

# TEMA 4. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA (I)

*Catedrático Dr. Valentín Bou Franch*

Curso académico 2017-2018

VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA



*Cátedra Jean Monnet. Grant Decision Number: 2017-2236  
Con el apoyo del Programa Erasmus+ de la Unión Europea*



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

# 1. CARACTERÍSTICAS DEL MARCO INSTITUCIONAL

1. Estructura institucional de la UE diseñada desde una perspectiva evolutiva, esencialmente pragmática.
2. Características evolutivas
  - ⊙ Unificación de la estructura institucional de las tres CCEE
    - Tdo. sobre determinadas instituciones comunes, 1957
      - Desde inicio 3 CCEE, un único
        - \* Tribunal de Justicia
        - \* Asamblea
      - Tdo. por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las CCEE, 1965 (“Tdo. de fusión de los ejecutivos”)
    - ⊙ Tdo. de Maastrich 1992, crea el “marco institucional único” a los 3 pilares
      - Para garantizar coherencia de los 3 pilares
    - ⊙ Tdo. de Lisboa: supera la estructura de los 3 pilares → sobra el adjetivo “único”
    - ⊙ Proliferación institucional + perfeccionamiento continuo de las instituciones → complejidad del marco institucional
      - Hoy, **Art. 13.1, §2 TUE, p. 55**
        - Con Tdo. Lisboa: nuevas instituciones (el Consejo Europeo y el BCE)
        - Funciones normativas y presupuestarias: sólo Comisión, Consejo y PE

# 2. EL REPARTO DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES ENTRE LAS INSTITUCIONALES

1. En la UE no existe clásica división poderes de los Estados. Existe:
  - ⊖ una distribución de competencias y funciones entre las instituciones
  - ⊖ respaldada por una legitimidad diferente para cada institución
2. Función normativa (no es correcto función “legislativa”) y/o adopción de decisiones:
  - ⊖ Regla general
    - Comisión tiene cuasi-monopolio de la iniciativa normativa
    - Deciden el Consejo y/o el PE (p. ej. **Art. 289.1 TFUE, p. 166**)
    - A veces deben pedir dictamen (=opinión) de otras instituciones, órganos...
  - ⊖ PERO
    - Existen diversos procesos nomogenéticos o normativos distintos al general
    - Distinta participación de las instituciones con diversa intensidad
3. Función ejecutiva
  - ⊖ Regla general: según los casos, compete
    - Al Consejo (p. ej. **Art. 291.2 TFUE, p. 166**)
    - A la Comisión (p. ej. **Art. 290.1 y 3 TFUE, p. 166; art. 291.2 y 4 TFUE, pp 166**)
    - A los EEMM (p. ej. **291.1 TFUE, p. 166**)



- ⊖ Pero en materia PESC, la ejecución corresponde al Consejo
  - Puede delegar en el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (**art. 18.2 TUE, pp. 58-59**)

#### **4. Función judicial**

- ⊖ La garantía judicial de la correcta aplicación del DUE compete:
  - A una única institución: el TJUE (una y trina)
    - Garantía última de la correcta aplicación del DUE
  - A los jueces y tribunales nacionales de los EEMM
    - Son los órganos jurisdiccionales “ordinarios” que aplican el DUE

# **3. PRINCIPIOS RECTORES APLICABLES AL MARCO INSTITUCIONAL**

**A. EL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL**

**B. EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL**

**C. EL PRINCIPIO DE LA COOPERACIÓN LEAL INSTITUCIONAL**

**D. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

## 1. Son consecuencia de la jurisprudencia del TJCE/TJUE

### ⊖ Silencio inicial de los Tdos. constitutivos

- TJCE/TJUE resuelven numerosos conflictos de competencias entre las instituciones

### ⊖ Con el tiempo, algunos de los principios identificados en la jurisprudencia se han reflejado en los Tdos. constitutivos

## A. EL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

### 1. No significa que las competencias estén distribuidas entre las instituciones de forma equilibrada

### 2. Significa (consecuencia del principio de atribución de compts.):

#### ⊖ Que los Tdos. han hecho un reparto ponderado de compts. entre las ≠ instituciones

#### ⊖ Que las instituciones deben respetar este reparto de compts. (no extralimitarse)

#### ⊖ Que el TJUE garantiza la observancia de este principio

### 3. Reconocimiento indirecto en **art. 13.2 TUE, p. 55**

## B. EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

### 1. Cada institución puede organizar sus trabajos de la manera más acorde con las funciones y competencias que les otorgan los Tdos. constitutivos

#### ⊖ Posibilidad de algunas instituciones de adoptar su propio reglamento de régimen interno

- p.ej.: PE, **Art. 232 TFUE, p. 151**; Consejo Europeo, **Art. 235.3 TFUE, p. 152**; etc.

## C. EL PRINCIPIO DE LA COOPERACIÓN LEAL INSTITUCIONAL

1. Desde la creación de la UE, el principio de cooperación leal rige las relaciones entre la UE y sus EEMM (actual **art. 4.3 TUE, p. 51**)
2. La jurisprudencia del TJCE lo extendió a las relaciones entre las instituciones
3. Inclusión en los Tdos. constitutivos
  - ⊖ Apareció por 1ª vez en una Declaración aneja al Acta final del Tdo. de Niza
  - ⊖ Tdo de Lisboa
    - Reconocimiento formal en **Art. 13.2 *in fine* TUE, p. 55**
    - Concretado en la adopción de acuerdos interinstitucionales **Art. 295 TFUE, p. 168 y art. 17.1 *in fine* TUE, p. 57**
      - Frecuentes para desarrollar los procedimientos normativos y presupuestarios previstos en los Tdos. Constitutivos
        - \* En la práctica, se adoptaron declaraciones y acuerdos interinstitucionales no previstos en los Tdos. constitutivos
        - \* Tdo. Lisboa los tipifica en **Art. 17.1 *in fine* TUE; y Art. 295 TFUE, p. 168**

## D. EL PRINCIPIO DE ACCESO A LA TRASPARENCIA Y DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

1. Introducido por el Tdo. de Ámsterdam → actual **Art. 15 TFUE, p. 79**
  - ⊖ Muy relacionado con los principios democráticos que la UE debe respetar
2. Reflejado en **CDFUE, art. 42, p. 204**

# 4. EL PARLAMENTO EUROPEO

## A. PECULIARIDADES DE PARLAMENTO EUROPEO

## B. COMPOSICIÓN

## C. ORGANIZACIÓN INTERNA

## D. COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

D.1. Competencias de control político

D.2. Competencias en la función presupuestaria

D.3. Competencias en la función normativa

D.4. Competencias en materia de relaciones exteriores

D.5. *Ius standi* ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

## A. PECULIARIDADES DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Democracia representativa y pluralismo político a nivel europeo **Art. 10 TUE, pp. 53-54**
  2. Elección mediante sufragio universal directo desde 1979
  3. Regulación:
    - ⊙ **Art. 223.1 TFUE, p. 149**
    - ⊙ **Tx. 11, “Acto” electoral, p. 207 y ss., arts. 1-4 y 8-10**
  4. Para paliar el “déficit democrático”, se da mayor participación a los Parlamentos nacionales
    - ⊙ Muy evidente con Tdo. Lisboa (Protocolo específico)
  5. El PE es un “parlamento especial” (ni nacional, ni int’l):
    - ⊙ **Art. 14.2 1ª frase TUE, p. 55**
      - Pero
        - No son representantes de los ciudadanos de la UE; lo son de los nacionales de cada Estado miembro
        - Los elegidos no se agrupan por nacionalidades, sino por partidos políticos europeos **Art. 10.4 TUE, p. 54**
    - ⊙ No existe un procedimiento electoral único en toda la UE, pese a **Art. 223.1, §1 TFUE, p. 149**
      - Entre un jueves y un domingo de la misma semana, cada 5 años
      - En España, Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG)
        - Circunscripción única para todo territorio nacional
        - Sistema de listas cerradas
    - ⊙ El PE es un “parlamento especial”, ni internacional, ni nacional
      - Es la “asamblea” o “parlamento” de una OOI, pero con muchos más poderes
- 

- Menos poderes que un Parlamento nacional
  - Compts. en función legislativa compartidas y limitadas
    - \* Lo máximo, el procedimiento “legislativo” de codecisión
  - Competencias limitadas en función de control político
    - \* Moción de censura sólo a Comisión, no al Consejo ni al Consejo Europeo

## B. COMPOSICIÓN

1. **Art. 14.2-4 TUE, p. 55**
2. Su composición ha variado por necesidad asegurar proporcionalidad entre EEMM + reformas de ampliación
3. Tras adopción Tdo. Lisboa (máximo 750 eurodiputados + Presidente), su número se alteró:
  - ⊖ Por Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias + Acta de adhesión Croacia = 766 eurodiputados (incluido el Presidente)
  - ⊖ Tras elecciones de 2014, 751 eurodiputados (incluido el Presidente)
4. Composición (distribución proporcional decreciente):

<b>Alemania</b>	<b>96 escaños</b>	<b>Bulgaria</b>	<b>17 escaños</b>
<b>Francia</b>	<b>74</b>	<b>Dinamarca, Finlandia, Eslovaquia</b>	<b>13</b>
<b>RU, Italia</b>	<b>73</b>	<b>Irlanda, Lituania, Croacia</b>	<b>11</b>
<b>España</b>	<b>54</b>	<b>Letonia, Eslovenia</b>	<b>8</b>
<b>Polonia</b>	<b>51 (...)</b>	<b>Luxemburgo, Estonia, Chipre, Malta</b>	<b>6</b>

## C. ORGANIZACIÓN INTERNA

1. Poder de auto-organización interna **Art. 232 TFUE, p. 151**
2. Sede del PE (Protocolo adicional nº 6)
  - ⊖ Sede en Estrasburgo
    - 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión presupuestaria
  - ⊖ PERO:
    - Sede en Bruselas
      - Períodos parciales de sesiones plenarias adicionales
      - Reuniones de las Comisiones del PE
    - Sede en Luxemburgo
      - Sede de la Secretaría General del PE y de sus servicios
3. Estructura organizativa muy compleja
  - ⊖ Órganos de dirección del PE
    - Un Presidente y una Mesa (Art. 14.4.TUE, p. 54)
    - Otros (RIPE): 14 Vice-Presidentes, Colegio de Cuestores, Conferencia de Presidentes y Conferencia de Delegaciones
  - ⊖ Comisiones parlamentarias (RIPE): hay Comisiones permanentes, Comisiones especiales y Comisiones temporales de investigación
  - ⊖ Los “grupos” de los partidos políticos a escala europea
  - ⊖ Secretaría General del PE (Luxemburgo)
4. Sesiones de trabajo **Art. 229 TFUE, pp. 150-151**
5. Sistema de votación **Art. 231 TFUE, p. 151**

## D. COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. Es la institución europea que más competencias y funciones ha “conquistado” con el paso del tiempo
2. Enumeración funciones: **Art. 14.1 TUE, p. 55**

### D.1. COMPETENCIAS DE CONTROL POLÍTICO

1. Hoy ejerce esta competencias sobre todas las demás instituciones europeas
  - ⊙ Principalmente sobre la Comisión
  - ⊙ Menos sobre el Consejo y casi nada sobre el Consejo Europeo
  - ⊙ Control mínimo sobre el TJUE (sólo en designación jueces)
2. Principales instrumentos jurídicos para ejercer el control político del resto de instituciones
  - ⊙ Las interpelaciones orales y el turno de preguntas **Art. 230 TFUE, p. 151**
  - ⊙ El Informe general anual y los informes sectoriales **Art. 233 TFUE, p. 151**
  - ⊙ Comisiones temporales de investigación **Art. 226 TFUE, pp. 149-150**
  - ⊙ Derecho de petición ante el PE **Art. 227 TFUE, p. 150** + reclamaciones ante Defensor del Pueblo Europeo **Art. 228 TFUE, p. 150**
  - ⊙ Participa en designación miembros Comisión, TJUE y Tribunal de Cuentas
  - ⊙ Control *a posteriori* de la ejecución del Presupuesto **Art. 319 TFUE, pp. 176-177**
  - ⊙ (el más importante) Moción de censura PERO sólo a la Comisión **Art. 234 TFUE, p. 151**
3. Novedades del Tdo. Lisboa:
  - ⊙ Interviene en procedimiento de retirada de un EM de la UE **Art. 50.2 TUE, pp. 72-73**
  - ⊙ Autoriza puesta en marcha cooperaciones reforzadas **Art. 329.1, §2 TFUE, p. 179**

## D.2. COMPETENCIAS EN LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

### 1. Aprobación del Presupuesto

- ⊙ Novedad Tdo. Lisboa: principio de coautoridad entre Consejo y PE (Art. 314 TFUE)
- ⊙ Desaparece la distinción entre gastos (no) obligatorios

### 2. Ejecución del presupuesto: corresponde a la Comisión

### 3. Aprobación de cuentas: corresponde al Consejo y al PE (Art. 319 TFUE)

## D.3. FUNCIONES NORMATIVAS

### 1. No iniciativa normativa en general **Art. 225 TFUE, p. 149**

#### ⊙ Sí excepcionalmente

- En procedimientos de revisión de los Tdos. **Art. 48.2 y 6 TUE, pp. 71-72**
- En la composición del PE. **Art. 14.2, §2 TUE, p. 54**

### 2. Función del PE en el procedimiento “legislativo”:

#### ⊙ PE y procedimiento “legislativo” ordinario (“codecisión”)

- **Art. 289.1 TFUE, p. 166**
- **Art. 294 TFUE, pp. 167-168**

#### ⊙ PE y procedimiento “legislativo” especial

- **Art. 289.2 TFUE, p. 166**
- Ejemplos (**Art. 223.2 TFUE, p. 149; art. 226, §3 TFUE, p. 150; Art. 228.4 TFUE, p. 150**)

### 3. El PE y otros procedimientos normativos (menos importantes)

#### ⊙ Extensión “aprobación previa del PE” (*ex* “dictamen conforme”) a otras materias

#### • Ejemplos:

- En TUE: **Art. 48.7, p. 72**
- En TFUE **Art. 19.1, p.80; Art. 25, p.82; Art. 86.1, pp.99-100; Art. 352.1, p. 183; etc.**
- En Acto elección PE por sufragio universal directo **Art. 223 TFUE, p. 149**



- Procedimiento investigación de comisiones parlamentarias **Art. 226, §3 TFUE, p. 150**
- Estatuto de las funciones del Defensor del Pueblo **Art. 228.4 TFUE, p. 150**
- ⊙ Dictamen consultivo (preceptivo, no vinculante)
  - Preceptivo, no vinculante
    - Si no se pide o se espera al mismo → Recurso de anulación por vicios sustanciales de forma **Art. 263, §1-2 TFUE, p. 158-159**
  - Persiste, venido a menos
- ⊙ Deliberación por propia iniciativa (no condicionada por Comisión)

#### **D.4. COMPETENCIAS EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES**

##### **1. Participación limitada en las relaciones exteriores de la UE**

- ⊙ Participación del PE en procedimiento general de celebración de tratados internacionales
  - Aprobación previa (antiguo “dictamen conforme” ≈ autorización. Si no, es un veto)
    - **Art. 218.6, a) TFUE, p. 146**
  - Consulta previa (antiguo “dictamen consultivo”)
    - **Art. 218.6, b) TFUE, p. 146**
- ⊙ Aprobación previa del PE en procedimiento adhesión nuevos EEMM
  - **Art. 49, §1 TUE, p. 72**

#### **D.5. IUS STANDI ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

##### **1. Control de legalidad actos UE (vía contenciosa). Por ejemplo (*ius standi* activo y pasivo):**

- ⊙ En recurso de anulación (o nulidad) **Art. 263, §1-2 TFUE, pp. 158-159**
- ⊙ En recurso por omisión (o por inactividad) **Art. 265 TFUE, p. 159**

##### **2. Competencia en vía consultiva **Art. 218.11 TFUE, p. 147****

# 5. EL CONSEJO EUROPEO

## A. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

## B. LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

B.1. Composición

B.2. Reuniones

B.3. El Presidente del Consejo Europeo

B.4. Organización de los trabajos y procedimientos de decisión

## C. COMPETENCIAS

B.1. Funciones constitutivas

B.2. Funciones de orientación y dirección general

B.3. Funciones institucionales

B.3.1. Nombramiento de cargos

B.3.2. Mecanismo de sanción por violación DDHH

B.4. Solución de conflictos sistémicos

## D. LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO

### 1. Origen y evolución histórica. Acentúa la intergubernamentalidad de la UE

#### ⊙ 1961-1973: “Reuniones en la Cumbre” o “Cumbres europeas”

- Reuniones de Jefes de E. y/o de Gobierno de los EEMM de las CCEE
- No previstas en los Tdos. constitutivos. No reguladas en ninguna parte
- Deciden temas que afectan a las CCEE, sobre todo para desbloquear al Consejo de Ministros

#### ⊙ Cumbre de Jefes de E. y/o de Gob. (París, 9-19-XII-1974)

- Al margen de los Tdos., la Cumbre acuerda formalizar el carácter periódico de estas Reuniones

#### ⊙ 1986, AUE: aparece el término “Consejo Europeo” en los Tdos. constitutivos

- Sólo en Art. 30 AUE para la “Cooperación Política Europea” (=aspecto intergubernamental)
- Queda en silencio (=oculto) sus funciones cuando afectan a los ámbitos de las CCEE

#### ⊙ Silencio absoluto sobre Consejo Europeo en Tdos. Maastricht, Ámsterdam y Niza

- Reunión Consejo Europeo (Sevilla, 21-22-VI-2002): auto-reguló su funcionamiento

#### ⊙ Tdo. Lisboa: institucionaliza al Consejo Europeo

- Regula sus funciones, periodicidad de reuniones y procedimiento adopción decisiones
- Aporta claridad (“luz y taquígrafos”)

# B. LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

## B.1.COMPOSICIÓN

1. Art. 10.2 y 15.2-3 TUE, pp. 53 y 55
2. Art. 235.1 TFUE, pp. 151-152
3. ¿Excepción?: las “Cumbres del Euro”
  - ⊙ Art. 12 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, al margen de los Tdos. constitutivos, pero con previsión futura de incorporarse al DUE

## B.2. REUNIONES

1. Reuniones Art. 15.3 TUE, p. 56
2. Flexibilidad de reuniones reflejada en Reglamento Interno del Consejo Europeo (RICsE)

## B.3. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO EUROPEO

1. Regulado en Art. 15.5-6 TUE, p. 56
  - ⊙ Es una novedad del Tdo. de Lisboa (el carácter permanente del Presidente)
  - ⊙ Desaparece la rotación semestral de la Presidencia del Consejo Europeo y la “troika”
2. Representación exterior de la UE. Problemas con:
  - ⊙ Presidente rotador del Consejo (antiguo Consejo de Ministros)
  - ⊙ Presidente de la Comisión Europea
  - ⊙ Alto Representante



## B.4. ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS Y PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN

1. Preparación reuniones del Consejo **Arts. 15.6, b) y 16.6 TUE, pp. 56-57**
2. Adopción de decisiones:
  - ⊙ Regla general: consenso **Art. 15.4 TUE, p. 56**
  - ⊙ PERO unanimidad, mayoría cualificada y mayoría simple **Art. 235.1 y 3 TFUE, pp. 151-152**

## C. COMPETENCIAS

1. Funciones de orientación y dirección general **Art. 15.1 TUE, p. 55**
  - ⊙ En la acción exterior de la UE: **Art. 22.1 TUE, p. 61**
  - ⊙ En la PESC: **Art. 26.1 TUE, p. 62**
  - ⊙ En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ESLJ): **Art. 68 TFUE, p. 93**
2. Funciones “constitucionales” o “constitutivas”
  - ⊙ Razón de ser: temor ante el fracaso del Tdo. de Lisboa
  - ⊙ Serán auténticas reformas” de los Tdos. constitutivos hechas por el Consejo Europeo
  - ⊙ Amplio abanico de supuestos:
    - En el TUE:
      - **Art. 17.5, §1 TUE, p. 57**
      - **Art. 42.2 TUE, p. 68**
      - **Art. 48.6 TUE, pp. 71-72**
      - **Art. 48.7 TUE, p. 72**



- En el TFUE:
  - Art. 86.4 TFUE, p. 100
  - Art. 236 TFUE, p. 152
  - Art. 312.2 TFUE, p. 173
  - Art. 355.6 TFUE, p. 185
- En Protocolos adicionales

### 3. Funciones de carácter institucional

#### ⊗ Nombramiento de cargos

- A su Presidente **Art. 15.5 TUE, p. 56**
- Al Alto Representante **Art. 18.1 TUE, p. 58**
- Propuesta Presidente Comisión **Art. 17.7 TUE, p. 58**
- Al Presidente, vicepresidente y demás miembros del Comité Ejecutivo del BCE **Art. 283.2, §2 TFUE, pp. 162-163**

#### ⊗ Mecanismo de sanción por violación DDHH

- **Art. 7.2 TUE, p. 53**

### 4. Solución de conflictos “sistémicos”

- ⊗ **Art. 48, §2 TFUE, p. 88**
- ⊗ **Art. 82.3 TFUE, p. 98**
- ⊗ **Art. 87.3 TFUE, pp. 100-101**
- ⊗ Protocolo acervo Schengen

## D. LOS ACTOS DEL CONSEJO EUROPEO

1. No existe una tipología de actos del Consejo Europeo prevista en los Tdos.
2. En las “Conclusiones del Consejo Europeo” (antes de 2010, “Conclusiones de la Presidencia”), redactadas al término de cada una de sus reuniones, aparecen:
  - ⊙ Declaraciones (=posiciones de principio)
  - ⊙ Resoluciones y orientaciones
  - ⊙ Decisiones del Consejo Europeo **Art. 22.1, §2 TUE, p. 61**
3. Control POLÍTICO limitado de los actos del Consejo Europeo
  - ⊙ El Presidente del Consejo Europeo comparecerá ante PE para:
    - Responder a preguntas de europarlamentarios **Art. 230 §3 TFUE, p. 151 + RICsE**
    - Presentar al PE un Informe de cada reunión del Consejo Europeo **Art. 15.6, d) TUE, p. 55**
  - ⊙ No cabe moción de censura
4. Control JUDICIAL de los actos del Consejo Europeo
  - ⊙ En general, excluidos de la competencia del TJUE, salvo:
    - Recurso de nulidad de los actos que tengan efectos jurídicos frente a terceros **Art. 263, §1 TFUE, p. 158**
    - Recurso por omisión **Art. 265, §1 TFUE, p. 159**
    - (Muy excepcional) actos de la PESC **Art. 275 TFUE, p. 161**



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).