



TEMA 4. EL MARC INSTITUCIONAL DE LA UNIÓ EUROPEA (I)

Curs acadèmic 2022 - 2023



MARÍA CARRO PITARCH
**CONTRACTADA PREDOCTORAL DEL DEPARTAMENT DE DRET
INTERNACIONAL PÚBLIC (ACIF 2021)**



Aquesta obra està protegida amb una [Llicència Creative Commons Atribució-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional](#).



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

1. CARACTERÍSTIQUES DEL MARC INSTITUCIONAL

1. Estructura institucional de la UE dissenyada des d'una perspectiva evolutiva, essencialment pragmàtica

2. Característiques evolutives

⊖ Unificació de l'estructura institucional de les tres CE

● Tract. sobre determinades institucions comunes, 1957

○ Des d'inici 3 CE, PERÒ un únic

* Tribunal de Justícia

* Assemblea

● Tract. pel qual es constitueix un consell únic i una comissió única de les CE, 1965 (“Tract. de fusió dels executius”)

⊖ Tract. de Maastricht 1992, crea el “marc institucional únic” als 3 pilars

● Per a garantir coherència dels 3 pilars

⊖ Tract. de Lisboa: supera l'estructura dels 3 pilars → sobra l'adjectiu “únic”

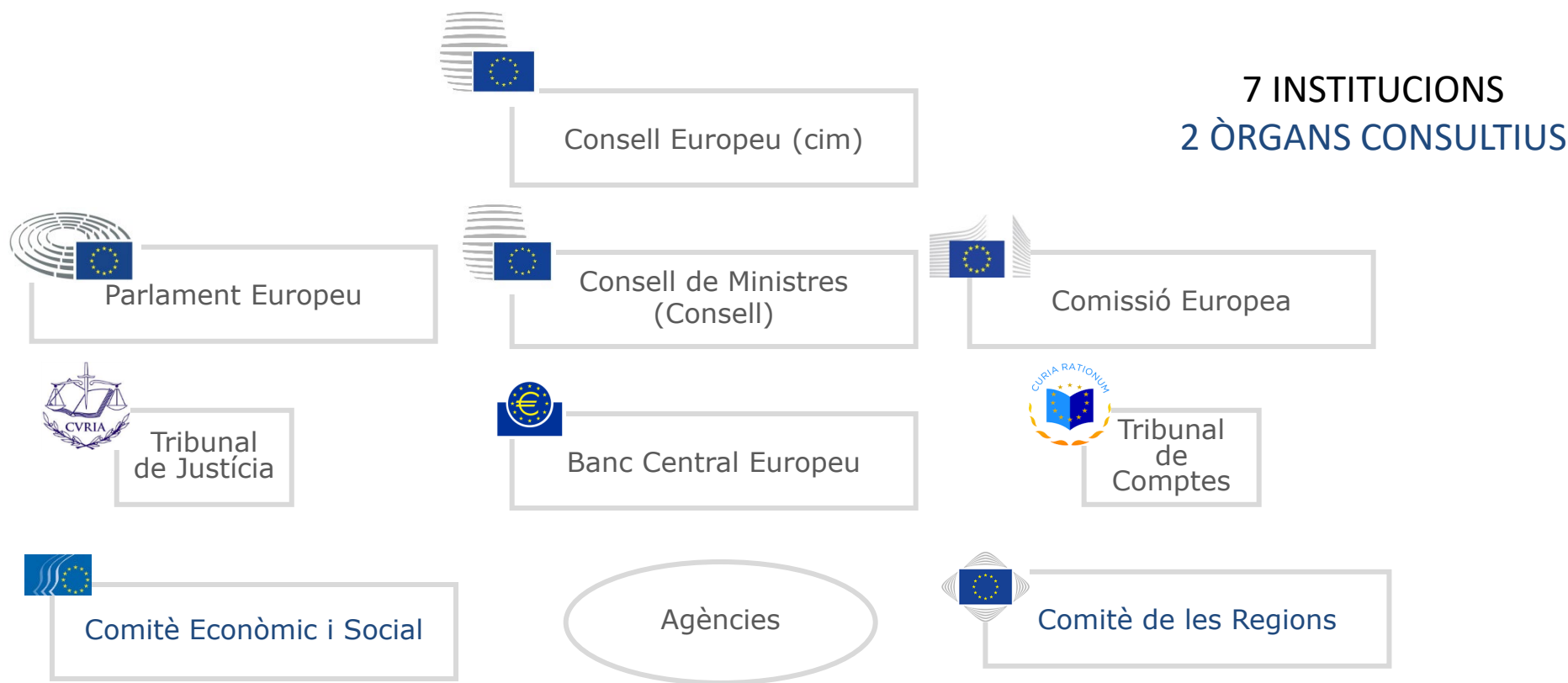
⊖ Proliferació institucional + perfeccionament continu de les institucions → complexitat del marc institucional

● Avui, [art. 13.1, §2 TUE](#)

○ Amb Tract. Lisboa: noves institucions (el Consell Europeu i el BCE)

○ Funcions normatives i pressupostàries: només Comissió, Consell i PE

3. Regulació bàsica: art. 13-19 TUE i art. 223-334 TFUE



2. EL REPARTIMENT DE COMPETÈNCIES I FUNCIONS ENTRE LES INSTITUCIONS

1. A la UE no existeix la clàssica divisió poders dels estats. Existeix:

- ⊖ una distribució de competències i funcions entre les institucions
- ⊖ recolzada per una legitimitat diferent per a cada institució

2. Funció normativa (funció “legislativa”) i/o adopció de decisions:

⊖ Regla general

- Comissió té quasimonopoli de la iniciativa normativa
- Decideixen el Consell i/o el PE [p. ex., [art. 289.1 TFUE](#)]
- A vegades han de demanar dictamen (= opinió) d'altres institucions, òrgans...

⊖ PERÒ

- Existeixen diversos processos normatius especials
- Diferent participació de les institucions amb diversa intensitat

3. Funció executiva

⊖ Regla general: segons els casos, competeix

- Al Consell [p. ex., [art. 291.2 TFUE](#)]
- A la Comissió [p. ex., [art. 290.1 i 3 TFUE](#); [art. 291.2 i 4 TFUE](#)]
- Als EM [p. ex., [art. 291.1 TFUE](#)]



⊖ Però en matèria PESC, l'execució correspon al Consell

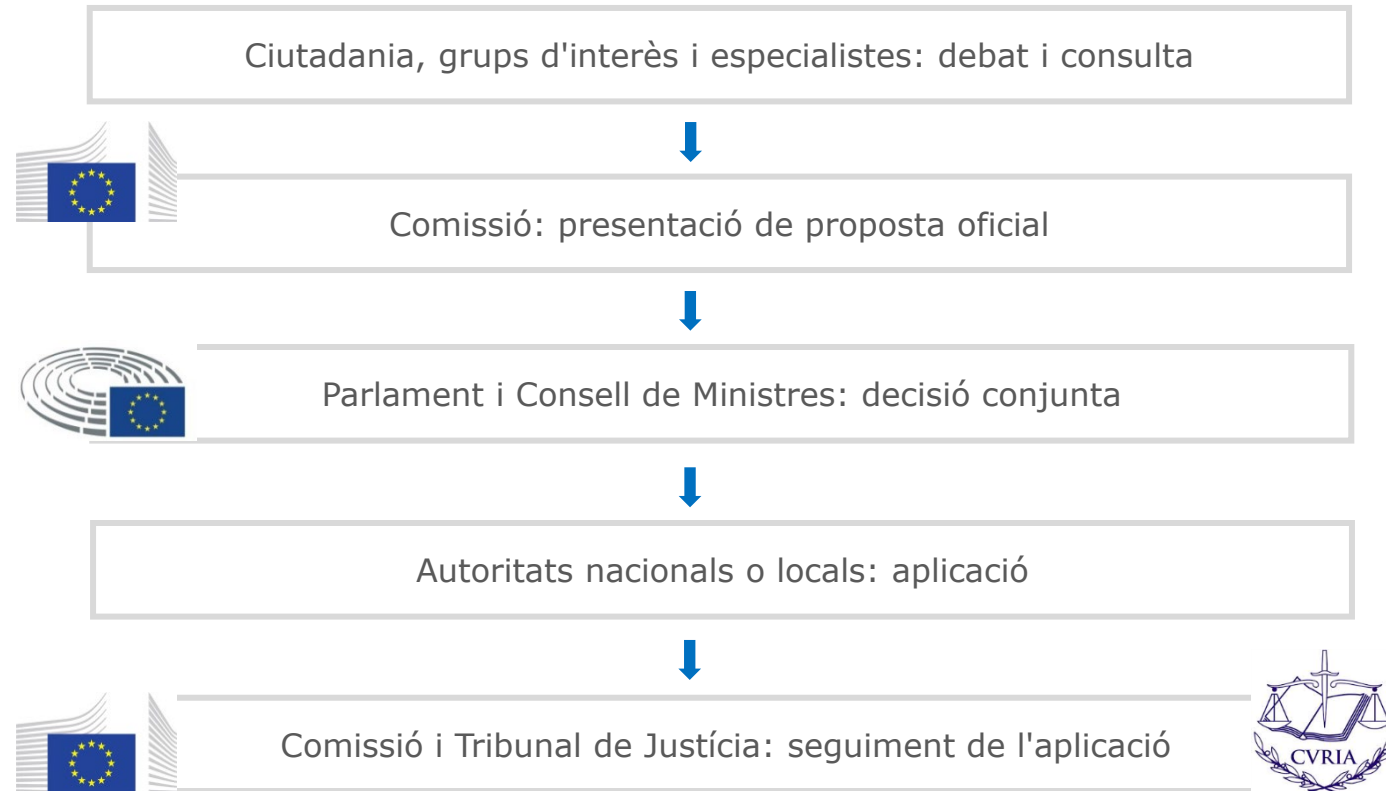
- Pot delegar en l'Alt Representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat [Art. 18.2 TUE](#)

4. Funció judicial

⊖ La garantia judicial de la correcta aplicació del DUE competeix:

- A una única institució: el TJUE
 - Garantia última de la correcta aplicació del DUE
- Als jutges i tribunals nacionals dels EM
 - Són els òrgans jurisdiccionals “ordinaris” que apliquen el DUE

COM ES FA LA LEGISLACIÓ DE LA UE



Vegeu: [El PLO \(p. 12\)](#)

3. PRINCIPIS RECTORS APLICABLES AL MARC INSTITUCIONAL

A. EL PRINCIPI DE L'EQUILIBRI INSTITUCIONAL

B. EL PRINCIPI DE L'AUTONOMIA INSTITUCIONAL

C. EL PRINCIPI DE LA COOPERACIÓ LLEIAL INSTITUCIONAL

D. EL PRINCIPI DE TRANSPARÈNCIA I D'ACCÉS ALS DOCUMENTS INSTITUCIONALS

1. Són conseqüència de la jurisprudència del TJCE/TJUE

⊖ Silenci inicial dels tract. constitutius

- TJCE/TJUE resolen nombrosos conflictes de competències entre les institucions

⊖ Amb el temps, alguns dels principis identificats en la jurisprudència s'han reflectit en els tract. constitutius

A. EL PRINCIPI DE L'EQUILIBRI INSTITUCIONAL

1. No significa que les competències estiguen distribuïdes entre les institucions de forma equilibrada

2. Significa (conseqüència del principi d'atribució de sent.):

⊖ Que els tract. han fet un repartiment ponderat de compt. entre les ≠ institucions

⊖ Que les institucions han de respectar aquest repartiment de compt. (no extralimitar-se)

⊖ Que el TJUE garanteix l'observança d'aquest principi

3. Reconeixement indirecte en [art. 13.2 TUE](#)

B. EL PRINCIPI DE L'AUTONOMIA INSTITUCIONAL

1. Cada institució pot organitzar els seus treballs d'acord amb les funcions i competències que els atorguen els tract. constitutius

⊖ Possibilitat d'algunes institucions d'adoptar el seu propi reglament intern

- p. ex.: PE, [art. 232 TFUE](#); Consell Europeu, [art. 235.3 TFUE](#); etc.

C. EL PRINCIPI DE LA COOPERACIÓ LLEIAL INSTITUCIONAL

1. Des de la creació de la UE, el principi de cooperació lleial regeix les relacions entre la UE i els seus EM (actual [art. 4.3 TUE](#))
2. La jurisprudència del TJCE ho va estendre a les relacions entre les institucions
3. Inclusió en els tract. constitutius
 - ⊙ Va aparèixer per 1a vegada en una declaració annexa a l'Acta final del Tract. de Niça
 - ⊙ Tract. de Lisboa
 - Reconeixement formal en [art. 13.2 in fine TUE](#)
 - Concretat en l'adopció d'acords interinstitucionals [Art. 295 TFUE](#) i [art. 17.1 in fine TUE](#)
 - Freqüents per a desenvolupar els procediments normatius i pressupostaris previstos en els tract. constitutius

D. EL PRINCIPI D'ACCÉS A LA TRANSPARÈNCIA I D'ACCÉS ALS DOCUMENTS INSTITUCIONALS

1. Introduït pel Tract. d'Amsterdam → actual [Art. 15 TFUE](#)
 - ⊙ Molt relacionat amb els principis democràtics que la UE ha de respectar
2. Reflectit en [CDFUE, art. 42](#)

TRES INSTITUCIONS FONAMENTALS



Parlament Europeu: la veu del poble

Roberta Metsola, presidenta del Parlament Europeu



Consell Europeu i Consell: la veu dels estats membres

Charles Michel, president del Consell Europeu



Comissió Europea: l'interès comú

Ursula von der Leyen, presidenta de la Comissió Europea

4. EL PARLAMENT EUROPEU

A. PECULIARITATS DEL PARLAMENT EUROPEU

B. COMPOSICIÓ

C. ORGANITZACIÓ INTERNA

D. COMPETÈNCIES DEL PARLAMENT EUROPEU

- **D.1. Competències de control polític**
- **D.2. Competències en la funció pressupostària**
- **D.3. Competències en la funció normativa**
- **D.4. Competències en matèria de relacions exteriors**
- **D.5. *Ius standi* davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea**

1. Democràcia representativa i pluralisme polític a escala europea [Art. 10 TUE](#)
2. Elecció mitjançant sufragi universal directe des de 1979
3. Regulació:
 - ⊙ [Art. 14 TUE](#) + [art. 223 – 234 TFUE](#)
 - ⊙ [“Acte” electoral, art. 1-4 i 8-10](#)
4. Per a pal·liar el “dèficit democràtic”, es dona major participació als parlaments nacionals
 - ⊙ Molt evident amb Tract. Lisboa (protocol específic)
5. El PE és un “parlament especial” (ni nacional, ni int.):
 - ⊙ [Art. 14.2, 1a frase TUE](#), PERÒ
 - No són representants dels ciutadans de la UE; ho són dels nacionals de cada estat membre
 - Els triats no s'agrupen per nacionalitats, sinó per partits polítics europeus [Art. 10.4 TUE](#)
 - ⊙ No existeix un procediment electoral únic en tota la UE, a pesar de l'art. [223.1, §1 TFUE](#)
 - Eleccions entre un dijous i un diumenge de la mateixa setmana, cada 5 anys
 - A Espanya → Llei orgànica de règim electoral general (LOREG)
 - Circumscripció única per a tot territori nacional
 - Sistema de llistes tancades
 - ⊙ El PE és un “parlament especial” [ni internacional, ni nacional]
 - És l’“assemblea” o “parlament” d'una OI, però amb molts més poders



- Menys poders que un parlament nacional
 - Compt. en funció normativa compartides i limitades
 - * El màxim, el procediment “legislatiu” de codecisió
 - Competències limitades en funció de control polític
 - * Moció de censura només a Comissió, no al Consell ni al Consell Europeu

B. COMPOSICIÓ

1. [Art. 14.2-4 TUE](#)

2. La seua composició ha variat per necessitat assegurar proporcionalitat entre EM + reformes d'ampliació

3. Després d'adopció Tract. Lisboa (màxim 750 eurodiputats + president), el seu nombre es va alterar:

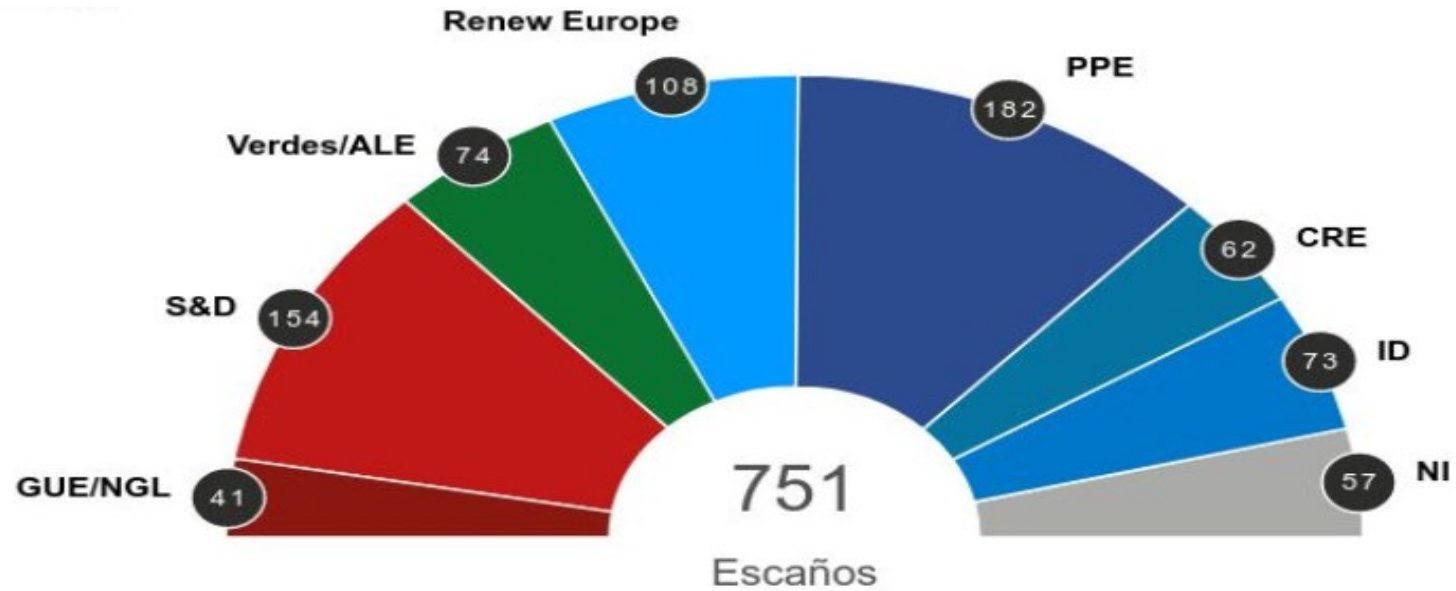
⊖ Per Protocol pel qual es modifica el Protocol sobre les disposicions transitòries + Acta d'adhesió Croàcia = 766 eurodiputats (inclòs el president)

⊖ Després d'eleccions de 2014, 751 eurodiputats (inclòs el president) – diputats britànics (Brèxit) = **705**

4. Mandat representatiu de 5 anys renovables

5. Composició (distribució proporcional decreixent):

| | | | |
|------------|------------|----------------------------------|--------------------------|
| Alemanya | 96 escons | Bulgària | 17 escons |
| França | 74 +5 = 79 | Dinamarca, Finlàndia, Eslovàquia | 13 +1 = 14 |
| RU, Itàlia | 73 +3 = 76 | Irlanda, Lituània, Croàcia | 11 +2/-/+1 = 13/11/12 |
| Espanya | 54 +5 = 79 | Letònia, Eslovènia | 8 = 8 |
| Polònia | 51 +1 = 52 | Luxemburg, Estònia, Xipre, Malta | 6 (Estònia = 7) |



Grupos políticos del Parlamento Europeo

- PPE - Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)
- S&D - Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
- CRE - Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos
- Renew Europe - Renew Europe group
- GUE/NGL - Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
- Verdes/ALE - Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea
- ID - Identity and Democracy
- NI - No inscritos

Desde el año 2009, de conformidad con el Reglamento interno del Parlamento, el número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político es de veinticinco, elegidos en al menos siete Estados miembros.

1. Poder d'acte-organització interna [Art. 232 TFUE](#)

2. Seu del PE (Protocol adicional núm. 6)

⊖ Seu a Estrasburg

- 12 períodes parcials de sessions plenàries mensuals, inclosa la sessió pressupostària

⊖ PERÒ:

● Seu a Brussel·les

- Períodes parcials de sessions plenàries addicionals
- Reunions de les comissions del PE

● Seu a Luxemburg

- Seu de la Secretaria General del PE i dels seus serveis

3. Estructura organitzativa molt complexa

⊖ Òrgans de direcció del PE

- Un president i una mesa (art. 14.4.TUE, p. 54)

- Uns altres (RIPE): 14 vicepresidents, Col·legi de Qüestors, Conferència de Presidents i Conferència de Delegacions

⊖ Comissions parlamentàries (RIPE): hi ha comissions permanents, comissions especials i comissions temporals d'investigació

⊖ Els “grups” dels partits polítics a escala europea

⊖ Secretaria General del PE (Luxemburg)

4. Sessions de treball [Art. 229 TFUE](#)

5. Sistema de votació [Art. 231 TFUE](#): majoria dels vots emesos

1. És la institució europea que més competències i funcions ha “conquerit” amb el pas del temps
2. Enumeració funcions: [Art. 14.1 TUE](#)

D.1. COMPETÈNCIES DE CONTROL POLÍTIC

1. Avui exerceix aquesta competències sobre totes les altres institucions europees
 - ⊙ Principalment sobre la Comissió
 - ⊙ Menys sobre el Consell i quasi res sobre el Consell Europeu
 - ⊙ Control mínim sobre el TJUE (només en designació jutges)
2. Principals instruments jurídics per a exercir el control polític de la resta d'institucions
 - ⊙ Les interpel·lacions orals i el torn de preguntes [Art. 230 TFUE](#)
 - ⊙ L'informe general anual i els informes sectorials [Art. 233 TFUE](#)
 - ⊙ Comissions temporals d'investigació [Art. 226 TFUE](#)
 - ⊙ Dret de petició davant el PE [Art. 227 TFUE](#) + reclamacions davant Defensor del Poble Europeu [Art. 228 TFUE](#)
 - ⊙ Participa en designació membres Comissió, TJUE i Tribunal de Comptes
 - ⊙ Control *a posteriori* de l'execució del pressupost [Art. 319 TFUE](#)
 - ⊙ (VIP) Moció de censura PERÒ només a la Comissió [Art. 234 TFUE](#)
3. Novetats del Tract. Lisboa:
 - ⊙ Intervé en procediment de retirada d'un EM de la UE [Art. 50.2 TUE](#)
 - ⊙ Autoritza posada en marxa cooperacions reforçades [Art. 329.1, §2 TFUE](#)



D.2. COMPETÈNCIES EN LA FUNCIÓ PRESSUPOSTÀRIA

1. Aprovació del pressupost

- ⊖ Novetat Tract. Lisboa: principi de coautoritat entre Consell i PE ([art. 314 TFUE](#))
- ⊖ Desapareix la distinció entre despeses (no) obligatòries

2. Execució del pressupost: correspon a la Comissió

3. Aprovació de comptes: correspon al Consell i al PE ([art. 319 TFUE](#))

D.3. FUNCIONS NORMATIVES

1. No iniciativa normativa en general [Art. 225 TFUE](#)

⊖ Si excepcionalment

- En procediments de revisió dels tract. [Art. 48.2 i 6 TUE](#)
- En la composició del PE. [Art. 14.2, §2 TUE](#)

2. Funció del PE en el procediment “legislatiu”:

⊖ PE i procediment “legislatiu” ordinari (“codecisió”) [Art. 289.1 TFUE + art. 294 TFUE](#)

⊖ PE i procediment “legislatiu” especial [Art. 289.2 TFUE](#)

- Exemples [Art. 223.2 TFUE](#); [art. 226, §3 TFUE](#); [art. 228.4 TFUE](#)

3. El PE i altres procediments normatius (menys importants)

⊖ Extensió de l’“aprovació prèvia del PE” (ex “dictamen conforme”) a altres matèries

• Exemples:

- En [TUE: art. 48.7](#) (flexibilitzar regla unanimitat del Consell)
- En [TFUE: art. 19.1](#) (accions del Consell per a lluitar ≠ discriminació); [art. 25](#); [art. 86.1](#) (creació Fiscalia Europea); etc.



- Procediment investigació de comissions parlamentàries [Art. 226, §3 TFUE](#)
- Estatut de les funcions del Defensor del Poble [Art. 228.4 TFUE](#)
- ⊖ Dictamen consultiu (preceptiu, no vinculant)
 - Si no es demana o s'espera → Recurs d'anul·lació per vicis substancials de forma [Art. 263, §1-2 TFUE](#)
- ⊖ Deliberació per pròpia iniciativa (no condicionada per Comissió)

D.4. COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE RELACIONS EXTERIORS

1. Participació limitada en les relacions exteriors de la UE

- ⊖ Participació del PE en procediment general de subscripció de tractats internacionals
 - Aprovació prèvia (antic “dictamen conforme” ≈ autorització. Si no, és un veto)
 - [Art. 218.6, a\) TFUE](#)
 - Consulta prèvia (antic “dictamen consultiu”)
 - [Art. 218.6, b\) TFUE](#)
- ⊖ Aprovació prèvia del PE en procediment adhesió nous EM
 - [Art. 49, §1 TUE](#)

D.5. *IUS STANDI* DAVANT EL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ EUROPEA

1. Control de legalitat actes UE (via contenciosa). Per exemple (*ius standi* actiu i passiu):

- ⊖ En recurs d'anul·lació (o nul·litat) [Art. 263, §1-2 TFUE](#)
- ⊖ En recurs per omissió (o per inactivitat) [Art. 265 TFUE](#)

2. Competència en via consultiva [Art. 218.11 TFUE](#)

5. EL CONSELL EUROPEU

A. EL PROCÉS D'INSTITUCIONALITZACIÓ DEL CONSELL EUROPEU

B. L'ORGANITZACIÓ DEL CONSELL EUROPEU

- **B.1. Composició**
- **B.2. Reunions**
- **B.3. El president del Consell Europeu**
- **B.4. Organització dels treballs i procediments de decisió**

C. COMPETÈNCIES

- **C.1. Funcions constitutives**
- **C.2. Funcions d'orientació i direcció general**
- **C.3. Funcions institucionals**
 - **C.3.1. Nomenament de càrrecs**
 - **C.3.2. Mecanisme de sanció per violació DH**
- **C.4. Solució de conflictes sistèmics**

D. ELS ACTES DEL CONSELL EUROPEU

1. Origen i evolució històrica. Accentua la intergovernamentalitat de la UE

- ⊙ **1961-1973: “Reunions en la Cimera” o “Cimeres europees”**
 - Reunions de caps d'estat i/o de govern dels EM de les CE
 - No previstes en els tract. constitutius, ni regulades enlloc
 - Decideixen temes que afecten les CE, sobretot per a desbloquejar el Consell de Ministres

- ⊙ **Cimera de caps d'estat i/o de gov. (París, 9-19-XII-1974)**
 - Al marge dels tract., la Cimera acorda formalitzar el caràcter periòdic d'aquestes reunions

- ⊙ **1986, AUE: apareix el terme “Consell Europeu” en els tract. constitutius**
 - Només en art. 30 AUE per a la “Cooperació Política Europea” (= aspecte intergovernamental)
 - Sense caràcter institucional

- ⊙ **Silenci absolut sobre Consell Europeu en tract. Maastricht, Amsterdam i Niça**
 - Reunió Consell Europeu (Sevilla, 21-22-VI-2002): acte - va regular el seu funcionament

- ⊙ **Tract. Lisboa: institucionalitza el Consell Europeu**
 - Regula les seues funcions, periodicitat de reunions i procediment adopció decisions
 - Aporta claredat (“llum i taquígrafs”)

B.1. COMPOSICIÓ

1. [Art. 10.2 i 15.2-3 TUE](#): caps d'estat o de govern
2. [Art. 235.1 TFUE](#)
3. Excepció?: les “Cimeres de l'Euro”
 - ⊙ Art. 12 del Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança, al marge dels tract. constitutius, però amb previsió futura d'incorporar-se al DUE

B.2. REUNIONS

1. Reunions [Art. 15.3 TUE](#): 2 vegades per semestre (mín.), convocades pel president
2. Flexibilitat de reunions reflectida en Reglament Intern del Consell Europeu (RICE)

B.3. EL PRESIDENT DEL CONSELL EUROPEU

1. Regulat en [art. 15.5-6 TUE](#)
 - ⊙ Novetat del Tract. de Lisboa: el caràcter permanent del president (2,5 anys; < 5)
 - ⊙ Desapareix la rotació semestral de la Presidència del Consell Europeu i la “troica”
2. Representació exterior de la UE. Problemes amb:
 - ⊙ President rotador del Consell (antic Consell de Ministres)
 - ⊙ President de la Comissió Europea
 - ⊙ Alt Representant



B.4. ORGANITZACIÓ DELS TREBALLS I PROCEDIMENTS DE DECISIÓ

1. Preparació reunions del Consell [Art. 15.6, b\) i 16.6 TUE](#)

2. Adopció de decisions:

⊖ Regla general: consens [Art. 15.4 TUE](#)

⊖ EXCEPTE quan els tract. disposen una altra cosa: unanimitat, majoria qualificada, majoria simple [Art. 235.1 i 3 TFUE](#)

C. COMPETÈNCIES

1. Funcions d'orientació i direcció general [Art. 15.1 TUE](#)

⊖ En l'acció exterior de la UE: [Art. 22.1 TUE](#)

⊖ En la PESC: [Art. 26.1 TUE](#)

⊖ En l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ESLJ): [Art. 68 TFUE](#)

2. Funcions “constitucionals” o “constitutives”

⊖ Raó de ser: temor davant el fracàs del Tract. de Lisboa → reformes dels tract. constitutius

⊖ Ampli ventall de supòsits:

• En el TUE:

○ [Art. 17.5, §1 TUE](#)

○ [Art. 42.2 TUE](#)

○ [Art. 48.6 TUE](#)

○ [Art. 48.7 TUE](#)

• En el TFUE:

○ [Art. 86.4 TFUE](#)

○ [Art. 236 TFUE](#)

○ [Art. 312.2 TFUE](#)

○ [Art. 355.6 TFUE](#)

• En protocols addicionals



3. Funcions de caràcter institucional

⊙ Nomenament de càrrecs

- El seu president [Art. 15.5 TUE](#)
- E l'Alt Representant [Art. 18.1 TUE](#)
- Proposta president Comissió [Art. 17.7 TUE](#)
- El president, vicepresident i altres membres del Comitè Executiu del BCE [Art. 283.2, §2 TFUE](#)

⊙ Mecanisme de sanció per violació DH

- [Art. 7.2 TUE](#)

4. Solució de conflictes “sistèmics”

- ⊙ [Art. 48, §2 TFUE](#): suspensió PLO quan EM declare que perjudica aspectes importants del sist. SS.
- ⊙ [Art. 82.3 TFUE](#): suspensió PLO quan EM considere que afecta aspectes fonamentals sist. justícia penal
- ⊙ [Art. 87.3 TFUE](#): suspensió PLE quan no unanimitat – matèria coop. policial.

1. No existeix una tipologia d'actes del Consell Europeu prevista en els tract.
2. En les “Conclusions del Consell Europeu” (abans de 2010, “Conclusions de la Presidència”), redactades al final de cadascuna de les seues reunions, apareixen:
 - ⊖ Declaracions (= posicions de principi)
 - ⊖ Resolucions i orientacions
 - ⊖ Decisions del Consell Europeu [Art. 22.1, §2 TUE](#)
3. Control POLÍTIC limitat dels actes del Consell Europeu
 - ⊖ El president del Consell Europeu compareixerà davant PE per a:
 - Respondre preguntes d'europarlamentaris [Art. 230 §3 TFUE](#) + RICE
 - Presentar al PE un informe de cada reunió del Consell Europeu [Art. 15.6, d\) TUE](#)
 - ⊖ No cap moció de censura
4. Control JUDICIAL dels actes del Consell Europeu
 - ⊖ En general, exclosos de la competència del TJUE, excepte:
 - Recurs de nul·litat dels actes que tinguen efectes jurídics enfront de tercers [Art. 263, §1 TFUE](#)
 - Recurs per omissió [Art. 265, §1 TFUE](#)
 - (Molt excepcional) actes de la PESC [Art. 275 TFUE](#)