

El principio de equilibrio institucional es una pieza clave del sistema institucional de la Unión . El sentido de este principio reside en el ejercicio por cada Institución de las competencias que le han sido atribuidas por los Tratados en las modalidades y condiciones previstas por ellos (art.13.2 TUE) Las Instituciones gozan de poderes que ejercen autónomamente; poderes protegidos, a su vez, frente a invasiones de otras Instituciones u órganos. Esa autonomía no les permite desentenderse de las tareas de las otras y deben colaborar entre sí.

De aquí se extrae una doble consecuencia:

- Los poderes atribuidos a una Institución no pueden ser ejercidos por otra Institución o por órganos auxiliares, con la única excepción de la delegación de poderes para adoptar actos no legislativos (art. 290 TFUE) y de ejecución (art. 291.2 TFUE)
- Los poderes atribuidos a las Instituciones tienen que ser ejercidos por éstas en los límites y condiciones impuestas por los tratados.

A pesar de que los poderes de las Instituciones aparecen descompensados, con funciones entremezcladas y dispersas, los Tratados ponen un gran cuidado en la reconducción de estas situaciones hacia un diálogo y colaboración entre las Instituciones. Esto es esencial entre las tres Instituciones que participan en el proceso de decisión; lo prevén y exigen los Tratados desde su fundación (art. 295 TFUE): el Parlamento, la Comisión y el Consejo se consultarán mutuamente y organizarán de común acuerdo las modalidades de esa colaboración.

En definitiva, el equilibrio institucional es interdependiente y multipolar; del entendimiento y diálogo entre intereses diversos dependerá un progreso equilibrado y aceptable para los Estados y la ciudadanía de la Unión Europea. Por ello, esa dialéctica o tensión entre las Instituciones ha sido considerado como un signo de vitalidad y fuente de progreso.

## EL CONSEJO EUROPEO.

### Introducción:

De entre los grandes cambios introducidos por el Tratado de Lisboa merece especial atención el operado en el denominado Consejo Europeo. Por primera vez a esta instancia se le considera Institución. El artículo 13 del TUE que enuncia las Instituciones de la Unión así lo establece.

### Artículo 15 TUE

1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.
2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
3. El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.
4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá

renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

6. El Presidente del Consejo Europeo:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y 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;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

Se hace necesario conocer el origen del Consejo Europeo, la transición de la “cumbres “ al Consejo Europeo.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París los días 9 y 10 de diciembre de 1974 es la que llevó a cabo una cierta formalización del Consejo Europeo. El comunicado final de la

Conferencia, la “carta fundacional” de lo que en adelante se denominaría “Consejo Europeo”, señalaba en su punto 2:

Los Jefes de Gobierno decidieron en consecuencia, reunirse, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la comunidad y a título de cooperación política.

En realidad, más que un acto de constitución del Consejo Europeo, la Conferencia de París fue el momento en que se materializó, como consecuencia de un proceso gradual de “institucionalización”, una práctica internacional que se había iniciado en París los días 10 y 11 de febrero de 1961 cuando, por primera vez, los Jefes de Estado o de Gobierno de las CCEE y sus Ministros de Asuntos Exteriores se reunieron para organizar una cooperación política más estrecha. A partir de aquí, seis importantes Conferencias de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de las CCEE tuvieron lugar con esta estructura. En ellas se abordaron, con éxito problemas comunes de cooperación policial, fuera del marco comunitario, y se definieron las grandes orientaciones políticas del sistema comunitario. La Conferencia de París de 1974 consagró esta práctica que siguió posteriormente un proceso de evolución y consolidación bajo la denominación de Consejo Europeo. En sentido estricto, la primera reunión del “Consejo Europeo” es la celebrada en Dublín los días 10 y 11 de marzo de 1975. A partir de ahí, con cambios en su periodicidad y con la incidencia de varias reuniones extraordinarias, el Consejo Europeo se fue convirtiendo en una estructura institucional sin la que resulta incomprensible el proceso de construcción europea.

En la actualidad el Tratado de Lisboa ha plasmado con mayor o menor acierto esta evolución que hemos analizado, inaugurando una nueva etapa para el Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa pone fin a la cuestión del carácter institucional del Consejo Europeo al formalizarlo como una Institución de la Unión (art. 13 TUE).

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO EUROPEO.

### Composición.

La composición por los Jefes de Estado o del Gobierno viene a expresar una clara intencionalidad política: que quienes lo componen sean las personas que tienen el más alto grado de representatividad

y de responsabilidad política de cada Estado miembro. De ahí que la composición deba entenderse de una manera flexible que permita encajar las diversas situaciones constitucionales de los Estados miembros. En realidad, todos los Estados están representados por sus Jefes de Gobierno salvo los casos francés (Presidente de la República) y chipriota (Presidente de Chipre), en que están representados por sus Jefes de Estado.

El Presidente de la Comisión forma parte del Consejo Europeo. Es la expresión de una seria conquista de la Comisión, que durante tiempo reivindicó no sólo su presencia sino un papel relevante en el Consejo Europeo. No obstante, el Consejo Europeo suele adoptar sus actos por consenso pero cuando recurre a una votación la exclusión del Presidente de la Comisión y del Presidente del propio Consejo expresamente prevista en el art. 235.1 TFUE acentúa el carácter interestatal de la Institución y diluye el papel de la Comisión.

Reuniones del Consejo.

Históricamente ha existido flexibilidad y la actividad de esta Institución se ha desarrollado en una atmósfera de informalidad generalizada. La falta de rigidez y de excesivas formalidades ha sido parte fundamental de la esencia del Consejo Europeo y explican en buena medida su éxito. El Tratado de Lisboa podría alterar en un futuro próximo esta flexibilidad. El art. 15 TUE prevé que el Consejo Europeo se reunirá “dos veces por semestre” convocado por su Presidente, es decir dos por cada Presidencia rotatoria del Consejo de conformidad con la decisión que el Consejo Europeo adopte en virtud de lo previsto en el art. 136 TFUE.

El art. 15 de TUE prevé, asimismo, que el Consejo Europeo podrá reunirse de manera extraordinaria por convocatoria de su Presidente cuando la situación lo exija. El Tratado de Lisboa se ha limitado a trasladar una práctica que en los últimos años había elevado el número previsto en la regulación anterior (2 veces al año) hasta cuatro y dejado abierta la posibilidad de convocatorias extraordinarias.

Se simplifica el modelo, dos por semestre y las extraordinarias que la situación aconseje, no hay motivo para pensar que haya diferencias jurídicas entre unas y otras.



Lugar de reunión, parece confirmarse la regla de celebrar las reuniones ordinarias del Consejo Europeo en Bruselas y las extraordinarias e informales en ciudades del Estado que ejerce la Presidencia.

Presidente del Consejo.

Art. 15 TUE. Es una de las principales novedades del Tratado de Lisboa. Responde a la vieja preocupación de otorgarle a la UE, en particular en su proyección exterior, una mayor visibilidad y permanencia que viene a sumarse a la que ya se intentó con el Alto Representante de PESC y vuelve de nuevo con la remodelada y reforzada figura del alto Representante Permanente de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y con esta Presidencia del Consejo Europeo.

El Presidente será elegido por un periodo de dos años y medio, con posibilidad de una sola reelección, lo que hace coincidir el máximo de su nombramiento con una legislatura europea.

La elección será por mayoría cualificada del Consejo europeo, el primer Presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, ha sido designado por unanimidad en la reunión especial del Consejo Europeo de 18 de noviembre de 2009.

Funciones Internas: Dirigidas especialmente a organizar la propia actividad del Consejo Europeo:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y 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;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

Funciones Externas:

Art. 15.6 El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de

política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Organización de trabajos y procedimiento de votación.

El Consejo de Asuntos Generales preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión. El proyecto de orden del día “comentado” se desglosa en los siguientes puntos:

- Los puntos a ser aprobados o ratificados sin debate.
- Los puntos a debatir para definir orientaciones políticas generales.
- Los puntos que requieran una decisión del Consejo Europeo.
- Los puntos a debatir que no han de ser objeto de conclusiones.

Este proyecto, que debe ser elaborado con cuatro semanas de antelación, se eleva a “orden del día” definitivo por el propio Consejo de Asuntos Generales la víspera de la reunión del Consejo Europeo.

El TUE prevé que el Consejo Europeo podrá invitar al Presidente del Parlamento Europeo a comparecer ante él y mantiene la obligación de presentarle un informe después de cada reunión.

El procedimiento decisorio en el seno del Consejo Europeo, sin necesidad de disposición expresa y como consecuencia de ese carácter “internacional” es el CONSENSO excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

Cuando a lo largo de los Tratados se establecen los procedimientos de adopción de decisiones del Consejo, los tres sistemas son:

- Unanimidad.
- Mayoría cualificada.

- Mayoría simple.

## Poderes y funciones del Consejo Europeo.

La historia misma del Consejo Europeo es una historia de crecimiento continuo de su poder. Las circunstancias políticas y económicas han contribuido de manera decisiva a esta imparable evolución.

Las funciones que los Tratados adjudican al Consejo Europeo son realmente amplias y de extraordinaria importancia. En este sentido podemos hablar de funciones constitutivas, funciones de orientación y dirección general, funciones institucionales especiales y funciones como instancia de solución de conflictos sistémicos.

### Funciones constitutivas.

Contienen el conjunto de funciones que permiten al Consejo Europeo modificar las disposiciones y procedimientos establecidos en los propios tratados, esto es, en las normas constitutivas.

### Funciones de orientación y dirección general.

Herederas de la función esencial de impulso y orientación. Destacan la prevista en el art. 22.1 TUE para la totalidad de las acción exterior de la UE fijando los “intereses y objetivos estratégicos”, las orientaciones generales en PESC,.

### Funciones institucionales especiales.

Aquellas que responsabilizan al Consejo Europeo de los nombramientos de las más altas instancias de la Unión, propuesta del Presidente de la Comisión y nombramiento del Presidente, Vicepresidente y los Consejeros del BCE o de las cuestiones más delicadas políticamente.

Funciones como instancia de solución de conflictos sistémicos

Aquí se hace referencia a las previsiones constitucionales que convierten al Consejo Europeo en una verdadera instancia política de apelación.

Actos del Consejo Europeo.

Lo habitual es que las conclusiones de la Presidencia alberguen distintas fórmulas para expresar el consenso de los Jefes de Estado y de Gobierno. Así, es habitual la fórmula de Declaraciones, cuando se adoptan posiciones importantes de principio o de especial importancia o la de Orientaciones cuando el Consejo Europeo debe adoptar los principios y orientaciones generales o el más genérico de Decisiones, que sirve tanto para el establecimiento de las estrategias comunes como par el ejercicio de cualquier otro poder concreto atribuido al Consejo Europeo.

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Introducción.

El Consejo es una Institución en la que están representados los intereses nacionales y, por ello, encarna el principio de la representación de los Estados integrados en la Unión. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa era la única Institución que encarnaba el principio de la legitimidad intergubernamental o representatividad territorial, pero desde entonces comparte esa representación de los intereses nacionales con el Consejo Europeo. Pero este último es un ejecutivo intergubernamental a diferencia del Consejo que es un legislativo intergubernamental.

El Consejo asume los más importantes poderes de decisión legislativa y presupuestaria, así como de definición de políticas y de coordinación en la Unión ( art. 16 TUE). Asume tan importantes y diversas funciones porque la creación, primero, de las Comunidades Europeas y , más tarde, de la Unión, así como su dinámica misma, está condicionada a la existencia y permanencia de los Estados miembros.

El Consejo se regula en los artículos 16 del TUE y 237 a 243 TFUE.

## Artículo 16

1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.

2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión.

Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Las disposiciones transitorias relativas a la definición de la mayoría cualificada que serán de aplicación hasta el 31 de octubre de 2014, así como las aplicables entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, se establecerán en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias.

6. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.

7. Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.

8. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

9. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los miembros del Consejo hacen valer intereses nacionales, pero el resultado de sus deliberaciones es armonizar esos intereses particulares en el superior interés de la Unión. El Consejo es una Institución que, después de un complejo proceso de confrontación de intereses nacionales, define el interés común.

El Consejo, aunque no es independiente de los Estados, expresa una voluntad propia, distinta de la voluntad de cada uno de los Estados y la decisión del Consejo se impone a todos los Estados miembros, hayan votado a favor o en contra o se abstuvieran

Composición.

El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente.

Varias consideraciones:

1.- Habrá que atenerse al sistema constitucional de cada Estado para saber quienes son miembros del gobierno.

2.- No debe interpretarse literalmente la alusión al “rango ministerial” en el sentido de que sólo los Ministros podrían formar el Consejo, el rango ministerial puede serlo en el nivel regional o autonómico, siempre que el Gobierno del Estado miembro faculte a esa persona para comprometer su voluntad caso por caso.

3.- Si no pudiera asistir un miembro del Gobierno podría hacerse representar por otra persona; ahora bien, el voto habrá de delegarse en un Estado miembro que esté representado por un miembro del Gobierno (art. 239 TFUE); esta exigencia es, indirectamente, una regla de quórum que asegura una presencia mínima de la mitad de los Estados representados por miembros del Gobierno para proceder a una votación. En la práctica, todas las instancias del Consejo suspenden sus trabajos en presencia de menos de la mitad de las delegaciones.

4.- La composición del Consejo es variable según los temas a tratar en el orden del día de cada consejo.

#### Formaciones del Consejo.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hay un total de diez formaciones. El art. 16.6 TUE prevé que el Consejo se reúna en diferentes Formaciones, las existentes actualmente son:

- Consejo de Asuntos Generales
- Consejo de Asuntos Exteriores
- Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.
- Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. JAI
- Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
- Consejo de Agricultura y Pesca.
- Consejo de Medioambiente.



- Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte.
- Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.
- Consejo de Competitividad (mercado interior, industria, investigación y espacio)

## Presidencia.

Hasta 1995 el orden de rotación en la Presidencia del Consejo se hacía según el orden alfabético. A partir de 1996 se acordó que no hubiera un orden rígido: se mantuvo el principio de rotación y duración semestral. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han introducido otros cambios: habrá un sistema dual, con presencia permanente en el Consejo de Asuntos Exteriores a cargo de Alto Representante de la Unión (y vicepresidente de la Comisión) a fin de lograr una mayor visibilidad, coherencia y eficacia en materia de acción exterior y con presidencias rotatorias para el resto de formaciones. Una segunda excepción al sistema general de rotación es el Eurogrupo ( Consejo de Estados que tienen como moneda el euro)

Salvo las dos excepciones citadas, la presidencia rotatoria se ejerce, de forma sucesiva, por cada Estado miembro, durante un periodo de seis meses. Pero el orden preciso se acuerda, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por el consejo Europeo por mayoría cualificada y puede ser modificada como consecuencia de circunstancias especiales que afecten a un Estado ( procesos electorales...)

El sistema rotatorio de la presidencia del Consejo se aplica también al órgano auxiliar (COREPER) y a los grupos de trabajo dependientes de éste.

La Presidencia del Consejo es una función política que da al Estado que la ejerce un poder de coordinación y dirección de los trabajos, de impulso y conciliación de los intereses nacionales y de representación. La Presidencia ha sido, hasta ahora, el motor político de la UE asumiendo una función de impulso y programación en los trabajos.

Los inconvenientes de la rotación son la falta de continuidad en los grupos de trabajo y comités y calendario presidenciales demasiado coincidentes con intereses nacionales.

#### Organización y coordinación de los grupos de trabajo

El calendario de sesiones se programa con una antelación de siete meses al del ejercicio mismo de la presidencia de forma concertado con los otros Gobiernos y la Comisión. Se trata de programas anuales confeccionados conjuntamente por dos presidencias en función de directrices estratégicas a medio plazo que determina el Consejo Europeo., tienen la ventaja de ser programas más equilibrados, menos condicionados por inquietudes nacionales y más operativos.

La convocatoria y el orden del día se hacen siempre por el Presidente en ejercicio, ya sea por iniciativa suya o a petición de algún Estado miembro. El orden del Día se elabora por el Presidente del COREPER, que es el Jefe de la Representación Permanente del Estado miembro que ese semestre ejerce la Presidencia, el cual consulta a las otras Representaciones Permanentes y a la Comisión por si estimasen pertinente la inclusión de otros temas, sólo se pueden añadir temas por unanimidad.

Es importante destacar que en el orden del día provisional se indicarán los puntos respecto de los cuales la presidencia, las delegaciones de los Estados miembros o la Comisión han solicitado una votación.

La ordenación de los debates se dirige por la presidencia.

El recurso a la votación es el poder concreto más importante y eficaz que se asigna a la presidencia, los miembros del Consejo sabrán así que, agotada la deliberación sin acuerdo, tales divergencias no serán obstáculo para que, si se reúne la mayoría cualificada, la propuesta normativa sea adoptada.

La Secretaría General del Consejo cumple funciones de gran importancia para el Consejo y su Presidente. Está compuesta Por: Secretario General; Secretario General Adjunto; Gabinete; Servicio jurídico y varias direcciones generales. Comprende cerca de 3.500 funcionarios.

Representación.

El Presidente en ejercicio no preside la UE ni representa formalmente a ésta. Sólo preside y representa al Consejo mismo.

La Presidencia elabora un programa de prioridades e intenciones para el semestre que se presenta al Parlamento Europeo por el Jefe del Gobierno o el Ministro de Asuntos Exteriores; Ministros sectoriales asisten a todas las sesiones plenarias del Parlamento europeo; también suelen tener algún encuentro con el Comité Económico y Social y unas estrechas y continuas relaciones con el Presidente de la comisión.

Preparación de las tareas del Consejo: El Comité de Representantes Permanentes.

Sin perjuicio de la asistencia técnica y jurídica que presta la Secretaría General al Consejo, los Tratados han confiado al COREPER la misión de preparar los trabajos del consejo y de realizar las tareas que éste le confíe.

El COREPER está formado por representantes de los Estados miembros y en concreto por los Jefes de la Representación Permanente de cada Estado miembro acreditada ante la UE. Una de las singularidades de los Representantes permanentes es la dualidad de tareas que desempeñan:

- Por un lado, asumen responsabilidades como representantes diplomáticos coordinando las actividades de la Administración ante las Instituciones de la Unión, están vinculados a sus Estados en tanto agentes nacionales actuando bajo instrucciones de su gobierno y representando y defendiendo intereses nacionales.

Por otro lado, como miembros de un órgano de naturaleza común, buscan soluciones conjuntas con los otros Representantes Permanentes en las que prime el interés de la Unión.

El COREPER divide el contenido del orden del día en dos partes:

- COREPER I, formado por los Representantes Permanentes Adjuntos.
- COREPER II, formado por los Jefes de las Representaciones Permanentes.

El COREPER ha creado numerosos grupos de trabajo, estos se encargan de la discusión y preparación técnica de la decisión, están formados por miembros de las Representaciones Permanentes y si fuera necesario por funcionarios de la Administración nacional desplazados a tal fin.

La Comisión está invitada a hacerse representar en sus sesiones, también se invita a participar al Banco Central Europeo cuando se debaten propuestas de su iniciativa.

Atribuciones del Consejo.

El Consejo encarna la influencia del control permanente e institucionalizado de los Estado miembros sobre las decisiones políticas y sobre la legislación de la Unión.

- Función legislativa del Consejo: Esta función compartida con el Parlamento Europeo se traduce fundamentalmente en:
  - o La aprobación de actos legislativos por el Consejo y el Parlamento adoptados en procedimiento ordinario.
  - o La aprobación de actos legislativos por el Consejo, adoptados previa consulta en unos casos y con la aprobación en otros por el Parlamento europeo, mediante un procedimiento especial.

A su vez, se podrá delegar el poder legislativo del Consejo y del Parlamento Europeo en la Comisión para la adopción de actos delegados.

- Función legislativa del Consejo mediante procedimiento especial.

En los casos específicamente previstos en los Tratados. La utilización de un procedimiento u otro viene predeterminado en cada base jurídica, caso por caso, y, por lo tanto, las Instituciones no tienen libertad de elección.

El recurso al procedimiento legislativo especial tiene carácter de excepción.

- Atribuciones normativas no legislativas. Funciones de definición y coordinación de políticas.

El Consejo goza del poder de decisión de las políticas de manera muy amplia. Es frecuente que se le atribuya la coordinación al Consejo, o a los Estados miembros en el marco de la Unión, o junto a otras Instituciones. Así tiene las atribuciones de coordinación en :

1.- Supervisar la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con los orientaciones generales.

2.- Coordinar la estrategia para el empleo.

3.- Coordinar en diversas materias como salud pública; redes transeuropeas; industria; investigación y política espacial; políticas nacionales de cooperación al desarrollo...

4.- Reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria.

- Atribuciones en materia de relaciones exteriores.

Procedimientos de votación.

Mayoría simple .Se prevé en pocas ocasiones.

Mayoría cualificada. Es el procedimiento generalizado para la formación de la voluntad de la Unión, se vota por esta mayoría siempre, salvo cuando el Tratado dispone otra forma.

Unanimidad. Se prevé para decisiones de especial importancia. Se mantiene para determinadas materias como fiscalidad, recursos propios, régimen lingüístico, política exterior, defensa...

## LA COMISIÓN EUROPEA.

Composición y nombramiento.

La Comisión es una Institución creada desde el origen mismo de las Comunidades Europeas en los años cincuenta, si bien se denominaba Alta Autoridad en la extinta Comisión del Carbón y del Acero.

Es una Institución independiente de los Estados que se encarga de la gestión centralizada de los asuntos comunes a la Unión. Encarna el interés general. Art. 17.1 TUE.

La Comisión está compuesta por tantos Comisarios como Estados miembros. En este número se incluye a la Presidencia y al alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y política de Seguridad, que será uno de sus vicepresidentes. El Tratado de Lisboa mantiene esta composición, al menos, hasta el 1 de noviembre de 2014.

Más europeísta e integrador hubiera sido que el número de Comisarios fuera siempre inferior al de Estados miembros mediante un número fijo y predeterminado, como en principio se prevé que a partir de que la Comisión se renueve en el 2014. Dicho de otro modo: un tercio de los Estados miembros no tendrán un nacional en la Comisión.

Los miembros de la Comisión Europea son propuestos y nombrados en relación de su competencia general, su compromiso europeo y han de ofrecer garantías plenas de independencia.

En cuanto al nombramiento de la Comisión: ésta goza de un mandato de cinco años, al igual que los miembros del Parlamento europeo, de modo que su proceso de nombramiento se inicia tras cada renovación parlamentaria.

Su nombramiento ha experimentado una evolución cada vez más democratizadora. A tenor de las modificaciones introducidas por los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Lisboa el procedimiento es el siguiente:

Tras cada elección al Parlamento Europeo y a la vista de los resultados electorales, el Consejo Europeo, por mayoría cualificada propondrá la personalidad candidata a nombrar como Presidente o Presidenta de la Comisión.

El pleno del PE decidirá por mayoría de los miembros que lo componen, si aprueba o no, con carácter vinculante, la propuesta del Consejo en torno al candidato a la Presidencia, en caso de no aceptar el Consejo tendrá que proponer otra candidatura.

El nuevo Presidente inicia consultas con los Gobiernos a fin de proponer a las demás autoridades que formarían la Comisión. Los miembros de la Comisión serán propuestos por mayoría cualificada por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente designado. La

persona nombrada por el Consejo Europeo, con la aprobación del Presidente de la Comisión, como Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad asumirá la vicepresidencia de la Comisión.

Cuando los Gobiernos han alcanzado un acuerdo sobre el conjunto de los miembros de la Comisión, el Parlamento invita a cada una de las personalidades propuestas, en función de su competencias, a comparecer ante las comisiones parlamentarias pertinentes y éstas informan al Presidente de sus conclusiones sobre la capacidad de los propuestos para los cargos. Este examen del Parlamento Europeo se inspira en el sistema de audiencias (hearings) del Senado norteamericano y no está previsto directamente en los Tratados.

Todos los designados, se someterán colegiadamente a un voto de aprobación del Parlamento europeo (por mayoría de los votos emitidos). Serán formalmente nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

Estatuto de la Comisión Europea y de sus miembros.

Es una Institución independiente de los Estados miembros, de las Instituciones de la Unión y de los intereses privados.

Aunque los miembros de la Comisión tienen que ser nacionales de los Estados miembros y son nombrados por los Gobiernos, ni individual ni colegiadamente los representan y tampoco pueden defender intereses de los Estados ni de los particulares.

No dependen del mantenimiento de la confianza de sus Gobiernos ni del Consejo, únicamente podrán ser cesados de sus cargos por el Tribunal de Justicia, a instancias del Consejo o de la propia Comisión, si se constatase que un miembro de la Comisión no reúne ya las condiciones para el ejercicio de su cargo o si ha cometido una falta grave.

Gozan de amplia libertad para enjuiciar problemas europeos, no obstante se les exige compromiso de respetar las obligaciones derivadas de su cargo, especialmente los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, después de su cese, de ciertas funciones o ciertas ventajas.

Otra característica definitoria es la colegialidad.

Presidencia y organización interna.

El Presidente marca la orientación política y decide la organización interna a fin de garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de la acción del Colegio. Debe gozar, pues, de amplia libertad para conferir funciones dentro del Colegio de Comisarios pero el respeto a estas previsiones introducidas por los Tratados de Ámsterdam y Niza depende siempre de la personalidad del Presidente.

Se reconocen poderes al Presidente para estructurar y repartir las responsabilidades tanto al inicio del mandato como su reordenación a lo largo del mismo.

Además, el Tratado, desde la reforma de Niza, recogió el denominado “procedimiento Prodi” o compromiso de dimisión de los Comisarios a los que se lo solicite el Presidente, si bien en el caso del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión se requiere además el acuerdo del Consejo europeo.

Es posible que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Presidente de la Comisión vea debilitada su autoridad y el ejercicio de sus funciones por la presión de una Presidencia estable del Consejo y la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que pasa a ser Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.

La figura del Alto Representante introducirá disfunciones por su carácter bifronte en la colegialidad e independencia de la Comisión.

La Comisión aprueba su propio reglamento interno, distribuye los sectores de actividad entre los distintos Comisarios: cada Comisario se encarga de varios ámbitos, no siempre homogéneos ni comparables con las tradiciones gubernamentales de las “carteras ministeriales”.

De la Comisión depende una gran infraestructura administrativa compuesta por unos servicios generales e internos ( Secretaría General, gabinetes de los Comisarios, servicio jurídico, oficina de estadística, oficina europea de comunicación....) y una veintena de direcciones generales dedicadas a las Políticas y a las Relaciones Exteriores.



Atribuciones.

La Comisión tiene asignada una misión esencial: promover el interés general de la Unión. Mantiene su cuasi monopolio de iniciativa normativa, si bien comparte más casos con otros actores como los Estados miembros u otras Instituciones.

Conserva sus poderes como guardiana de los Tratados, sus poderes de gestión y decisión incluida la ejecución presupuestaria.

Ha perdido peso político en el sistema institucional en las recientes reformas y se ha debilitado, la Comisión tiene que encontrar su papel en el nuevo contexto de la Europa ampliada y del ascenso del Consejo Europeo y del propio Parlamento Europeo y marcar un liderazgo sobre la base de grandes objetivos comunes.

Derecho de iniciativa legislativa.

Uno de los poderes que singularizan a la Comisión es su poder de iniciativa normativa. Mediante el derecho de propuesta, casi general, la Comisión participa en la formación de actos legislativos y no legislativos de la Unión (art. 17.2 TUE) e impulsa la acción normativa.

Hay excepciones a este derecho de propuesta pero son casos específicos y detallados en los Tratados en los que se confía la iniciativa a un grupo de Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Banco Central Europeo o al Tribunal de Justicia o al Banco Europeo de Inversiones.

El derecho de iniciativa revela que se ha confiado en la Comisión la concepción y la preparación de legislación de la Unión y que le corresponde, en la gran mayoría de los casos, aportar en la concepción de las propuestas una visión de conjunto inspirada en el interés de la Unión; asume el papel de “motor” de la Comunidad.

El procedimiento legislativo ordinario, consistente en la adopción conjunta por el Parlamento europeo y por el Consejo, exige con carácter general de la propuesta previa de la Comisión. Este derecho significa:

Que la voluntad exprese de los Tratados, la gran mayoría de los actos legislativos del Parlamento Europeo y del Consejo, sólo pueden

ser adoptados si previamente han recibido la correspondiente propuesta normativa de la Comisión.

Que en la gran mayoría de los casos, el Consejo puede aprobar o rechazar el acto propuesto por mayoría cualificada pero si quiere enmendarlo o modificarlo, incluso a instancia del Parlamento Europeo necesita la unanimidad. Es el privilegio de la Comisión.

La razón de ser de este privilegio reside en que la Comisión encarna el interés general conjunto, este privilegio es una garantía de protección de los intereses generales

La Comisión puede modificar su propuesta en todo momento, dispone de un verdadero poder de negociación con el Consejo y con el Parlamento Europeo, articulándose en torno a este derecho de iniciativa el llamado diálogo triangular Comisión-Consejo-Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo y el Consejo no pueden sustituir a la Comisión en su derecho de propuesta, aunque sí pueden pedirle que le someta todas las propuestas adecuadas.

La Comisión sólo puede presentar una propuesta normativa si hay base jurídica que le reconozca el derecho de propuesta o de iniciativa (principio de atribución de competencia). Cuando la Comisión estima que deba actuar en un determinado ámbito, intervienen en esa decisión criterios de oportunidad, de necesidad o de urgencia.

Cuando considera que debe elaborar una propuesta normativa, las Direcciones Generales afectadas preparan informes o estudios de base, solicitan datos y estadísticas, hacen estudios de legislación comparada....

Hay que tener en cuenta la influencia de los expertos nacionales, de los grupos socioeconómicos y los principios de transparencia y subsidiariedad.

En definitiva, Cómo se elabora una propuesta legislativa?

1. Suele elaborar la propuesta legislativa (Reglamento, Directiva o Decisión) el departamento responsable, previa consulta interna (a todos los departamentos interesados de la Comisión) y externa (a las autoridades nacionales, los agentes del sector y otros interesados).

2. El procedimiento depende de lo que el Tratado establezca para el sector de que se trate. En la mayoría de los casos se trata del procedimiento de codecisión: la propuesta formal aprobada por el Colegio de Comisarios es examinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, que actúan conjuntamente como legislador europeo. En algunos casos también se consulta al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

En el procedimiento de codecisión, el legislador europeo estudia la propuesta en una, dos o tres lecturas. A lo largo de todo el proceso que culmina en la aprobación de la propuesta, la Comisión desempeña un papel mediador y vela por que se tengan en cuenta los intereses europeos.

3. Por último, para su aplicación por la Comisión y los Estados miembros, la normativa aprobada por el legislador europeo se incorpora a los ordenamientos jurídicos nacionales (sólo en el caso de las Directivas; los Reglamentos y Decisiones son directamente aplicables).

La Comisión también puede adoptar actos no legislativos:

Bien por atribución del Parlamento Europeo y del Consejo cuando le delegan aspectos parciales y limitados de poder legislativo, dando lugar a reglamento delegados, directivas delegadas y decisiones delegadas

Bien por atribución mediante actos de la Unión cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución. Adoptará, entonces, reglamentos de ejecución, directivas de ejecución y decisiones de ejecución

El poder de decisión propio de la Comisión, es decir, por atribuciones directas del Tratado está limitado caso por caso, y es de naturaleza ejecutiva o reglamentaria.

La Comisión como gestora de la Unión adopta actos de naturaleza reglamentaria y administrativa tanto de alcance general como individual. Así:

La Comisión tiene poder reglamentario para establecer condiciones de estancia de trabajadores que, después de haber ocupado un empleo, deseen permanecer en el territorio de un Estado miembro.

La Comisión es la encargada de gestionar importantes sectores de la actuación de la Unión a través de la administración de fondos estructurales, como es el caso de Fondo Social Europeo, el Fondo europeo de desarrollo regional...

Se le confía el poder de ejecución del presupuesto de la Unión.

La Comisión es la guardiana del Derecho de la Unión, está dotada de los medios adecuados para exigir la aplicación de las normas comunitarias.

También ejerce control sobre los Estados miembros, como "guardiana de los Tratados", la Comisión comprueba que todos los países miembros aplican la legislación de la UE correctamente.

Si considera que un gobierno nacional no está aplicándola, como primera medida envía una carta oficial pidiendo que se corrija el problema. En última instancia, la Comisión remite la cuestión al Tribunal de Justicia, que puede imponer multas y cuyas decisiones son vinculantes para los países y las instituciones de la UE.

El procedimiento decisorio. La participación de los Estados miembros en las diferentes partes del proceso.

¿Cómo opera el sistema de producción normativa en la Unión Europea? ¿Cómo pueden intervenir en este los grupos de interés?

Lo explicamos en detalle a través de un ejemplo clave para las profesiones liberales: la revisión de la Directiva 2005/36/CE de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

El pasado 23 de enero el Comité de Mercado Interior y Protección del Consumidor del Parlamento Europeo (PE) votaba las enmiendas definitivas a la propuesta legislativa de la Comisión Europea (CE) sobre la modernización de la Directiva 2005/36/CE de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Este nuevo paso aproxima el final del procedimiento legislativo, si bien queda aún un largo camino por recorrer. Inicio del procedimiento normativo: Comisión Europea La Comisión Europea encuentra también entre sus funciones, además de las propiamente ejecutivas, la de promover iniciativas legislativas y presentárselas al Parlamento Europeo y al Consejo, cámaras co-legisladoras.

Fue en el año 2010 cuando, en base a las referidas funciones, la CE comenzó un proceso de evaluación de la Directiva de reconocimiento de cualificaciones profesionales con el objetivo de modernizar su contenido. Sentaba, con ello, las primeras bases de un procedimiento legislativo ordinario.

Este procedimiento, anteriormente conocido como proceso de co-decisión –introducido por el Tratado de Maastricht en el año 1992 y modificado por el Tratado de Ámsterdam en 1999– se introduce renovado en el Tratado de Lisboa de 2009 convirtiéndose en el principal procedimiento legislativo del sistema decisorio de la UE. Para dotar a su iniciativa legislativa de una mayor transparencia y representatividad, la Comisión realizó, durante los años 2010 y 2011, una intensa labor de comunicación con los grupos de interés a través de los conocidos como ‘Libros de Consulta’ –Consulta Pública de 7 de enero de 2011 y Libro Verde del mismo año–.

Abría así la puerta de entrada al proceso a cualquier agente interesado en formar parte del mismo, lo que supone una característica esencial del sistema de producción normativa de la UE.

La participación de las organizaciones representativas de las profesiones liberales en esta fase incipiente del procedimiento fue públicamente celebrada en varias ocasiones por la institución comunitaria, que encontró en Unión Profesional como representante de las profesiones liberales españolas y en el Consejo Europeo de las Profesiones Liberales (CEPLIS) un apoyo constante y un intenso trabajo de colaboración.

La presencia y participación de estas y otras instituciones representativas de las profesiones ha sido y es a día de hoy una de las más significativas en este procedimiento. Como resultado de toda esta labor, la CE publicó a fecha de 19 de diciembre del 2011 su

‘Propuesta Legislativa para la modernización de la Directiva 2005/36/CE de reconocimiento de cualificaciones profesionales’.

Se iniciaba así, formalmente, el procedimiento legislativo ordinario. Primera lectura: Parlamento Europeo.

Fase 1: Comité parlamentario Conforme establece el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la UE, la propuesta legislativa de la CE debe ser formalmente trasladada al Parlamento Europeo y al Consejo, debiendo pronunciarse el Parlamento en primer lugar.

Así, cuando en diciembre del año 2011 la CE presentó su texto relativo a las cualificaciones profesionales, el Parlamento designó al Comité de Mercado Interior y Protección del Consumidor como responsable del proceso.

Una vez analizada la propuesta en profundidad y recibidas las aportaciones provenientes de los grupos de interés, entre otras las de Unión Profesional, los miembros del Comité presentaron sus enmiendas al mismo.

El pasado 23 de enero dicho Comité votó sus enmiendas definitivas, algunas de las cuales fueron previamente transaccionadas, llegando a un acuerdo entre sus miembros.

Al cierre de esta edición no había sido publicado aún el informe oficial que recoge su posicionamiento.

¿Cuáles son entonces, a partir de este momento, los pasos que restan para el fin del procedimiento?

La respuesta a esta pregunta dependerá del grado de acuerdo que las instituciones comunitarias alcancen. Vemos, a continuación, las posibilidades existentes:

Fase 2: Pleno del Parlamento Europeo Según el calendario previsto el próximo 11 de junio el Pleno del PE deberá adoptar su posición por mayoría simple sobre la propuesta legislativa de la CE.

Así, en base al informe resultante de la votación del día 23 de enero, el Pleno adoptará una posición que podrá:

- Aprobar la propuesta legislativa de la CE sin modificarla.
- Introducir enmiendas a la propuesta legislativa de la CE.

- Devolver la propuesta legislativa a la CE en caso de considerarla del todo inaceptable.

Previsiblemente, el Parlamento negociará con la Comisión para tratar que ésta modifique su propuesta acorde en relación a contenidos de la propuesta legislativa como el Desarrollo Profesional Continuo, la tarjeta profesional europea o el Sistema de Información del Mercado Interior –autoridad competente y centros de asistencia–.

El PE debatió además otros aspectos esenciales de los sistemas de reconocimiento como el acceso parcial, los mecanismos de alerta o los requisitos lingüísticos.

Y es que la Comisión puede, casi hasta el último paso del procedimiento, alterar el contenido de su proyecto.

Primera lectura: Consejo de la Unión Europea Mientras todo esto ocurre entre la CE, el PE y los grupos de interés, el Consejo de la UE trabaja también en el contenido de la propuesta legislativa.

Lo hace a través de un grupo de expertos coordinado por la presidencia de turno del Consejo –actualmente, Irlanda– que rinde cuentas ante un Comité de Representantes Permanentes de los gobiernos de los estados miembros.

En el caso concreto de la Directiva de reconocimiento de cualificaciones profesionales, el grupo de trabajo ha venido reuniéndose durante varias fechas a lo largo del año 2012.

En base a sus principales opiniones sobre el estado del proceso, Unión Profesional trabaja en su aportación a esta institución comunitaria con el objetivo de trasladar, una vez más, las inquietudes de las profesiones liberales españolas a este respecto.

Una vez recibida la posición del PE, el Consejo adoptará también su posición en primera lectura.

Podrán darse, en ese momento, los siguientes supuestos:

- Si el Pleno del PE no modifica la propuesta legislativa de la Comisión o esta asume las enmiendas propuestas por la eurocámara y el Consejo lo aprueba, se pondrá fin al procedimiento con la aprobación

del acto legislativo. La nueva versión de la Directiva estará, por tanto, preparada.

- Si el Pleno del PE ha introducido enmiendas a la propuesta de la CE y el Consejo las asume en su totalidad por unanimidad, también se pondrá fin al procedimiento con la aprobación del acto legislativo.

- Si el Consejo no aprueba la posición del PE, adoptará una posición propia que se transmitirá al Parlamento para una segunda lectura. Segunda lectura:

Parlamento Europeo y Consejo Durante esta segunda lectura, las cámaras deberán trabajar en una posición común en un plazo de tiempo determinado.

Una vez recibida la posición del Consejo, el comité responsable del PE podrá:

- Aprobar la posición del Consejo.

La nueva Directiva se considerará, entonces, adoptada.

- Rechazar por mayoría la posición del Consejo (veto): ello pondrá fin al procedimiento y no se adoptaría la nueva versión de la Directiva.

- Proponer enmiendas a la posición del Consejo.

En el tercer supuesto, el Consejo de la UE tendrá que pronunciarse de nuevo, pudiendo:

- Aprobar todas las enmiendas.

La aprobación deberá ser por mayoría cualificada cuando se cuente con la aprobación de la CE o por unanimidad cuando no se cuente con la aprobación por la CE. El acto se considerará adoptado.

- No aprobar todas las enmiendas.

Dando lugar con ello a la tercera y última fase posible del procedimiento normativo: la conciliación y la tercera lectura.

Conciliación y tercera lectura En caso de que las cámaras colegisladoras no hayan alcanzado tampoco un acuerdo en segunda lectura, el Tratado de Funcionamiento de la UE prevé la formación de un comité de conciliación.



Este «tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo (...) sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura» (artículo 294).

En esta última fase procedimental la CE jugará de nuevo un importante papel trasladando su experiencia a las cámaras.

El texto conjunto acordado pasará, a continuación, a una tercera lectura en la que tendrá que ser definitivamente aprobado o rechazado, poniéndose en cualquiera de los dos casos fin al procedimiento.

### **Derecho comunitario europeo y Derecho español.**

La Unión Europea cuenta para el cumplimiento de sus fines, con recursos humanos y materiales, con recursos financieros y con instrumentos normativos. El Derecho comunitario tiene primacía sobre el derecho nacional para poder garantizar su uniformidad en todos los Estados miembros. Por otra parte, el Derecho comunitario tiene autonomía con respecto al Derecho interno de los Estados.

Además, confiere derechos e impone obligaciones directas tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados miembros y a sus ciudadanos, en el marco del denominado efecto directo del Derecho comunitario.

El Derecho comunitario se compone de los Tratados constitutivos y de los Tratados de adhesión (Derecho originario) y de las normas contenidas en los actos aprobados por las instituciones comunitarias en aplicación de dichos Tratados (Derecho derivado).

Derecho originario.

Estaba formado por los tres Tratados fundacionales:

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París y que entró en vigor el 23 de julio de 1952.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (CE), firmado en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

(Euratom), firmado en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.

El Tratado CECA ha cumplido su plazo de vigencia (50 años), por lo

que en la actualidad carece de la misma.

Los Tratados fundacionales han sido adaptados a las nuevas circunstancias que surgían con ocasión de la adhesión de nuevos Estados miembros, en 1973 (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda), 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Suecia y Finlandia), y 2004 (Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia).

Además, los Tratados fundacionales han sido objeto de modificaciones institucionales importantes, así como a la introducción progresiva de nuevos ámbitos de competencia, en diversas ocasiones. Así:

Acta única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo y la Haya y que entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en octubre de 2004, cuando entre en vigor.

Derecho derivado.

El derecho comunitario derivado está formado por los actos adoptados por las Instituciones para el ejercicio de las competencias que les confieren los Tratados. Se trata de las "normas europeas".

Entre estos actos destacan los Reglamentos (actos aplicables directamente en todos los Estados miembros y de manera uniforme), las Directivas (actos que fijan los objetivos a alcanzar, pero que dejan a los Estados miembros la elección de los medios para alcanzarlos) y las Decisiones (actos que obliga únicamente al destinatario), las Recomendaciones y los Dictámenes, que no son vinculantes.

Además, forman parte del derecho derivado de la Unión la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), los acuerdos internacionales de la Unión, los convenios entre los Estados miembros, las resoluciones, declaraciones, conclusiones y comunicaciones interpretativas de la Comisión, los instrumentos PESC (Política Exterior de Seguridad Común, artículos 13-15 del TUE) y JAI (Justicia y Asuntos de Interior, artículo 34 del TUE), y otros instrumentos como directrices o

programas marco plurianuales.

Acervo comunitario.

Además del Derecho Comunitario, se suele hablar a menudo del "acervo comunitario". El acervo comunitario es la esencia de la Unión Europea y va más allá del derecho comunitario en sentido estricto. Está formado por:

El contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados.

La legislación adoptada en aplicación de los Tratados.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Primera Instancia y de los Tribunales especializados.

Las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión.

Los actos en materia de política exterior y seguridad común.

Los actos acordados en materia de justicia y asuntos de interior.

Los convenios internacionales celebrados por la Comunidad, así como los celebrados por los Estados miembros entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión.

Los países candidatos deben aceptar este acervo comunitario antes de adherirse a la Unión Europea. Las excepciones y exenciones al acervo comunitario son escasas y de alcance limitado. La Unión se ha fijado como objetivo mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo, evitando su desnaturalización.

Control de cumplimiento del Derecho comunitario

La Comisión Europea en su papel de guardiana de los Tratados, dispone de diversos instrumentos para controlar el cumplimiento del Derecho de la Unión. Uno de los más importantes es el control jurisdiccional, mediante diversos tipos de recursos.

El recurso de incumplimiento lo interpone la Comisión cuando estima que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben. Es precedido de una carta de emplazamiento y de un dictamen motivado, que permite una fase precontenciosa. También puede interponerse a iniciativa de un Estado miembro.

En la práctica, existen dos categorías fundamentales de infracciones del Derecho Comunitario, que suelen fundamentar la apertura de procedimientos de infracción:

La falta de incorporación o la incorporación tardía de las Directivas en los diferentes derechos internos de los Estados miembros destinatarios o su transposición incorrecta o incompleta.

La deficiente aplicación efectiva por parte de los Estados miembros de cualquier norma de Derecho Comunitario (Tratado, Reglamento, Directiva)

La mala aplicación del derecho comunitario, cuando el Estado miembro no aplica de una forma eficiente la norma nacional de transposición.

El recurso de anulación permite a cualquier persona física o jurídica interponerlo contra las decisiones de las que sea destinatario o que le afecten directa o individualmente. Cumple un papel análogo al del recurso contencioso-administrativo en España.

La excepción de ilegalidad permite recurrir los Reglamentos por vía indirecta, en base a motivos tasados como son la incompetencia o vicios sustanciales de forma, la violación de los Tratados, la desviación de poder, etc.

El recurso de inacción permite a los Estados miembros o las instituciones de la Unión recurrir cuando se produzca una violación del Tratado y el Parlamento, el Consejo o la Comisión se abstengan de pronunciarse.

La cuestión prejudicial, por último, permite al Juez nacional que tenga dudas sobre la interpretación o validez de las normas comunitarias que deba aplicar a un caso concreto, plantearlas ante el Tribunal de Justicia.

Por lo que se refiere a la ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales europeos, los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias si declararen que se han incumplido las obligaciones que les incumben conforme al Tratado. Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha tomado tales medidas, emitirá un dictamen motivado, tras haber dado a aquél la oportunidad de presentar sus observaciones y podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia. La Comisión indicará el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro. Hay una Comunicación de la Comisión publicada en el DOCE C 242, de 21/8/96 sobre la aplicación del art. 171 del TCE (actual artículo 228 CE). Además, en una Comunicación publicada en el DOCE C063 de 28/02/1997 la Comisión especifica el método de cálculo que utilizará para la propuesta de multa coercitiva.

Si el Tribunal de Justicia declarare que el Estado miembro ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a

tanto alzado o de una multa coercitiva.

La Comisión mantiene actualizada la información sobre transposición de directivas y procedimientos de infracción en todos los Estados miembros. Esta información incluye informes anuales de seguimiento en la aplicación del Derecho comunitario. Además, realiza un seguimiento específico sobre la transposición de directivas del mercado interior.

El Derecho Comunitario Europeo es el conjunto de normas que regula la organización y el funcionamiento de la Unión Europea.

Inicialmente las Comunidades Europeas fueron tres:

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), fundada por el Tratado de París del 18 de abril del año 1.951 (hoy extinguida e integrada en la Comunidad Económica Europea).

La Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa).

La Comunidad Económica Europea (CEE).

Estas dos últimas Comunidades fueron fundadas por los Tratados de Roma de 25 de Marzo de 1957.

Se producen posteriormente adhesiones de diversos Estados y modificaciones de los Tratados Fundacionales, entre las que destacamos las siguientes:

El Tratado de la Unión Europea, conocido también como Tratado de Maastricht (por la ciudad holandesa donde fue firmado), de 7 de febrero de 1992 (que entró en vigor el 1 de enero de 1993) creó la Unión Europea como una superestructura política, pero con mantenimiento de la personalidad jurídica de las tres comunidades europeas iniciales, aunque añadiendo a los Tratados originarios (considerados el primer pilar), dos nuevos pilares jurídicos: la política exterior o de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. Crea la llamada ciudadanía europea y establece el principio de libre circulación de personas y capitales.

El Tratado de Maastricht fue objeto de modificaciones por:

- El Tratado de Ámsterdam de 16 y 17 de junio de 1997, mediante el cual se establece la libre circulación de personas en la Unión Europea procedentes de sus Estados miembros (que integra el llamado Acuerdo de Schengen, al que se han adherido países que no forman parte de la Unión Europea como Noruega e Islandia, Liechtenstein o Suiza, existiendo por el contrario países de la Unión Europea que solo forman parte del Acuerdo limitadamente como Reino Unido e Irlanda o Dinamarca, y otros como Bulgaria, Lituania, Letonia, Eslovaquia o la República Checa que formando parte de la Unión europea, no han sido integrados todavía en el Acuerdo).

- El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, que reformaba las instituciones comunitarias.

- Tras el fracasado intento de Constitución Europea de 2004, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, trata de recoger la “esencia de la Constitución europea”, y atribuye a la Unión Europea personalidad jurídica propia, integrando en ella la de las Comunidades originarias, con capacidad de formalizar tratados internacionales en su propio nombre. El Tratado de Lisboa modifica tanto el Tratado de la Unión Europea, como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el antiguo Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y que pasa a ser conocido como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (por cierto que, teniendo sin duda en cuenta la anterior experiencia, los Estados miembros, con la excepción de Irlanda, se han abstenido de someter a referéndum este Tratado, a pesar de su carácter fundacional y estar relacionado con la misma soberanía nacional).

Este Tratado de Lisboa introduce una serie de modificaciones en el funcionamiento de los órganos comunitarios, suprime los llamados tres pilares de la Unión Europea y crea las figuras de Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad para dotar de una mayor coherencia y continuidad a las políticas de la UE. El Tratado de Lisboa también dispone que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea vinculante jurídicamente.

España se integra en las Comunidades Europeas con el Tratado de Adhesión, adoptado en Madrid y Lisboa el 12 de julio de 1985, cuya

ratificación autoriza la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto. También ha ratificado los posteriores Tratados de la Unión Europea, y los de Ámsterdam (1997) y Niza (2001), y el actual Tratado de Lisboa de 2007. Todo encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 93 de la Constitución Española, según el cual: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

El derecho de la unión europea es un conjunto estructurado y organizado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes.

Sus fuentes. Derecho primario y derecho derivado.

Los Tratados básicos, que ya se han mencionado en el epígrafe anterior, constituyen el derecho primario u originario de la Unión Europea.

Tras la última reforma del Tratado de Lisboa estos Tratados básicos son:

- El Tratado de la Unión Europea.

En este Tratado se recoge la propia creación de la Unión Europea como sujeto jurídico, los principios y valores fundamentales de la misma, sus objetivos, la Carta de Derechos Fundamentales, los principios democráticos de funcionamiento interno, entre los que se recoge la ciudadanía europea, el principio de democracia representativa, directa en el caso del Parlamento e indirecta en la Comisión y en el Consejo, la iniciativa legislativa popular y el marco institucional básico, integrado por los siguientes órganos:

- El Parlamento Europeo. Es la primera institución de la Unión y colegislador europeo. Está integrado por diputados elegidos directamente por los ciudadanos. Elige y controla a la Comisión Europea.

- El Consejo Europeo. Es un órgano de impulso y orientación estratégica de la Unión. Está integrada por los jefes de Estado y de Gobierno. Elige a un Presidente y tiene funciones importantes en política interior y exterior.
  
- El Consejo (antes Consejo de la Unión Europea). Integrado por ministros de los gobiernos europeos. Es órgano colegislador con el Parlamento.
  
- La Comisión Europea. Es un órgano de carácter ejecutivo. Dispone casi del monopolio de la política legislativa. Está integrado por un Presidente (nombrado por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo) y un Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (nombrado por el Consejo Europeo a propuesta del Presidente, y sometándose al voto de aprobación del Parlamento), y un número de comisarios, equivalente a los dos tercios de los países miembros (incluyendo al Presidente y al Alto Representante), encargados por el Presidente de la llevanza de diversas carteras o departamentos (los Comisarios resultan de una lista elaborada por el Consejo y el Presidente de la Comisión, han de ser aprobados por el Parlamento y son nombrados por el Consejo en base a esa aprobación del Parlamento).
  
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Es el máximo intérprete del derecho comunitario y de los Tratados.
  
- El Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo.
  
- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (que inicialmente fue el Tratado de Constitución de la Comunidad Económica Europea y después fue conocido como Tratado de constitución de la Comunidad Europea).

Su propia denominación de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea indica en cierta forma un carácter secundario o de desarrollo frente al Tratado de la Unión Europea, que sería el principal o básico, aunque formalmente ambos tengan el mismo rango formal.



En este Tratado de Funcionamiento encontramos las disposiciones relativas al derecho derivado a las que después nos referiremos.

- El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), que hoy tiene una función residual.
- La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La incorporación de estos Tratados originarios al Derecho interno se produce, de la misma forma que los demás Tratados internacionales, con su publicación en el BOE.

En el Diario Oficial de la Unión Europea se han publicado versiones consolidadas de estos Tratados básicos, versiones consolidadas que se seguirán en el Tema.

Aunque fundamentalmente están dirigidos a regular la organización y funcionamiento de la Unión europea, y también las fuentes de derecho propias del derecho de la Unión y su proceso de formación, también se ha predicado de los mismos una eficacia directa para los ciudadanos. Claramente será así hoy respecto a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el Tratado de Lisboa otorga fuerza vinculante.

Derecho derivado. Examen especial del Reglamento y de la Directiva.

Al cuerpo normativo que tiene su origen en actos de las Instituciones comunitarias se le denomina Derecho derivado, Derecho secundario o, simplemente, Legislación Comunitaria. Constituye un bloque normativo de rango jerárquico inferior al Derecho comunitario primario, en virtud del cual es adoptado y al que no puede contradecir.

El artículo 288 del Texto consolidado del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ocupa de regular los actos jurídicos de la Unión, y dispone:

“Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y

dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”.

El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión.

En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.

El Reglamento se publica en el DOCE y entra en vigor cuando el mismo lo determine o, a falta de determinación de la fecha, a los 20 días de su publicación.

A diferencia de la directiva el Reglamento es obligatorio en todos sus elementos o partes. Produce efecto directo. Impone deberes y concede directamente derechos a los particulares, sin que sea precisa su transformación en Derecho Estatal.

2º.- La Directiva.

Este tipo de norma obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Los destinatarios son siempre los Estados miembros, ya sea uno, varios, o todos. La directiva señala un plazo dentro del cual han de cumplir

los Estados destinatarios el deber de resultado que se les impone.

A diferencia del Reglamento, que crea Derecho directamente aplicable, la directiva crea Derecho mediatamente aplicable, una vez que el Estado miembro ha incorporado los contenidos correspondientes a sus propias disposiciones internas.

Después nos ocuparemos en detalle del posible efecto directo de las directivas en relación con los particulares, por lo que la presente pregunta debe entenderse complementada con lo que allí se dirá sobre el efecto de las normas comunitarias.

3º.- La decisión.

Es obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. En el primer aspecto (el ser obligatoria en todos sus elementos) se distingue de la directiva, que solo, obliga a alcanzar un resultado, y se parece al Reglamento en este aspecto de obligatoriedad. El segundo aspecto (ser obligatorio para todos sus destinatarios), le separa del Reglamento, ya que supone que la decisión es una norma individualizada que va dirigida a determinados destinatarios y que por tanto no tiene alcance general. Los destinatarios pueden ser particulares concretos o estados concretos. Este carácter hace que la doctrina vea en la decisión un acto comunitario próximo al acto administrativo que se utiliza sobre todo por la Comisión.

4º.- Recomendaciones y dictámenes.

Son actos no vinculantes, y, por tanto no son fuente del Derecho, pero tienen relevancia jurídica. Se distinguen en base a que las recomendaciones contienen básicamente una invitación a actuar, mientras que los dictámenes, se limitan a expresar una opinión. Además el Tribunal de Justicia ha declarado que a la hora de interpretar las normas comunitarias, los Tribunales nacionales deben tener en cuenta las recomendaciones y los dictámenes, a efectos de acertar en la interpretación correcta.

Por último dentro del Derecho complementario o supletorio podemos hacer referencia a las siguientes fuentes:

1º.- La costumbre: tiene escasa cabida en este Derecho, cuya razón de ser es la cesión limitada de determinadas parcelas de soberanía; sin embargo es admisible el nacimiento de ciertas formas consuetudinarias en el ámbito de las relaciones interinstitucionales comunitarias.

2º.- Derecho internacional general: es fuente del Derecho comunitario como ha reconocido el Tribunal de Justicia de las Comunidades, ya que tal Derecho, aparece insertado en un orden jurídico internacional más vasto, cuya primacía debe reconocer.

3º.- Los principios generales: derivados, bien, de los Tratados básicos, bien del Derecho internacional, bien de las legislaciones de los Estados miembros, constituyen una fuente del Derecho comunitario, opera como un elemento de interpretación de las normas comunitarias, como un medio de cobertura de las eventuales lagunas del sistema y tiene además, una función inspiradora o informadora.

Se habla también como fuente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las comunidades en cuyo estudio entramos.

Valor de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Aparece regulado en el artículo 19 del texto consolidado del Tratado de la Unión Europea y en los artículos 251 y siguientes del Texto consolidado del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Hoy, tras el Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, integra tres órganos: el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y el Tribunal de la Función Pública.

El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez al menos por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales (en principio ocho abogados generales).

Los Tribunales General y de la Función Pública tienen una función asistencia del Tribunal de Justicia. El Tribunal General es competente para para conocer de recursos interpuestos por

particulares, empresas y algunas organizaciones, y de asuntos relacionados con el Derecho de competencia. Este Tribunal General fue creado inicialmente como Tribunal de Primera Instancia de Justicia Europea, y pasó a denominarse Tribunal General desde el Tratado de Lisboa. Sus decisiones pueden ser recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal de la Función Pública es competente para conocer de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados:

- a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;
- b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;
- c) en los demás casos previstos por los Tratados.

Los procedimientos ante el Tribunal de Justicia pueden ser:

#### 1. Procedimiento de las cuestiones prejudiciales

Los tribunales de cada país de la Unión Europea son responsables de garantizar que el Derecho de la Unión Europea se aplique correctamente en ese país, pero existe el riesgo de que los tribunales de distintos países interpreten la legislación de la Unión Europea de maneras distintas.

Para impedir que esto suceda, existe el "procedimiento de las cuestiones prejudiciales". Esto significa que, si un órgano jurisdiccional nacional tiene dudas sobre la interpretación o la validez de una norma de la Unión Europea, puede, y a veces debe, recabar la opinión del Tribunal de Justicia.

#### 2. Procedimiento de recurso por incumplimiento de una obligación

La Comisión puede iniciar este procedimiento si tiene razones para creer que un Estado miembro no cumple sus obligaciones conforme a la normativa de la Unión Europea. El procedimiento puede ser iniciado también por otro Estado miembro.

En cualquier caso, el Tribunal investiga las alegaciones y dicta sentencia. Si el Tribunal declara que se ha producido un incumplimiento, el país de que se trate está obligado a adoptar inmediatamente las medidas necesarias para ponerle fin. Si el Tribunal comprueba que el país no ha cumplido su sentencia, puede multarlo.

### 3. Recurso de anulación

Si un Estado miembro, el Consejo, la Comisión o (en ciertas condiciones) el Parlamento opinan que una norma concreta de la Unión Europea es ilegal, pueden pedir al Tribunal que la anule.

Estos "recursos de anulación" pueden ser utilizados también por particulares que desean que el Tribunal derogue una norma específica que les afecta directa y desfavorablemente.

Si el Tribunal considera que la norma en cuestión no se adoptó correctamente o no se basa exactamente en los Tratados, puede declararla nula y sin efecto.

### 4. Recurso por omisión

El Tratado exige que el Parlamento, el Consejo y la Comisión tomen determinadas decisiones en determinadas circunstancias. Si no lo hacen, los países miembros, las otras instituciones comunitarias y (en determinadas condiciones) los particulares o empresas, pueden presentar una denuncia ante el Tribunal para que esta omisión quede registrada oficialmente.

### 5. Recursos directos

Cualquier persona o empresa que haya sufrido daños como resultado de la acción u omisión de la Unión o de sus agentes puede presentar un recurso para la reparación de los daños ante el

Tribunal General.

Incidencia del derecho comunitario en el sistema de fuentes del derecho español.

Existen una serie de principios que regulan la integración del derecho europeo con el de los Estados miembros, entre lo que cabe mencionar:

1.- El de autonomía del derecho comunitario frente al de los Estados miembros.

Este principio ha sido proclamado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia *Costa vs Enel*, de 15 de julio 1964), calificando el derecho de la Unión Europea “como un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros”.

A diferencia, del derecho internacional común, que por definición es respetuoso con los mecanismos de integración propios del derecho interno, en este caso se entiende que es el propio derecho de la Unión Europea el que debe determinar las condiciones de su vigencia y aplicación en los Estados miembros, no estando sujeto a los sistemas de producción normativa, ni a los efectos jurídicos de los derechos internos de los Estados miembros.

Esta autonomía del derecho europeo es la premisa desde la que se afirman su aplicación inmediata, su eficacia directa y su primacía.

2.- El de su inserción en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Su aplicación inmediata.

No existe una pauta uniforme en la integración del derecho europeo en el ámbito interno, pues debe distinguirse entre los Tratados Constitutivos, el derecho derivado, con sus diferentes instrumentos (Reglamentos, Directivas, Decisiones) y los acuerdos internacionales.

- En cuanto a los Tratados Constitutivos se equiparan en general a los demás Tratados internacionales. Pero una vez producida su

recepción en el ámbito interno, conforme a las reglas que sean de aplicación en éste (en nuestro derecho, a través de su publicación íntegra en el B.O.E), adquiere un rango especial, transformándose en derecho europeo y no en derecho interno.

- Respecto al derecho derivado, no es preciso que se reciba o publique en el ámbito interno. Serán de aplicación interna tras su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Su publicación en los diarios oficiales internos, no es que no sea necesaria, sino que se ha entendido improcedente.

- Respecto de los Acuerdos internacionales que celebre la Unión Europea, tampoco será precisa su publicación en diarios oficiales internos. Normalmente su vigencia en los Estados miembros resulta de la correspondiente Decisión publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea.

### 3. Su primacía sobre las normas de estos últimos.

Aunque los Tratados Constitutivos no establecen expresamente la primacía del derecho de la Unión frente al derecho interno de los Estados miembros, el TJUE (desde su sentencia *Enel vs Costa*) ha declarado que dicha primacía es conforme a la naturaleza especial de la Unión Europea, que implica la renuncia parcial de la soberanía de los Estados miembros a favor de la Unión, y el principio de cooperación leal de los Estados y la necesaria uniformidad de aplicación del derecho de la Unión Europea. En la sentencia citada (*Costa vs Enel*) el TJUE afirmó la primacía de los Tratados Constitutivos frente a una ley interna posterior a los mismos, en contra de lo que había declarado el Tribunal Constitucional italiano.

Esta primacía se atribuye a todo el derecho de la Unión Europea, originario o derivado, sea o no de eficacia directa y sobre toda norma de derecho interno, incluso los derechos fundamentales recogidos en una Constitución interna o los principios estructurales del Estado interno.

La primacía se extiende tanto al derecho interno anterior a la norma comunitaria, como al posterior. De esta manera el juez nacional podrá aplicar la norma comunitaria preferentemente a la norma



interna, o incluso suspender cautelarmente la aplicación de ésta, aun en contra de lo que disponga su derecho interno.

Aunque el Tratado de Lisboa no recoge expresamente dicho principio de primacía, figura en el Acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

4.- Su efecto directo en ciertos casos.

Las normas del derecho europeo son directamente aplicables para los Estados miembros, que quedan vinculados por las mismas. Pero la discusión sobre su efecto directo se plantea en relación con sus efectos para los ciudadanos de los Estados. Se distinguen dos aspectos: la vinculación del propio Estado por la norma comunitaria frente a la reclamación del particular (eficacia directa vertical) y la eficacia de la norma comunitaria en las reclamaciones planteadas directamente entre los propios particulares (eficacia directa horizontal).

Esta eficacia directa para los particulares precisa ciertos requisitos, y dependerá de la clase de norma de que se trate.

Como requisitos generales de la eficacia directa se mencionan en la doctrina: la incondicionalidad, esto es, que la norma comunitaria establezca una obligación o prohibición para el particular sin margen de discreción, la claridad y la precisión.

En cuanto a la distinción según la clase de norma, cabe decir lo siguiente:

- Los Tratados Constitutivos. En los Tratados encontramos reglas sin eficacia directa (por ejemplo, las que definen los objetivos de la Unión); reglas con eficacia directa solo para las relaciones entre los particulares y el Estado (como la no discriminación por razón de nacionalidad), y normas que pueden tener eficacia directa en las relaciones entre particulares (por ejemplo normas sobre competencia entre empresas).

- Los Reglamentos y Decisiones.

Como hemos visto, los propios Tratados Constitutivos reconocen que el Reglamento tiene “alcance general” y “es directamente aplicable”. Esto implicará su efecto directo para los particulares, tanto en sus relaciones con el Estado, como con otros particulares, siempre que la norma cumpla los requisitos de ser incondicionada, clara y precisa.

También tendrán eficacia directa las Decisiones cuando estén dirigidas a las personas físicas o jurídicas. Incluso podrán tener la condición de título ejecutivo cuando impongan una obligación pecuniaria.

Respecto de las decisiones dirigidas a los Estados, me remito a lo que digo a continuación.

- Eficacia directa de las Directivas y de las Decisiones dirigidas a los Estados.

Estas normas carecen del alcance general de los Reglamentos y por ello no tendrán, en principio, eficacia directa para el particular, sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de cumplirlas. Además la Directiva, por definición, no recoge normas incondicionadas, puede dejar a las autoridades nacionales la elección de “la forma y medios” de lograr el resultado pretendido.

No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha llegado a admitir la eficacia directa de la Directiva, siempre que se cumplan unos requisitos.

En primer término, el TJUE declaró que los jueces nacionales deben interpretar el derecho interno conforme a las reglas de las Directivas y también pueden controlar si los medios utilizados por el Estado miembro para la transposición se adecúan al logro del resultado previsto para la Directiva.

En cuanto a la eficacia de la Directiva para los particulares, el TJUE la admite siempre que:

- El Estado miembro haya incumplido el plazo de transposición.

- Cumpla los requisitos de ser incondicionada, clara y sencilla.
- En principio, solo se admite la eficacia directa vertical ascendente, esto es, en las reclamaciones del particular contra el propio Estado, incluyendo las empresas públicas.

No se admite, en principio, la eficacia directa horizontal o entre particulares de las Directivas. Sin embargo, el TJUE ha llegado a admitir, en conflictos entre particulares, cuando se cumplan los requisitos necesarios generales y de ella se pueda extraer la concesión de un derecho a un particular ejercitable frente a otro, que pueda el particular reclamar una indemnización al Estado por el incumplimiento en plazo del deber de transposición (sentencia Francovich y Bonifaci, de 13 de noviembre de 1991).

- Acuerdos internacionales. Los Acuerdos internacionales celebrados en el marco de la Unión podrían tener eficacia directa, siempre que cumplan los requisitos generales, y dicha eficacia directa se corresponda con el objeto y naturaleza del acuerdo.

- En aplicación de todo lo dicho, últimamente se han dictado diversas Sentencias del TJUE que han incidido directamente en la aplicación del derecho español o han motivado su reforma. Podemos citar las siguientes:

- La Sentencia del TJUE de 14 de junio de 2012. Considera incorrecta la transposición al derecho español de la Directiva sobre cláusulas abusivas de 5 de abril de 1993, al permitir al juez – actualmente en el artículo 83 del Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios- integrar la cláusula declarada abusiva con arreglo al artículo 1258 Código Civil, lo que sería contrario al artículo 6.1 de la Directiva. Como consecuencia de esta doctrina, dicho artículo 83 del Texto Refundido ha sido modificado por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, suprimiendo la posibilidad de integración judicial de la cláusula declarada nula por abusiva.

- La Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013, sobre el procedimiento judicial de ejecución directa contra bienes hipotecados, considerando contrario a la misma Directiva sobre cláusulas abusivas, que no se pueda en dicho procedimiento invocar

como causa de oposición la abusividad de las cláusulas del préstamo hipotecario, que provoca la modificación de dicho procedimiento de ejecución hipotecaria por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de protección de los deudores hipotecarios.

- La Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2014, sobre la misma materia de la oposición a la ejecución hipotecaria, declarando que la reforma de la LEC para admitir dicha posibilidad contradice la Directiva comunitaria sobre cláusulas abusivas, al no permitir al ejecutado recurso contra el auto que desestima la oposición, mientras el profesional ejecutante puede recurrir el auto de sobreseimiento.

- La Sentencia del TJUE de 3 de septiembre de 2014, que considera que los puntos de conexión establecidos en la legislación española para el impuesto de sucesiones son discriminatorios para los no residentes (en cuanto el sujeto pasivo no residente queda sujeto a la ley general estatal, no siéndole de aplicación las reducciones que pueden haber establecido las leyes autonómicas), considerándolo una restricción no justificada a la libre circulación de capitales.