LA UNIÓN EUROPEA: El Parlamento Europeo. El Consejo Europeo. El Consejo de la Unión Europea: competencias, estructura y funcionamiento. La Comisión Europea: composición, organización y funcionamiento. El Tribunal de Justicia. Las fuentes del derecho originario y el derecho derivado.

I.- EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo es el órgano legislativo de la UE. Es elegido directamente por los votantes de la UE cada cinco años. Las últimas elecciones se celebraron en el año 2024.

Competencias: El Parlamento desempeña tres funciones principales:

a) Competencias legislativas:
- Aprueba la legislación de la UE, junto con el Consejo de la Unión Europea, a partir de las propuestas de la Comisión Europea.
- Decide sobre acuerdos internacionales.
- Decide sobre ampliaciones.
- Revisa el programa de trabajo de la Comisión y le pide que elabore propuestas de legislación.

b) Competencias de supervisión:
- Ejerce el control democrático de todas las instituciones de la UE.
- Elige al Presidente de la Comisión y aprueba a la Comisión como colegio, pudiendo aprobar una moción de censura, que obligue a la Comisión a dimitir.
- Aprueba la gestión del presupuesto, esto es, la aprobación de la manera en que se han gastado los presupuestos de la UE.
- Examina las peticiones de los ciudadanos y realiza investigaciones.
- Debate la política monetaria con el Banco Central Europeo.
- Formula preguntas de la Comisión y del Consejo.
  Se encarga de la observación electoral.

c) Competencias presupuestarias:
- Establece el presupuesto de la UE junto con el Consejo.
- Aprueba el presupuesto de la UE a largo plazo («marco financiero plurianual»).

Composición: El número de eurodiputados por cada país es aproximadamente proporcional a su población, aunque se sigue una proporcionalidad decreciente, que implica que ningún país puede tener menos de 6 ni más de 96 eurodiputados. En la legislatura 2024–2029 el número de eurodiputados es de 720. Los diputados al Parlamento Europeo se agrupan por afinidades políticas y no por nacionalidades.

El Presidente representa al Parlamento ante las demás instituciones de la UE y en el exterior, y da el visto bueno final al presupuesto de la UE.

Funcionamiento: el trabajo del Parlamento se compone de dos etapas principales:

- En las comisiones: se prepara la legislación. El Parlamento cuenta con veinte comisiones y tres subcomisiones, cada una de las cuales se ocupa de un ámbito político determinado. Las comisiones examinan las propuestas de legislación, pudiendo los eurodiputados y grupos políticos presentar enmiendas o proponer el rechazo de un proyecto de ley. Estas cuestiones son también objeto de debate en los grupos políticos.
- En las sesiones plenarias: se aprueba la legislación. La sesión plenaria es el momento en el que todos los diputados del Parlamento Europeo se reúnen en la cámara para la votación final de la legislación propuesta y de las propuestas de modificación. Normalmente se celebran en Estrasburgo durante cuatro días al mes, pero a veces también hay sesiones adicionales en Bruselas.

II.- EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo es una de las siete instituciones oficiales de la UE. Congrega a los líderes de la UE para establecer su agenda política y representa el nivel más elevado de la cooperación política entre los países de la UE, reuniéndose en cumbres (normalmente trimestrales) celebradas entre líderes de la UE y presididas por un presidente permanente.

Competencias: El Consejo Europeo desempeña las siguientes funciones:
Decide sobre la orientación y las prioridades políticas generales de la UE, pero *no legisla*.

- Se ocupa de cuestiones complejas o sensibles que no pueden resolverse en instancias inferiores de la cooperación intergubernamental.
- Establece la política exterior y de seguridad común teniendo en cuenta los intereses estratégicos de la UE y las implicaciones en materia de defensa. Designa y nombra a los candidatos elegidos para determinados puestos destacados de la UE, por ejemplo, en el Banco Central Europeo y en la Comisión.

Pudiendo con respecto a todas estas cuestiones, el Consejo Europeo: a) pedir a la Comisión Europea que elabore una propuesta, o b) someterla al Consejo de la UE para que se ocupe de ella.

Composición: El Consejo Europeo está formado por los jefes de Estado o de Gobierno de todos los países de la UE, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea.
Convoca y preside el Consejo su presidente, elegido por el propio Consejo Europeo por un período de dos años y medio renovable una vez, quien, entre otras funciones, representa a la UE ante el resto del mundo.

Funcionamiento: El Consejo Europeo normalmente se reúne cuatro veces al año, aunque su Presidente puede convocar reuniones adicionales para tratar asuntos urgentes.

En general, adopta sus decisiones por consenso, siendo en algunos casos necesaria la unanimidad o la mayoría cualificada. Solo pueden votar los jefes de Estado o de Gobierno.

III.- EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIAS, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

En el Consejo de la UE, también denominado de manera informal "el Consejo", los ministros de los gobiernos de cada país de la UE se reúnen para debatir, modificar y adoptar medidas legislativas y coordinar políticas, teniendo cada ministro competencias para asumir compromisos en nombre de su Gobierno en relación con las actuaciones acordadas en las reuniones.

El Consejo es el principal órgano de decisión de la UE junto con el Parlamento Europeo. La institución no debe confundirse con:

- El Consejo Europeo (cumbres trimestrales en las que los líderes de la UE marcan las grandes líneas de las políticas europeas) El Consejo de Europa (organismo ajeno a la UE).

Competencias: Son funciones del Consejo:

- Negociar y adoptar la legislación de la UE, junto con el Parlamento Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión Europea.
- Coordinar las políticas de los Estados miembros.
- Desarrollar la política exterior y de seguridad, siguiendo las directrices del Consejo Europeo.
- Celebrar acuerdos entre la UE y otros países u organizaciones internacionales.
- Junto con el Parlamento Europeo, aprobar el presupuesto de la UE.

Composición: El Consejo de la UE no está compuesto por miembros fijos, sino que se reúne en diez formaciones diferentes, en función del tema que se vaya a tratar, enviando cada Estado miembro, dependiendo de la formación, al ministro competente en la materia. Por ejemplo, al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros ("Consejo Ecofin") acude el ministro de economía de cada país.

Respecto a la presidencia del Consejo, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores tiene un presidente permanente, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, pero las demás reuniones del Consejo son presididas por el ministro correspondiente del país que en ese momento ostente la Presidencia rotatoria de la UE.

El Consejo de Asuntos Generales garantiza la coherencia de conjunto, con el apoyo del Comité de Representantes Permanentes (que actúan como "embajadores nacionales" ante la UE).

Destacar que los ministros de economía y finanzas de los países de la zona del euro coordinan sus políticas económicas en el marco del Eurogrupo, cuyas reuniones se producen un día antes que las del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. Los acuerdos alcanzados en las reuniones del Eurogrupo se adoptan oficialmente el día después en el Consejo, por votaciones en las que solo participan los ministros de la eurozona.

Funcionamiento: El Consejo funciona del siguiente modo:

- Los ministros de la UE se reúnen en sesión pública siempre que debaten o votan proyectos de actos legislativos.
  Para aprobar las decisiones, normalmente es necesario contar con una "mayoría cualificada": el 55% de los Estados (es decir, 15 países de los 27 miembros actuales), que representen, como mínimo, al 65% de la población total de la UE.

Las sesiones públicas del Consejo se pueden seguir en directo en todas las lenguas de la UE. Cuando una sesión del Consejo es pública también lo son sus actas y sus votaciones.

Para bloquear una decisión, son necesarios al menos 4 países (que representen, como mínimo, al 35% de la población total de la UE), salvo en los siguientes supuestos:

- Las decisiones en temas sensibles como la política exterior y la fiscalidad deben recibir la aprobación de todos los países (unanimidad).
- Las cuestiones administrativas y de procedimiento se adoptan por mayoría simple.

IV.- LA COMISIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente de la UE, y la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE. Competencias: La Comisión desempeña las siguientes funciones:

a) Propone nuevas leyes: La Comisión es la única institución europea que presenta, para que el Parlamento y el Consejo las aprueben:

- Leyes que protegen los intereses de la UE y a sus ciudadanos en aspectos que no pueden regularse eficazmente en el plano nacional.
- Leyes correctas en sus detalles técnicos gracias a consultas con expertos y ciudadanos.

b) Gestiona las políticas europeas y asigna los fondos de la UE: Fija las prioridades de gasto de la UE conjuntamente con el Consejo y el Parlamento.

- Elabora los presupuestos anuales para que el Parlamento y el Consejo los aprueben.
- Supervisa cómo se gasta el dinero bajo el escrutinio del Tribunal de Cuentas.

c) Vela por que se cumpla la legislación de la UE: Conjuntamente con el Tribunal de Justicia, la Comisión garantiza que la legislación de la UE se aplique correctamente en todos los países miembros.

d) Representa a la UE en la escena internacional: Habla en nombre de todos los países de la UE ante los organismos internacionales, sobre todo en cuestiones de política comercial y ayuda humanitaria.

e) Negocia acuerdos internacionales en nombre de la UE.

Composición: El liderazgo político corresponde a un equipo de 27 Comisarios, uno por cada país miembro, bajo la dirección del Presidente de la Comisión, que decide quién es responsable de cada política, y que constituyen el Colegio de Comisarios.

El Colegio de Comisarios está compuesto por el Presidente de la Comisión, ocho Vicepresidentes, entre los que se incluye a tres Vicepresidentes ejecutivos, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y 18 Comisarios, cada uno de los cuales es responsable de una cartera.

La Comisión cuenta con personal propio (juristas, economistas...), que en el día a día se encarga de realizar las tareas de la Comisión, repartidos en una serie de departamentos denominados Direcciones Generales, cada una de las cuales se responsabiliza de una determinada política.

En cuanto a la designación del Presidente y a la elección del Colegio, los dirigentes de cada país, reunidos en el Consejo Europeo, presentan al candidato atendiendo a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Para obtener la designación, el candidato o candidata necesita el apoyo de la mayoría de los diputados del Parlamento Europeo.

El candidato a Presidente elige a los posibles Vicepresidentes y Comisarios a propuesta de los países miembros. La lista de candidatos debe recibir la aprobación de los dirigentes nacionales reunidos en el Consejo Europeo.

A continuación, cada candidato comparece ante el Parlamento Europeo para explicar su planteamiento y responder a las preguntas de los diputados, decidiendo acto seguido el Parlamento por votación, si acepta o no al Colegio propuesto, y designándolo finalmente el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

El mandato de la Comisión Europea es de cinco años, coincidiendo con la legislatura del Parlamento Europeo.

Funcionamiento: El funcionamiento de la institución consta de dos procesos:

a) Planificación estratégica: el Presidente define la orientación general de la Comisión, lo que permite a los Comisarios fijar conjuntamente los objetivos estratégicos y publicar el programa de trabajo anual.

b) Toma de decisiones colectiva: Las decisiones se toman bajo responsabilidad colectiva. En este proceso todos los Comisarios son iguales y responden por igual de cada decisión. Los Comisarios no tienen facultades de decisión propias, salvo habilitación en determinadas circunstancias.

Los Vicepresidentes actúan en representación del Presidente y coordinan los trabajos en sus respectivos ámbitos de competencia conjuntamente con varios Comisarios. Para garantizar que el Colegio trabaje en estrecha colaboración y de manera flexible, se fijan una serie de proyectos prioritarios.

Los Comisarios apoyan a los Vicepresidentes a la hora de presentar propuestas al Colegio. En general, las decisiones se toman por consenso, aunque también pueden adoptarse por votación, en cuyo caso, se aprueban por mayoría simple, mediante un voto por Comisario.

A continuación, el tema pasa a la correspondiente Dirección General, cuyo máximo responsable, el Director General, responde ante el Comisario competente. El resultado suele ser una propuesta legislativa que vuelve a enviarse a los Comisarios para que la aprueben en su reunión semanal. En este momento, la propuesta ya oficial, se remite al Consejo y al Parlamento, abriéndose así la siguiente fase del procedimiento legislativo europeo.

V.- EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) interpreta la legislación de la UE para garantizar que se aplique de la misma manera en todos los países miembros y resuelve los litigios entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas.

En determinadas circunstancias, también pueden acudir al Tribunal los particulares, empresas y organizaciones que consideren vulnerados sus derechos por una institución de la UE.

Competencias: Al TJUE le corresponde resolver los asuntos que se le plantean, siendo los más comunes:

- Interpretar la legislación (decisiones prejudiciales): los Tribunales nacionales deben garantizar que la legislación europea se aplique correctamente, pero a veces los Tribunales de distintos países interpretan las normas de distintas maneras. Si un Tribunal nacional tiene dudas sobre la interpretación o validez de una norma europea, puede pedir una clarificación al Tribunal de Justicia europeo. El mismo mecanismo puede utilizarse para determinar si una normativa o práctica nacional es compatible con la legislación europea.

- Aplicar la legislación (procedimientos de infracción): este tipo de acción se emprende contra una Administración nacional por incumplir la legislación europea. Puede entablarla tanto la Comisión Europea como otro país miembro. Si se comprueba que un país ha incumplido las normas, tendrá que poner remedio o afrontar nuevas acciones y una posible multa.

- Anular normas europeas (recursos de anulación): si se considera que una norma europea vulnera los tratados de la UE o los derechos fundamentales, los Gobiernos de los países miembros, el Consejo de la UE o (en algunos casos) el Parlamento Europeo pueden solicitar al Tribunal que la anule. Los particulares también pueden solicitar al Tribunal que anule una norma europea que les afecte directamente.

- Garantizar que la UE actúe (recursos por omisión): en determinadas circunstancias, el Parlamento, el Consejo y la Comisión deben tomar decisiones. Si no lo hacen, los Gobiernos nacionales, otras instituciones europeas o (en determinadas circunstancias) los particulares o las empresas pueden recurrir al Tribunal.

- Sancionar a las instituciones europeas (*acciones por daños y perjuicios*): puede recurrir al Tribunal cualquier persona o empresa que se considere perjudicada en sus intereses por acción u omisión de la UE o de su personal.

Composición: El TJUE consta de dos órganos:

- Tribunal de Justicia: resuelve las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales, ciertos recursos de anulación y los recursos de casación.
- Tribunal General: resuelve los recursos de anulación que interponen los particulares, las empresas y, en algunos casos, los Gobiernos nacionales. Lo que significa que, en la práctica, el Tribunal se ocupa sobre todo de la legislación sobre competencia, ayudas estatales, comercio, agricultura y marcas comerciales.

Los Gobiernos nacionales designan a cada juez y abogado general por un periodo renovable de seis años, eligiendo los jueces, en cada uno de los tribunales, a su presidente para un mandato renovable de tres años.

Funcionamiento: En el Tribunal de Justicia, a cada asunto se le asigna un juez ("juez ponente") y un abogado general. Los asuntos se instruyen en dos fases:

- Fase escrita:
    - Las partes presentan al Tribunal alegaciones escritas, pudiendo también formular observaciones las administraciones nacionales, las instituciones europeas y, en algunos casos, los particulares.
    - El juez ponente resume todas las alegaciones y observaciones presentadas, y a continuación se debaten en la reunión general del Tribunal, en la que se decide:
        - Según la importancia o complejidad del asunto: si lo instruyen 3, 5 o los 15 jueces del Tribunal (esto último ocurre en muy raras ocasiones), siendo en la mayoría de los casos el asunto instruido por 5 jueces.
        - Si debe celebrarse una vista (fase oral) y si es necesario un dictamen oficial del abogado general.
- Fase oral: la vista pública
    - Los abogados de ambas partes plantean sus argumentos ante los jueces y el abogado general, quienes pueden formular preguntas. o Si el Tribunal decide solicitar un dictamen al abogado general, éste lo emite unas semanas después de la vista.
    - A continuación, los jueces deliberan y dan su veredicto.

En el Tribunal General, el procedimiento es parecido, salvo que en la mayoría de los asuntos hay 3 jueces y no hay abogado general.

VI.- LAS FUENTES DEL DERECHO ORIGINARIO Y EL DERECHO DERIVADO

El sistema de normas de la Unión Europea se apoya en una "summa divisio" entre normas originarias y derivadas, ya presente desde el origen de la construcción europea. A esta división cabe añadir el llamado Derecho Complementario (principios generales, costumbre y jurisprudencia).

El **Derecho originario** se identifica sustancialmente con los Tratados Constitutivos y las normas convencionales que los han modificado a lo largo del tiempo; constituye la normativa suprema en la jerarquía del derecho de la Unión Europea; y presenta tres características básicas:

1) Material y formalmente son normas jurídico-internacionales y les será de aplicación el Derecho Internacional.

2) Son normas esenciales que presentan una dimensión "constitucional" en sus contenidos y son preeminentes frente a las demás normas.

3) Contienen regulaciones materiales específicas, como las relativas a las libertades comunitarias, las reglas de competencia o las políticas comunes.

El **Derecho derivado**, es un derecho no convencional sino legislado, formado por las disposiciones de carácter normativo de las instituciones de la Unión que gozan de competencia para dictarlas o aprobarlas conforme a lo previsto en los propios Tratados, y que vinculan a los Estados miembros, y las instituciones, conforme a su naturaleza.

Se puede decir que todo el Derecho no comprendido en las normas constitutivas es Derecho Derivado al encontrar su fundamento, alcance y límites en la norma constitutiva, con la salvedad del Derecho no escrito.

La característica fundamental de este derecho es su eficacia, que puede ser vertical y horizontal. La eficacia vertical se refiere a las relaciones entre los Estados miembros y los ciudadanos, y la horizontal a las relaciones entre particulares.

Son normas de Derecho derivado:

- El Reglamento: es la principal fuente del Derecho derivado. A través de él se expresa el poder legislativo de la Unión. Como la ley en el Derecho interno, el reglamento, contiene prescripciones generales e impersonales, ya que legisla abstractamente y para todos los supuestos a que es aplicable, y en todos los Estados Miembros.

- La Directiva: representa un método de legislación en dos etapas. Se emparenta con la ley-marco completada por decretos de aplicación, porque ofrece a las instituciones un instrumento de uniformización jurídica, basado en la distribución de tareas y en una colaboración entre el nivel comunitario y el nivel nacional, y por tanto más ágil y respetuosa con las particularidades nacionales.

- La Decisión:

- ✓ Contrariamente al reglamento, la decisión no tiene alcance general, obliga sólo a sus destinatarios (un individuo, una empresa o un Estado Miembro), porque aplica las reglas de los Tratados a los casos particulares. Es asimilable al acto administrativo individual en el Derecho nacional, y es por tanto un instrumento de ejecución administrativa del Derecho Comunitario.

- ✓ A diferencia de la directiva, la decisión es obligatoria en todos sus elementos y no sólo en cuanto al resultado a alcanzar. Puede ser detallada y prescribir los medios para alcanzar ese resultado, conservando el Estado tan sólo la elección de la forma jurídica de la aplicación en el orden nacional.

- ✓ Produce un efecto directo de aplicación cuando el destinatario es un particular o una empresa, pero cuando el destinatario es un Estado, sólo las medidas nacionales de aplicación podrán modificar la situación jurídica de los particulares.

- Los acuerdos interinstitucionales (art. 295 TFUE): disposiciones normativas atípicas que se incorporan con el Tratado de Lisboa, previstas para la organización de cooperaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y la posibilidad de adopción de acuerdos internacionales, particularmente en los ámbitos de política exterior y de seguridad (art. 218 TFUE).

- Recomendaciones y dictámenes: se distinguen de las normas anteriormente relacionadas en que "no vinculan", aunque constituyen instrumentos muy útiles de orientación de los comportamientos y de las legislaciones. Los dictámenes expresan una opinión, y las recomendaciones son invitaciones a adoptar una regla de conducta, se emparentan con una especie de directivas no obligatorias, jugando un papel de fuente indirecta de acercamiento de las legislaciones nacionales.

Finalmente debe aludirse a un tercer sustrato de fuentes del Derecho Comunitario, caracterizadas por ser un grupo heterogéneo, cuya unidad viene dada por su carácter negativo, no son Derecho originario ni derivado, sino **Derecho Complementario** en el que se incluyen dos grandes grupos de normas: las que se inscriben en el marco del Derecho Internacional, y las que abarcan la jurisprudencia, los principios del derecho y la costumbre.

- Fuentes del Derecho Internacional:

  - ✓ Acuerdos concluidos entre sí por los Estados Miembros: cooperación entre Estados.

  - ✓ Acuerdos celebrados por los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en Consejo.

  - ✓ Declaraciones, resoluciones y tomas de posición adoptadas de común acuerdo por los Estados Miembros.

  - ✓ Acuerdos concluidos por las Uniones con terceros.

- Fuentes no escritas del Derecho Comunitario:

  - ✓ Los principios generales del Derecho: cabe distinguir entre los principios

"constitucionales" del sistema, que son los principios reconocidos en los tratados constitutivos, posición desde la que informan todo el ordenamiento comunitario (principios de atribución, subsidiariedad, proporcionalidad, no discriminación…) y los principios generales que carecen de formulación normativa concreta, pero que reconoce el TJUE, detraídos del Derecho Internacional Público, de los ordenamientos internos o de las exigencias mismas del Derecho Comunitario.

- ✓ La costumbre: como instrumento de producción normativa resulta discutible su presencia en el sistema comunitario. No está prevista en los Tratados y, hasta el momento no está referida por el TJUE. Hay autores que han pretendido la utilidad de la costumbre como elemento de juridificación de ciertas prácticas institucionales o como asiento de actos jurídicos que encuentran un difícil acomodo en las categorías del sistema comunitario.

- ✓ La Jurisprudencia: el valor de la jurisprudencia del TJUE. Reviste especial importancia la resolución de cuestiones prejudiciales a instancia de los tribunales nacionales.