

ACTUALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS A PARTIR DEL TRATADO DE LISBOA

JORGE R. MARIÑO FAGES (H)¹

Antecedentes

Desde el nacimiento de la Unión Europea, con el Tratado de París de 1951, que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y los Tratados de Roma de 1957, iniciadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) –y que en razón de ella, se la bautizó con el nombre de las Comunidades Europeas–, hasta la ratificación del Tratado de Lisboa, las instituciones europeas, se han ido actualizando, conforme a la experiencia que fueron adquiriendo, constituyendo un verdadero acervo.

A los tratados que le dieron el empuje inicial, le siguió el Tratado de Fusión en 1965, que unificó las instituciones de las tres Comunidades; luego, el Acta Única Europea de 1986, tendió a modificar el funcionamiento de las instituciones, dotándola de mayor dinamismo y agilidad; posteriormente, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) de 1992, propuso la unión económica y monetaria, dando nacimiento al Euro, que está vigente desde 2002; seguidamente, el Tratado de Ámsterdam de 1998, supuso el acercamiento de los ciudadanos a la Unión Europea; a continuación, el Tratado de Niza de 2002, tuvo en mente la preparación y reorganización institucional para el ingreso de nuevos Estados miembros.

A los tratados mencionados, le prosiguió el fallido proyecto de Tratado de la Constitución Europea de 2004, por los referéndum negativos de Francia y

¹ Profesor Titular Derecho Internacional Público, Cátedra "A", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE). Magister en Procesos de Integración Regional. Doctor en Derecho Público, Política y Gobierno.

Holanda, no obstante que llegó a conseguir 18 ratificaciones, que representaba más del 55% de la población.²

El proyecto era muy ambicioso, porque tendía a avanzar hacia una instancia de mayor compromiso y homogeneización entre los Estados miembros y la Unión Europea; a tal punto que, entre otras cosas, instauraba la figura del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores, que iban a tener a su cargo, lo relacionado a la representación de la Unión y al manejo de su política exterior y la defensa común, respectivamente, de acuerdo a los arts.21 y 25.

A su vez, el sistema normativo, conformado por los reglamentos, decisiones y directivas, se iban a denominar, según el art.32, como ley europea, ley marco europea y reglamento, asimilable a la nomenclatura utilizada en los derechos internos; esto sin dejar de respetar la identidad nacional de los Estados miembros, según el art.5, pero que daba pie a inferir, que se estaba gestando una especie de nueva entidad política, superadora de los Estados naciones europeos.

A ello se le sumaba la incorporación casi simultánea de diez países, y la posibilidad cierta de dos más (Rumania y Bulgaria), que luego se concretó; que se hallaban debajo del nivel de desarrollo medio, en relación a los entonces, quince estados miembros y la aspiración de Turquía de pertenecer al grupo, siendo un país prácticamente no europeo, ya que la mayor parte de su territorio se encuentra en Asia, teniendo por otro lado una cultura y tradición oriental, diferente a la occidental europea. Estas y seguramente muchas otras razones hicieron naufragar el proyecto constitucional.

El último peldaño se dio con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, ocurrido el 1 de diciembre de 2009³, y que trata de superar los obstáculos que impidieron la concreción del Tratado Constitucional, para continuar por la senda, cada vez más estrecha, de una Europa integrada.

² Aldecoa Luzurraga, Francisco; Guinea Llorente, Mercedes; “El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto”, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM-GLOBAL-CONTEXT=/Elcano-es/Zonas-es/Europa/DT9-2008>, de fecha 23/3/2008.

³ Tratado de Lisboa, en <http://europa.eu/lisbon-treaty/index-es.htm>, de fecha 3/5/2010.

Este último tratado, se compone del Tratado de la Unión Europea (T.UE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (T. FUE), al decir expresamente el art.1.3, que “la Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

En el Preámbulo hace alusión al deseo de “completar el proceso iniciado por el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, con el fin de reforzar la eficacia y la legitimidad democrática de la Unión y mejorar la coherencia de su acción”.

Se elimina la expresión Comunidad Europea y solo queda la de la Unión Europea; se refuerza la protección de los derechos fundamentales; los principios relativos a su funcionamiento democrático; la delimitación de las competencias; la participación de los Parlamentos Nacionales; se incluyen innovaciones relativas a la acción exterior europea entre otras mejoras. Algunos doctrinarios celebran el hecho de que el Tratado de Lisboa, preserva el contenido esencial, del proyecto de Tratado Constitucional, al mantener el 90% de sus disposiciones.⁴

Con el Tratado de Lisboa, la estructura de la Unión es única, ya que desaparece la división inicial en un pilar comunitario (CE y Euratom) y los dos pilares extracomunitarios (Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación Policial y Judicial en materia Penal); más allá que efectivamente, la política exterior y seguridad común se mantendrá con mecanismos decisorios que aún se la siga catalogando, como basada en el método de la cooperación y no de la integración.⁵

Desde el punto de vista institucional, se ejecutaron algunos cambios y modificaciones, en razón de que el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo, pasan a ser instituciones de la Unión, por el art. 13.1 T.UE.

⁴ Aldecoa Luzurraga, Francisco; Guinea Llorente, Mercedes; ob. cit.

⁵ Martín y Perez de Nanclares, José, “Estudio Preliminar del Tratado de Lisboa”, Real Instituto Elcano, pág. 18, en [http://www.realinstitutoelcano.org/Especiales/EspecialesFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa 2007 /Pe rez-Nanclares-estudio-preliminar-def. pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/Especiales/EspecialesFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa%202007/Pe%20rez-Nanclares-estudio-preliminar-def.pdf), de fecha 28/2/2008.

El primer tratado (Tratado de la Unión Europea) es un “tratado básico”, que afirma los objetivos y directrices, como los puntos más relevantes de la Unión Europea y el segundo (Tratado de Funcionamiento) es un “tratado de desarrollo”, donde se concreta el funcionamiento de la Unión en sus diversos aspectos (institucionales, procedimentales, competenciales, etc.).⁶ Ambos tienen el mismo efecto y valor legal.

Organización institucional de la Unión Europea

La frondosa literatura relativa a la integración, hace muchas veces hincapié en las interrelaciones económicas que se generan en estos ámbitos, pero para que ello se produzca, es necesario que se brinden contornos políticos y jurídicos que le permitan desenvolverse; en este sentido lo ha destacado Walter Hallstein, quien siendo Presidente de la Comisión, señaló que “La Comunidad Europea era una creación del derecho”.⁷

Para alcanzar los objetivos, la hoy Unión Europea (Ex Comunidades Europeas) armó un esquema institucional muy sofisticado, que se fue consustanciando con el tiempo, conformado en la actualidad por el Consejo Europeo, el Consejo; la Comisión; el Parlamento; la Corte de Justicia; el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo, según el art.13.1 del Tratado de la Unión Europea.⁸

El Consejo Europeo

a) Composición

El origen de este Consejo se remonta al año 1974, en la cumbre de París, que permitió que a partir de 1975, se empezaran a llevar a cabo, las cumbres de Jefes de Estado y Gobierno, para resolver cuestiones de vital importancia para la suerte del proceso comunitario. Con el tiempo, se decidió darle formato en

⁶ Martín y Perez de Nanclares, José; ob. cit., pág. 16.

⁷ citado por Díaz Ulloque, Fernando en “Actualidad Internacional Argentina”, Colección de Estudios Jurídicos n°1, Facultad de Derecho de la UNNE, pág. 29, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, 1967, Santa Fe.

⁸ Tratado de Lisboa. Tratado de la Unión Europea Consolidado, en <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/A%20-Tratado-Union%20-Europa-17Dic-def.pdf>, de fecha 22/3/2008.

los tratados, por lo que el Acta Única Europea (1986) consagró su existencia y en el Tratado de Maastricht (1992), se le otorgó un estatuto oficial⁹, para finalmente considerarla una institución de la Unión por el Tratado de Lisboa.

Esta institución se encuentra en la cúspide del sistema organizacional de la Unión Europea, y se compone por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y el Presidente de la Comisión Europea y participa de sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, como prescribe el art.15, del Tratado de la Unión Europea (T.U.E.).¹⁰

El Presidente es elegido por mayoría cualificada¹¹, por un mandato de dos años y medio, que puede renovarse una sola vez (art.15 T.U.E.) y tiene a su encargo, la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad (art.15.6, T. UE).

b) Funciones y competencias

El Consejo Europeo, se debe reunir dos veces por semestre y tiene como finalidad, imprimir a la Unión en su conjunto, los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales, sin ejercer funciones legislativas ninguna (art.15, T.U.E.).

Por tanto, el Consejo Europeo, tiene a su cargo dar las directivas por consenso –excepto cuando el tratado disponga otra cosa–, que considere convenientes para la mejor marcha de la Unión Europea.

⁹ El Consejo Europeo, “Europa Glossaire”, en <http://europa.eu.int/scadplus/glossary/european-council-es.htm>, de fecha 31/8/2005.

¹⁰ Tratado de Lisboa. Tratado de la Unión Europea Consolidado, ob. cit.

¹¹ El art.3, ap. 3, del Protocolo n°36, sobre Disposiciones Transitorias del Tratado de Lisboa, prescribe que respecto a la conformación de las mayorías cualificadas del Consejo Europeo, hasta el 31/10/2014, será la misma que la que se dispone para el Consejo y a partir del 1/11/2014, la mayoría cualificada se alcanzará con la aprobación del 55% de los miembros del Consejo Europeo, que incluya al menos a quince de ellos y represente como mínimo el 65% de la población de la Unión, por aplicación del art. 16.4 del T. UE, por remisión del art. 235 del T. FUE.

El Consejo

a) Composición

Esta institución se encuentra integrada por un representante de cada Estado miembro, con rango ministerial, con facultades para comprometer al gobierno del Estado al que representa (art. 16.2 del T.U.E).

El Consejo se reúne en diferentes formaciones, siendo la Presidencia ejercida en forma sucesiva por los Estados miembros, cada seis meses, con la excepción del Consejo para Asuntos Exteriores que la preside el Alto Representante de la Unión.

En él reside el máximo poder de decisión política.¹² Tiene como sede principal la ciudad de Bruselas, pero los meses de abril, junio y octubre debe reunirse en Luxemburgo, como lo dispuso el Consejo Europeo de Edimburgo.¹³

b) Funciones y competencias

El Consejo cuenta con funciones legislativas y presupuestarias conjuntamente con el Parlamento Europeo (art. 16.1, T.U.E.).

Las funciones legislativas en los inicios de la Comunidad Europea, le correspondía a este organismo, ya que dictaba los reglamentos, decisiones y directivas aplicables, no sólo a los Estados miembros, sino también a los ciudadanos de estos. Sin embargo, estas atribuciones se fueron mermando en favor del Parlamento Europeo, siendo que a partir del Tratado de Maastricht, éste último puede dictar resoluciones y normas en forma conjunta con el Consejo y que se profundiza con el Tratado de Lisboa.

También cumple otras funciones importantes como desarrollar la política exterior y de seguridad común de la U.E., basándose en las directrices decidi-

¹² Fernandez Flores y de Funes, José Luis; "La Unión Europea (Organización jurídica)", pág. 152, De Derecho Reunidas, 1995, Madrid.

¹³ Fernandez Flores y de Funes, José Luis; ob. cit., pág. 154.

das por el Consejo Europeo y concluye los acuerdos internacionales entre la Unión Europea y otros países u organismos internacionales.¹⁴

c) Sistema de votación

Originariamente, el Consejo estaba autorizado para tomar decisiones sólo por unanimidad, pero a partir del Acta Única Europea, se altera el régimen de votación, estableciéndose el sistema de mayorías y votación ponderada, otorgándole al Consejo más capacidad de decisión y eficacia, al aumentar ostensiblemente los supuestos previstos para la toma de decisiones por mayoría calificada al darle más autonomía, ya que los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo, comprometen y obligan al gobierno que representan¹⁵, cuando una norma es aprobada, a pesar de que eventualmente hayan votado en forma negativa. Por el art. 16.3, T.U.E., el Consejo se pronunciará por mayoría calificada excepto cuando los tratados dispongan otra cosa, con lo que se amplía cada vez más la toma de decisión por mayorías en desmedro de la unanimidad.

El sistema de mayoría calificada, significa que los votos de los representantes no tienen el mismo valor; por tanto, los votos de los Estados socios no son iguales, sino que se hallan ponderados con relación a la capacidad demográfica de cada uno de ellos y por un ajuste que conduce a una mayor representatividad relativa de los Estados de menor población.

Para los cuatro grandes –Francia, Alemania, Italia e Inglaterra– el voto vale 29 para cada uno; los de España y Polonia valen 27 cada uno; el de Rumania vale 14, el de Holanda vale 13; los de Grecia, Bélgica, Portugal, Hungría y República Checa, valen 12 cada uno; para Suecia y Austria y Bulgaria, valen 10 cada uno; los de Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Lituania y Eslovaquia valen 7 cada uno; los votos de Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo valen 4 cada uno y el de Malta vale 3.¹⁶

¹⁴ Consejo de la Unión Europea, Portal Oficial de la Unión Europea, en <http://europa.eu/institutions/inst/council/index-es.htm>, de fecha 5/9/2010.

¹⁵ Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, “Tratado de la Unión Europea. Estructura y contenido”, Documentos, Boletín Económico de ICE, noviembre de 1993.

¹⁶ Consejo de la Unión Europea, Portal Oficial de la Unión Europea, ob. cit.

A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría calificada tiene que tener un mínimo de 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión y una minoría de bloqueo puede conformarse con 4 miembros del Consejo (art. 16.4, T.U.E.).

Este procedimiento es el que en realidad constituye la regla general para la adopción de los acuerdos por el Consejo, lo que supone un auténtico dato de integración comunitaria.¹⁷

La Comisión

a) Composición

Dentro del diseño institucional comunitario, la Comisión ha sido pensada como una institución independiente de los Estados miembros, que encarna la expresión más genuina de los intereses de la Comunidad como tal.

Hasta el 1 de noviembre de 2014, este órgano estará compuesto por veintisiete miembros (uno por cada país miembro), estando incluidos tanto su Presidente, como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, detentando éste último, el cargo de una de las Vicepresidencias. A partir del 1/11/2014, la Comisión se compondrá por comisarios de dos terceras partes de los Estados miembros (art. 17.5, T.U.E.).

Los comisarios son elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia (art. 17.3, T.U.E.). En el cumplimiento de sus funciones, en interés general de la Comunidad, no deben solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno, ni de ningún organismo, estando cada Estado también obligado a no influir en los miembros de la Comisión, conforme lo expresa el art. 245 T. FUE.

Duran cinco años en el cargo y pueden ser reelegidos (art. 17.3, T.U.E.). El procedimiento de elección está dispuesto en el art. 17.7, T.U.E., del que resulta que, el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, propone al Presidente de la

¹⁷Fernandez Flores y de Funes, José Luis; ob. cit., pág. 167

Comisión para que lo apruebe el Parlamento Europeo. Después el Consejo por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adopta la lista de los demás comisarios. Una vez que la Comisión fue formada, se somete al Parlamento Europeo para su aprobación. Posteriormente el Presidente y los demás comisarios son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

Pueden ser removidos por el Tribunal de Justicia, a instancias del Consejo por mayoría simple o de la Comisión (art. 245 T.FUE). También si el Presidente de la Comisión lo solicita (art. 17.7, T.UE).

Además se halla contemplado el cese colectivo de la Comisión, el que se puede producir a raíz de una moción de censura del Parlamento Europeo, de acuerdo a lo que indica el art. 17.8 del T.UE.

b) Funciones y competencias

La Comisión ostenta poderes de ejecución, gestión y control. Se encarga de la programación y aplicación de las políticas comunes, elabora el presupuesto, lo presenta al Parlamento y una vez aprobado lo ejecuta y con excepción de la política exterior y de seguridad común, tiene a su cargo la representación exterior de la Unión (art. 17.1 T.UE.).

Administra los programas comunitarios (entre ellos los “fondos” –Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión).

Vela por la correcta aplicación de las normativas originarias y derivadas (tratados, reglamentos, directivas, decisiones, etc.), dispone de un poder de decisión propio y participa en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo. En virtud de su derecho de iniciativa legislativa casi exclusivo (art. 17.2 T.UE), se la considera como el “motor de la integración europea”.

La Comisión adopta sus acuerdos por mayoría como lo estipula el art.250, T.FUE.

Para darle mayor transparencia a su desenvolvimiento, debe publicar todos los años por lo menos un mes antes de la apertura de las sesiones del Parlamento Europeo, un informe general sobre sus actividades (art. 249.2, T.FUE)

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común.

a) Composición

Con el objeto de reforzar la coherencia en la acción exterior y de aumentar el peso de la Unión Europea en la escena internacional¹⁸, el Tratado de Lisboa crea este cargo, que tiene como antecedente al Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que apareció con el Tratado de Ámsterdam y a la figura del Ministro de Asuntos Exteriores del Proyecto rechazado de la Constitución Europea.

El Alto Representante es nombrado por mayoría cualificada del Consejo Europeo, con la aprobación del Presidente de la Comisión y de la misma forma puede ser destituido (art. 18.1, TUE).

Preside el Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo y es uno de los Vicepresidentes de la Comisión (art. 18.3 y 4, TUE.)

b) Funciones y Competencias

Está al frente de la conducción de la política exterior y de seguridad común de la Unión (arts. 18.2 y 27.2, TUE). Debe velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión (art.18.4, TUE); contribuyendo con propuestas a elaborar dicha política y ejecutarla como mandatario del Consejo (arts. 18.2, 21 y 22.2, TUE), conforme a las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo (art. 27.1, TUE).

Dirige el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales (art. 27.2, TUE).

¹⁸ Actualidad de la Unión Europea. Reforma de las Instituciones (Comentario del Tratado de Lisboa 7), en <http://www.eurogersinfo.com/espagne/actes1208.htm>, de fecha 7/11/2010.

Para el cumplimiento de su misión se halla asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior compuesto por funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales de los países miembros de la Unión Europea.

Si bien la figura del Alto Representante no constituye una institución europea, resulta un cargo sumamente relevante, que trabaja coordinadamente con el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, en todo lo que se refiere a la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo

a) Composición

Este Instituto se ve integrado por los representantes de los ciudadanos de los Estados reunidos en la Unión, en virtud de lo dispuesto por el art. 14.2, T.U.E, elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, por un período de 5 años (art. 14.3, T.U.E), que se viene ejercitando desde 1979.

Si bien en la conformación actual del Parlamento Europeo, en su séptima legislatura, para el período 2009/2014, el número de escaños es de 735¹⁹; de acuerdo al art. 14.2, del T.U.E., el número de bancas a futuro no puede exceder de 750 más el del Presidente; siendo la representación decrecientemente proporcional, no pudiendo ningún Estado miembro tener más de 96 plazas, ni menos de 6 eurodiputados.

El Parlamento Europeo tiene la particularidad de que sus miembros no se agrupan por delegaciones nacionales, sino por afinidades políticas a escala

¹⁹En la actualidad, los escaños están distribuidos de la siguiente forma: Alemania con 99 diputados; Francia, Italia e Inglaterra, con 72 diputados cada uno; España con 49 representantes y Polonia, con 50 diputados; Rumania 33 diputados; Holanda 25 diputados; Bélgica, Grecia, Portugal, Hungría y República Checa, 22 diputados cada uno; Suecia 18 diputados; Bulgaria y Austria 17 diputados; Dinamarca, Finlandia y Eslovaquia, 13 diputados cada uno; Irlanda y Lituania, 12 diputados cada uno; Letonia, 8 diputados; Eslovenia, 7 diputados; Luxemburgo, Estonia y Chipre, 6 diputados cada uno y Malta 5; haciendo un total de 735 bancas. Portal oficial del Parlamento Europeo, en <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/political-bodies.do?language=ES>, de fecha 11/11/2010.

comunitaria²⁰, lo que le da a los diputados, independencia de criterio respecto de los Estados miembros.²¹

b) Funciones y competencias

En los comienzos del proceso integrativo, el Parlamento sólo contaba con funciones de carácter deliberativo y de control sobre la gestión de la Comisión.²² En 1970, entra a tener competencia sobre el presupuesto de la Comunidad en forma conjunta con el Consejo; y recién empezó a reconocérsele poderes colegislativos, a partir de un fallo jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades en el año 1986, en la causa: “Consejo C/Parlamento”.

Posteriormente, por el Acta Única Europea, se aumentó las competencias colegislativas del Parlamento, al modificarse la toma de decisiones de la Comunidad, disminuyendo la capacidad decisoria del Consejo y dando mayor fuerza legislativa al Parlamento.

A estas facultades, se le suman las que se le fueron concediendo sucesivamente con los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa, ejerciendo ahora las funciones legislativas y presupuestarias de manera conjunta con el Consejo. De esta forma se establece la participación del Parlamento en el proceso conducente a la adopción de decisiones en el ámbito de la Unión.

Desde el Tratado de Maastricht, se ha ido incorporando una serie de artículos al Tratado original, con importantes innovaciones, que tienen vigencia

²⁰ Conf. Freeland Lopez Lecube, Alejandro, “Manual de derecho comunitario. Análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur”, pág. 137, Abaco, 1996, Buenos Aires.

²¹ Para la 7 composición legislativa del Parlamento Europeo (2009/2014), los grupos políticos son: Partido Popular Europeo –Demócratas Cristianos– (265 escaños); Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo (183 escaños); Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (85 escaños); Grupo de los Verdes/ Alianza Libre Europa (55 bancas); Conservadores y Reformistas europeos (54 bancas); Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (35 bancas); Europa de la Libertad y la Democracia (30 bancas); No inscriptos (28 eurodiputados). Sitio oficial del Parlamento Europeo, ob. cit.

²² Jacque, Jean Paul; “Instituciones y derecho de la integración europea”, en “Integración Latinoamericana N°193, pág. 24, 1993, Buenos Aires.

en la actualidad, con el Tratado de Lisboa, como se desprende del articulado que a continuación se menciona.

El art. 10.4, del T.UE, establece que los partidos políticos a escala europea, contribuyen a la formación de la conciencia europea y la expresión de voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

El art. 226, T.FUE, le otorga facultades de control sobre posibles infracciones o mala administración en la aplicación del derecho comunitario.

El art. 227, T.FUE, consagra el derecho de peticionar ante el Parlamento, por parte de cualquier ciudadano de país miembro, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.

El art. 228, T.FUE, instituye la figura del Defensor del Pueblo, el cual es nombrado por el Parlamento y tiene atribuciones de recibir denuncias de cualquier ciudadano de la Unión o persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, contra las instituciones u organismos comunitarios, a excepción del Tribunal de Justicia.

El art. 230, T.FUE, autoriza al Parlamento o a los miembros a efectuar preguntas a la Comisión

El art. 234, T.FUE, permite al Parlamento destituir a la Comisión por una moción de censura. Si la moción es aprobada por mayoría de 2/3 de los votos emitidos, que represente a la vez la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos, como también el Alto Representante de la Unión.

Es dable apreciar que, al Parlamento se le han ampliado las facultades de control sobre los otros organismos de la Unión.

Si bien las atribuciones legisferantes no le corresponde en forma exclusiva al Parlamento, como en los sistemas tripartitos de poderes propios de los Estados nacionales, como lo enseñara Montesquieu; hay un gran avance hacia la conformación de una especie de poder legislativo bicameral, en el que, el

Consejo –además de cumplir funciones ejecutivas–, actuaría con funciones similares a la de una Cámara de Senadores y el Parlamento, cumpliría funciones emparentadas con la de una Cámara de Diputados, en virtud de ser elegidos en forma directa por los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión.²³

Sin embargo este avance competencial del Parlamento en el Tratado de la Unión Europea, para una parte importante de la opinión doctrinaria²⁴, aún no es suficiente para superar lo que denominan como “déficit democrático”²⁵, a raíz de las falencias que todavía existen respecto de la participación de los representantes del pueblo en la Unión Europea, en orden a las decisiones que se adoptan en su seno.

Quitarle importancia a este factor, según Jacqué, conduciría a la ruptura entre la integración y los ciudadanos que podría trabar el desarrollo del proceso europeo; porque la mayor carencia del Parlamento Europeo, más allá de los poderes que ha incrementado y que incluso puede aumentar, es la inexistencia de un cuerpo político europeo y de una opinión pública europea que pueda representar; ya que los políticos no hablan de Europa, sino de los problemas nacionales que se pretende que Europa los resuelva. Parecería que las elecciones europeas no han versado, al menos hasta el momento sobre Europa sino que reflejan las cuestiones de cada política nacional aunque el debate sobre Europa entre cada vez más en el nacional, revelándose sólo una suma de elecciones nacionales y no una elección verdaderamente integrada.²⁶

Se alega que los partidos políticos prestan poca atención a la actividad de la Unión, lo cual impide informar convenientemente a sus simpatizantes, como es su deber. Es preciso europeizar a los partidos políticos. En conclusión el Parlamento Europeo continúa desempeñando un papel residual en el sistema político comunitario en comparación con el protagonismo que le corresponde al Consejo.

²³ Ekmekdjian, Miguel A.; “Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano”, pág. 48, Depalma, 1995, Buenos Aires.

²⁴ Ripol Carulla, Santiago; “La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria”, pág. 98, Ariel, 1995, Barcelona.

²⁵ Siqueira da Cunha, Marcos; “El déficit democrático en la Unión Europea y el momento político del MERCOSUR”, El Derecho, Tomo 157, pág. 931, 1994, Buenos Aires.

²⁶ Ortega, A; “La razón de Europa”, pág. 13, El país Aguilar, 1994, Madrid.

De resultados de esta distribución de los poderes, se razona además que, la ciudadanía europea se debilita ya que la participación del ciudadano no se articula sobre el órgano que ejerce la dirección política, sino en relación con una Institución que desempeña una función de carácter secundario.

Empero el Tratado de Lisboa, refuerza el papel institucional del Parlamento, al desempeñar conjuntamente con el Consejo la función legislativa y presupuesaria.

Además, el Parlamento Europeo disfruta de iniciativa legislativa “indirecta” pues tiene la facultad de pedir a la Comisión propuestas legislativas. Finalmente el Parlamento Europeo dispone de un fuerte control político, al tener que dar su aprobación al Presidente de la Comisión –elegidos por el Consejo Europeo y a los miembros de la Comisión –elegidos por el nuevo Presidente de la Comisión de común acuerdo con los Gobiernos– que presentará al Parlamento Europeo para su investidura.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

a) Composición

Los autores de las Comunidades Europeas, fueron conscientes de que dicha organización no podía funcionar sin la existencia de un órgano jurisdiccional, dotado de todas las características de un auténtico poder judicial, es decir, un poder independiente e imparcial de los Estados miembros que tuviera a su cargo el respeto del derecho comunitario en su interpretación y aplicación; por eso crearon desde el mismo inicio, un Tribunal de Justicia, cuya independencia se encuentra garantizada, por el hecho de que los jueces no pueden ser dejados cesantes más que por la propia Corte, gozando además de inmunidad de jurisdicción y de ciertos privilegios.²⁷

Conforme al Tratado de Lisboa consolidado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se compone de: a) el Tribunal de Justicia; b) el Tribunal General y c) Tribunales Especializados (art. 19.1, T.U.E).

²⁷ Abellan Victoria y Blanca Vila; “Lecciones de derecho comunitario europeo”, pág. 68/69, Ariel, 1995, Barcelona.

El Tribunal de Justicia se integra por un juez por cada Estado miembro (art. 19.2, T.UE), elegidos por un período de seis años, designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados comunitarios, previo pronunciamiento de idoneidad de un Comité conformado por 7 personalidades elegidas entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia; uno de los cuales es propuesto por el Parlamento (art. 255 T.FUE); y deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas magistraturas judiciales de sus respectivos países o que fueran jurisconsultos de reconocida competencia (art. 253, T.FUE).

El Tribunal de Justicia puede actuar en Salas de 3 y 5 jueces, Gran Sala –de 13 jueces, cuando lo solicita un Estado miembro o una institución que se parte en el proceso– o en Pleno –para el tratamiento de la destitución del Defensor del Pueblo; los Comisarios y de los miembros del Tribunal de Cuentas– (art. 251, T.FUE y art. 16 del Estatuto).²⁸

El Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su competencia, cuenta con la colaboración de ocho Abogados Generales, que tienen la finalidad de asistirle –con total imparcialidad e independencia–, analizando los litigios que se presentan ante ella, planteando y proponiendo una determinada solución jurídica, debidamente motivada (art. 19.2, T.UE y art. 252, T.FUE).

No obstante que, las opiniones dadas por los abogados generales no son vinculantes para el Tribunal de Justicia, son de mucha utilidad, porque facilita las tareas de ésta y además contribuyen, a menudo, a comprender mejor la jurisprudencia del Tribunal, ya que las conclusiones elaboradas, son de verdaderos expertos en el tema de derecho comunitario.

b) Funciones y competencias

El Tribunal de Justicia tiene jurisdicción obligatoria sobre los Estados miembros y es excluyente de cualquier otra jurisdicción. Juzga no sólo las

²⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, CURIA, Presentación en <http://curia.europa.eu/jems/jems/Jo2-7024/>, de fecha 12/11/2010.

controversias entre los Estados partes, sino aquellas que se plantean entre los particulares y las instituciones comunitarias.

Conforme al art. 35, del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión, las deliberaciones se llevan a cabo y se mantienen en forma secreta; así los fallos son asumidos colectivamente, no permitiéndose la votación en disidencia, por lo que no se puede llegar a saber si la sentencia ha sido dictada por unanimidad o por mayoría. Esta forma de fallar, tiende a dar mayor congruencia y cohesión a las decisiones del Tribunal, al no conocerse, por lo menos formalmente, en qué sentido votó el juez respecto de un asunto en el que su país era una de las partes en el litigio.²⁹

Con la finalidad de alivianar algunas tareas de la Corte de Justicia, habida cuenta del crecimiento exponencial de los asuntos que llegaban para ser resueltos, y para que no mermara la calidad y la eficacia de la protección judicial en el ordenamiento jurídico comunitario, se introdujo en el Acta Única Europea (arts. 4, 11 y 26) la facultad de que por medio de una Decisión unánime del Consejo, a instancia de la Corte y previa consulta con la Comisión y el Parlamento, se agregara un nuevo órgano jurisdiccional encargado de conocer en primera instancia, determinadas categorías de recursos.

Así se procedió en el año 1988 para incorporar el Tribunal de Primera Instancia, que entró en vigencia en 1989, siendo finalmente institucionalizado con el Tratado de Maastricht, en virtud del art. 168 A.

Por el Tratado de Lisboa, el Tribunal de Primera Instancia, pasó a denominarse Tribunal General y mantiene la composición de un juez por cada Estado miembro (art. 254, T.FUE) y asistido por Abogados Generales. Este Tribunal es competente para conocer en primera instancia los recursos de legalidad, omisión, indemnización de daños, cualquier litigio entre la Comunidad y sus agentes y sobre cláusula compromisoria, con excepción de los que se atribuyan a una sala jurisdiccional y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia (art. 256.1, T.FUE) y cuestiones prejudiciales (art. 256.3, T.FUE). Contra di-

²⁹ Kemelmajer de Carlucci, Aída; "Nuevamente sobre el juez nacional frente al derecho comunitario", pág. 2, LL, 11/7/97, Buenos Aires.

chas resoluciones, se puede interponer recurso de casación por ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de derecho (art. 265.1, T.FUE).

Los miembros de éste Tribunal General, al igual que el Tribunal de Justicia, también son elegidos por el término de seis años, designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, “entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales” (art. 254, T.FUE).

Respecto de los Tribunales Especializados, existe solo uno, el Tribunal de la Función Pública, que tuvo su nacimiento en 2006, que se halla compuesto por 7 jueces nombrados por el Consejo por seis años renovables³⁰ y tiene competencia para entender en primera instancia de los litigios entre la Unión y sus agentes en virtud del art. 270 del T.FUE; representando aproximadamente 120 causas anuales.³¹

Ahora bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por su actividad jurisdiccional, es el intérprete último de las normas comunitarias, tanto de las originarias, como de las derivadas.

Las sentencias que se dictan, tienen fuerza ejecutiva (art. 280, T.FUE).

c) Recursos y acciones judiciales

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, siendo la cabeza de un verdadero poder judicial comunitario, está dotado de una serie de procedimientos y acciones judiciales, destinados no sólo a resolver los conflictos entre los Estados miembros y los particulares, sino también entre los Estados, los particulares y los órganos de gobierno de la Comunidad y a obtener la revisión de los actos jurídicos emanados de la Unión, que afecten ya sea los derechos de los Estados miembros o de sus habitantes.

³⁰ Arts.2 y 3 del Anexo I del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

³¹ Tribunal de Justicia. CURIA. Presentación, en <http://curia.europa.eu/jcms/T5-5230/>, de fecha 8/11/2010.

Mediante una serie de acciones y recursos contenciosos y no contenciosos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya sea como instancia única o bien como instancia de apelación, tiene la decisión final del control jurisdiccional sobre todos los actos en las materias de competencia de la Unión.

1) Jurisdicción contenciosa

La jurisdicción contenciosa contempla entre los principales recursos:

a) Incumplimiento o violación de normas del plexo comunitario (Tratados, reglamentos, decisiones y directivas) –ejercido por la Comisión o un Estado miembro contra otro Estado miembro, después de agotado un procedimiento extrajudicial– (arts. 258 y 259, T.FUE).

b) Legalidad de los actos comunitarios, a través del recurso de anulación, que pueden plantear los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Banco Europeo y las personas físicas y jurídicas, contra el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Banco Europeo, siendo los motivos, la incompetencia del órgano que adoptó el acto, o vicios de forma, o violación de las normas comunitarias, o la desviación de poder del órgano (arts. 263 y 264, T.FUE).

c) Recurso de Indemnización por daños extracontractuales causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones (arts. 268 y segundo y tercer párrafo del art. 340, T.FUE).

d) Recurso de funcionarios, por motivos de los conflictos que se planteen entre la Unión y sus funcionarios (art. 270, T.FUE).

e) Recurso por cláusula compromisoria para que intervenga el Tribunal, cuando así lo disponga un compromiso contenido en un contrato de derecho público o privado celebrado por la Comunidad o por su cuenta, o cuando el compromiso fuera asumido entre Estados miembros sobre controversias relacionadas con el objeto de los Tratados (arts.272 y 273, T. FUE).

2) Jurisdicción no contenciosa

La jurisdicción no contenciosa permite:

El Reenvío Prejudicial, que en realidad es un incidente, en un proceso que se sigue ante los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros, y que tiene por objeto, que el Tribunal de las Comunidades se pronuncie sobre la interpretación de los Tratados, o sobre la validez e interpretación de las normas derivadas de las instituciones comunitarias, con la finalidad de mantener una aplicación uniforme del ordenamiento comunitario, por parte de los distintos Tribunales nacionales de los Estados miembros, cuando deban decidir un asunto que tenga vinculación con el plexo normativo comunitario (art. 267, T.FUE).

Cuando las sentencias del órgano judicial admitan recursos internos nacionales posteriores, la consulta es facultativa, pero si se trata de un órgano judicial cuyas decisiones no admitan ningún recurso posterior, la consulta prejudicial es obligatoria (art. 267, T.FUE).

Trascendencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el afianzamiento del proceso europeo.

El rol de la Corte de Justicia, contribuyó –desde sus comienzos– de soporte al proceso de integración de la Comunidad.

Por su elaboración jurisprudencial, se fueron afianzando principios fundamentales del derecho comunitario, con una firme solidez jurídica, que sirvió y sirve para integrar las lagunas jurídicas y cohesionar así al emprendimiento europeo.

El Banco Central Europeo

a) Composición

Esta institución está integrada por un Comité Ejecutivo compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro miembros, designados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, entre personas de reconocido prestigio y

experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, por recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, con un mandato de 8 años no renovable (art. 283.2, T.FUE). El Comité Ejecutivo a su vez conforma el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, conjuntamente con los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, cuya moneda es el euro (art. 283.1, T.FUE).

b) Funciones y competencias

El Banco Central Europeo tiene personalidad jurídica y es independiente en el ejercicio de sus competencias y gestión de sus finanzas. Le corresponde en forma exclusiva autorizar la emisión del euro. Conjuntamente con los bancos centrales nacionales cuya moneda es el euro constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), siendo el objetivo principal mantener la estabilidad de precios, dirigiendo la política monetaria de la Unión (art. 282 del T.FUE).

El Tribunal de Cuentas

a) Composición

Fue creado en 1975, por el Tratado de Bruselas, y entró en vigencia en 1977. Con el Tratado de Maastricht, adquiere el rango de “institución principal”.

Dos razones hubieron para que esta institución naciera con posterioridad al Tratado de Roma; y estas fueron, que los recursos propios de la Comunidad Europea datan recién de 1971 y que la aportación a la Comunidad de una parte del IVA nacional sólo se remonta a 1977.³²

Tiene su sede en Luxemburgo y está integrado por un nacional de cada Estado miembro (art. 285, T.FUE), elegido entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus países a instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función (art. 286.1 y 2, T.FUE).

³² Gueguen, Daniel; “Guía de la Comunidad Europea, después de Maastricht”, pág. 97, Bosch, 1995, Barcelona.

En el ejercicio de sus funciones duran seis años que pueden ser renovados (art. 286.2, T.FUE).

Es una institución independiente de los gobiernos partes de la Unión, y por eso no deben aceptar o solicitar instrucciones de ningún gobierno u organismo (art. 286.3, T.FUE).

Pueden ser relevados de sus funciones solamente por el Tribunal de Justicia a instancia del Tribunal de Cuentas (art. 2286.6, T.FUE).

b) Funciones y competencia

Tiene a su cargo la fiscalización o control de las cuentas de la Unión (art. 285, T.FUE).

Por eso el objetivo, es garantizar el control externo de las finanzas públicas europeas y emitir dictámenes sobre los proyectos financieros y presupuestarios de la Unión.

En ese sentido, en el cumplimiento de su misión, debe examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y egresos de la Unión en su conjunto, como también todos los ingresos y gastos de cualquier organismo creado por la Unión, en la medida que el acto constitutivo del organismo, no excluya dicha actividad (art. 287.1, T.FUE).

Además debe asistir al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto, presentando declaraciones de fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones, las que son publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (art. 287, T.FUE).

Las cuentas son aprobadas a través de informes anuales, especiales y dictámenes, que se alcanzan con la mayoría de los miembros (art. 287, T.FUE). El informe anual se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.