

Tema 2

La organización de la Unión Europea (I):
el Consejo Europeo, el Consejo y la
Comisión Europea. Composición y
funciones. El procedimiento decisorio.

La participación de los Estados
miembros en las diferentes fases del
proceso.

ÍNDICE

1.	EL CONSEJO EUROPEO	4
1.1.	Características	4
1.2.	Sede.....	4
1.3.	Bases jurídicas	5
1.4.	Composición.....	5
1.5.	Órganos de apoyo	6
1.6.	Cumbres europeas	7
1.7.	Adopción de decisiones.....	7
2.	EL CONSEJO	9
2.1.	Características	9
2.2.	Sede.....	10
2.3.	Funciones	10
2.4.	Funciones y organización	12
2.5.	Presidencia	13
2.6.	Secretaría General.....	14
2.7.	Comités	15
2.8.	Votaciones.....	15
3.	COMISIÓN EUROPEA.....	16
3.1.	Características	16
3.2.	Nombramiento y composición	17
3.3.	Funciones y poderes.....	20
3.4.	Estructura y funcionamiento	21
3.4.1.	Colegio de Comisarios	21
3.4.2.	Lisboa y el Colegio	22
3.4.3.	Presidente de la Comisión	22
3.4.4.	Vicepresidentes	23
3.4.5.	Alto representante	23
3.4.6.	Otros vicepresidentes.....	24
3.4.7.	Comisarios europeos	24
3.4.8.	Carteras	24
3.5.	Departamento y servicios.....	24
3.5.1.	Secretaría General	25
3.5.2.	Direcciones generales.....	25

3.5.3.	Gabinetes	26
3.5.4.	Agencias ejecutivas	27
4.	EL PROCEDIMIENTO DECISORIO.	27
4.1.	Procedimiento legislativo ordinario	27
4.2.	Procedimientos legislativos especiales.....	33
4.3.	Actos delegados y de ejecución	34
4.3.1.	Actos delegados	34
4.3.2.	Actos de ejecución	36
5.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO. 40	
5.1.	Introducción	40
5.2.	Legislar mejor	41
5.3.	EIPLES	42
5.4.	Relación con los Parlamentos nacionales.....	44

1. EL CONSEJO EUROPEO

1.1. Características

El **Consejo Europeo** es una de las siete altas instituciones de la Unión Europea. Está integrada por los **veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros**, el presidente de la **Comisión Europea**, y el **presidente del Consejo Europeo**, que es quien preside las reuniones. En sus reuniones y trabajos también **participa el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, aun no siendo miembro de pleno derecho. Su composición y la lógica de su funcionamiento lo convierten en un órgano de naturaleza predominantemente intergubernamental. Sus funciones son de orientación política y de jefatura colectiva simbólica, fijando las grandes directrices y objetivos de la Unión en los ámbitos más relevantes; la potestad legislativa le está expresamente vetada por los Tratados, esta potestad es de la Comisión Europea (iniciativa) y del Parlamento Europeo junto al Consejo de la Unión (aprobación o rechazo).

1.2. Sede

En principio las reuniones se celebraban solo al final de cada presidencia y en territorio del Estado que la ostentara, pero se fueron añadiendo reuniones extraordinarias a mediados de la presidencia que se celebraban en Bruselas. Por último en 2003 y dadas las dimensiones que han tomado estas reuniones, **se decidió que las reuniones oficiales se celebrasen siempre en Bruselas**, donde se construyó el Edificio Europa expresamente para ello. La sede está unida al edificio Justus Lipsius a través de dos pasarelas.

También se celebran las llamadas "reuniones informales", convocadas asimismo por el presidente. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la única reunión informal se ha celebrado en Bruselas.



Sus reuniones, **de carácter ordinariamente trimestral**, se designan comúnmente como «**cumbres europeas**» o «reuniones en la cumbre» debido a la importancia de sus asistentes, pero desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo es una institución constitucional comunitaria de pleno Derecho y como tal debe actuar, al servicio del acuerdo e integración de los intereses nacionales con los comunitarios.

El edificio Europa de Bruselas, conocido popularmente como «El Huevo», es el centro de operaciones del Consejo Europeo y, entre otras funciones, sirve como claustro para las reuniones ministeriales y albergará también las oficinas de la presidencia de la institución. En la misma

ciudad, el Consejo cuenta con oficinas en el edificio Justus Lipsius, sede también del Consejo de la Unión Europea.

El Consejo Europeo está asistido por la Secretaría General del Consejo, que revierte así una doble utilidad institucional.

1.3. Bases jurídicas

Las bases jurídicas del Consejo Europeo se encuentran en los **artículos 13, 15, 26 y 27 y artículo 42, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE)**. Oficialmente se encarga de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones políticas generales. El Tratado de la Unión Europea buscaba la unidad de las funciones y quiso que el Consejo fuese un centro de decisión de la Unión Europea para lograr esta unidad.

Tiene un **carácter eminentemente político**. En su seno también se discuten todos los temas importantes que conciernen a la UE y a sus políticas y se deciden o proponen los nombramientos importantes. Así, el Consejo Europeo, en función de los resultados de las elecciones europeas, propone al Parlamento Europeo, un candidato a la presidencia de la Comisión, y es al Consejo Europeo a quien corresponde nombrar, con el acuerdo del presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Al final de cada reunión oficial del Consejo Europeo se publican las Conclusiones de la Presidencia donde aparece todo lo acordado en la reunión. Con base en dicho informe, el presidente del Consejo Europeo comparece para dar cuenta de la presidencia ante el Parlamento Europeo.

1.4. Composición



Son **miembros natos del Consejo Europeo los jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados de la Unión, así como por su presidente y el presidente de la Comisión, que poseen voz, pero no voto**. Participa en sus reuniones el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Los jefes de Estado o de Gobierno podrán, por invitación del presidente cuando la situación lo exija, verse asistidos en las reuniones por sus ministros de Asuntos Exteriores, y el presidente de la Comisión por uno de sus comisarios.

Excepcionalmente, cuando se ha deliberado sobre materias relacionadas con la Unión Económica y Monetaria, también han sido invitados los ministros de Economía y Hacienda, tal y como está previsto en la Declaración 4.^a del Tratado de la Unión Europea. Sus reuniones de

trabajo se separan en dos sesiones. A la primera sesión el presidente del Consejo Europeo invita al presidente del Parlamento a comparecer y, en su caso, a otras personalidades de especial relevancia.

El presidente del Parlamento Europeo interviene al comienzo de la reunión del Consejo para expresar la opinión del órgano que representa cuando hay cuestiones importantes a tratar en el orden del día. Se estableció la obligación de presentarle al Parlamento un informe tras cada reunión y un informe escrito anual sobre los pasos dados y sobre los avances de la Unión Europea.

El Consejo Europeo **se pronunciará por consenso**, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.



Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo **está dirigido y coordinado por un presidente de carácter permanente o estable**, elegido por los propios miembros de la institución por mayoría cualificada, para un período de dos años y medio renovables una sola vez. De esta forma, los Tratados han puesto fin a las antiguas presidencias semestrales, que debido a la institucionalización autónoma del Consejo Europeo, quedan en adelante limitadas al Consejo de Ministros. Sin embargo, la presidencia rotatoria desempeña todavía algún papel como apoyo político y logístico a las actividades y responsabilidades del presidente en el Consejo Europeo.

Las funciones del presidente del Consejo Europeo son las de presidir las reuniones, impulsar su actividad favoreciendo los acuerdos y el consenso en su seno, coordinar y sostener la dirección de sus trabajos, y representar a la Unión en el ámbito de las relaciones internacionales en el nivel que le es propio, esto es: en las cumbres, conferencias y reuniones en las que participen jefes de Estado y de Gobierno extranjeros. También le corresponde en el ámbito interno, como es natural, la máxima representación de la Institución que preside.

1.5. Órganos de apoyo

El presidente del Consejo Europeo se halla asistido en todo momento por tres órganos que, perteneciendo al Consejo (o Consejo de la UE), extienden sin embargo sus funciones de asistencia al Consejo Europeo, por imperativo constitucional:

La **Secretaría General del Consejo**, que actúa como infraestructura administrativa de asistencia y cuenta con más de 3000 funcionarios cualificados, y con varias direcciones generales y servicios

internos especializados en relación con los distintos ámbitos políticos en que son competentes el Consejo o el Consejo Europeo.

La **Presidencia rotatoria**, que debe apoyar y facilitar sus tareas por medios políticos y logísticos, siguiendo las instrucciones del presidente del Consejo Europeo, siendo además que «el miembro del Consejo Europeo que represente al Estado miembro que ejerza la presidencia rotatoria del Consejo» expresará en las sesiones de aquel el punto de vista y las posiciones adoptadas por este último.

El Consejo de Asuntos Generales, formación del Consejo de la UE cuya función es, entre otras de índole legislativa y de coordinación de las tareas de esta institución, la de garantizar con su apoyo la continuidad y preparación de los trabajos y reuniones del Consejo Europeo, así como colaborar, en estrecha cooperación con los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, en la elaboración del orden del día para aquellas.

1.6. Cumbres europeas



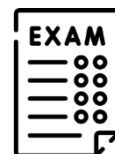
La primera de las «**cumbres europeas**», que reúne a los **jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión**, se celebró en París en 1961. Sin embargo, fue en la cumbre europea de París en 1974 cuando se decidió que estas reuniones se celebrarían en lo sucesivo periódicamente con el nombre de «Consejo Europeo».

El Consejo Europeo se reúne un mínimo de dos veces por semestre. Esto es lo que fijan los Tratados y su Reglamento interno; ahora bien, a tenor de los mismos, también se reunirá cuando la situación lo requiera por convocatoria de su presidente. En la práctica, y así parecen indicarlo los usos de la institución, esto significa que la agenda del Consejo Europeo y sus reuniones las marca el presidente del Consejo Europeo.

Las reuniones extraordinarias se suelen hacer cuando hay un problema interno de gran importancia o de política exterior de gravedad.

1.7. Adopción de decisiones

El **consenso, regla principal**, pues, en los pronunciamientos del Consejo Europeo, es un mecanismo que los Tratados diferencian, o cuando menos no equiparan, en relación con la unanimidad, que en ocasiones exigen tajantemente.



Dado que, en cualquier caso, las abstenciones o la no participación de un miembro en la votación no obstan a la consecución de los acuerdos, la diferencia terminológica parece tener una escasa significación real. No obstante, existe, y todo parece apuntar a que su trascendencia material

debe traslucirse en una más acentuada voluntad, si cabe, de alcanzar soluciones y acuerdos a las cuestiones que se le presentan a deliberación, haciéndose particular énfasis en la idea del compromiso y de la voluntad política común y no tanto en el mero cómputo de los votos, aunque sea unánime. Una vez más, los Tratados parecen apuntar hacia una mayor informalidad en los procedimientos y el funcionamiento institucional del Consejo Europeo.

La **mayoría cualificada, redefinida** desde Lisboa como una doble mayoría reforzada de Estados y población, se aplica únicamente cuando así lo dicen los Tratados. Por lo general se señala como mecanismo a seguir en las principales funciones constitucionales de la Institución y en todos aquellas políticas y ámbitos jurídicos en que ordinariamente el Consejo de la Unión se pronuncia también por mayoría cualificada. En estas políticas comunitarias la participación del Consejo Europeo es más orientativa y estratégica que decisoria, por lo que el núcleo duro de la mayoría cualificada son los actos constitucionales: la propuesta al Parlamento Europeo de un candidato a la presidencia de la Comisión, la fijación del número, denominación y competencias de las distintas formaciones del Consejo de la Unión, o el propio nombramiento de su presidente son los principales.



Cuando se proceda por mayoría cualificada, ésta se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo Europeo, que incluya al menos a 15 de ellos, y que represente al menos a un 65% de la población total de la Unión. Una minoría de bloqueo válida incluirá a un mínimo de cuatro estados, faltos los cuales se considerará alcanzada en cualquier caso la mayoría cualificada. No obstante, hasta el 31 de marzo de 2017, si algún estado miembro lo solicita, y siempre y cuando el Consejo lo autorice, podrá seguir aplicándose el método del Niza.

La mayoría simple, finalmente, es regla para la resolución de las cuestiones de procedimiento y para la adopción de su propio Reglamento interno. Pese a la denominación constitucional, por mayoría simple ha de entenderse la mitad más uno de los miembros del Consejo Europeo, excluidos su presidente y el presidente de la Comisión; esto es, lo que tradicionalmente se conoce como mayoría absoluta.

Será el presidente el que invite a los miembros del Consejo Europeo a votación, cuando proceda, pero ni él ni el presidente de la Comisión participarán en ella. En cualquier caso deberá hacerlo cuando así lo soliciten al menos la mitad de sus miembros.

2. EL CONSEJO

2.1. Características

El **Consejo de la Unión Europea o Consejo de la Unión** es una de las siete altas instituciones de la Unión Europea, en la que se encuentran representados los Estados de la Unión a través de representantes con rango ministerial, por lo que también es conocido informalmente como Consejo de Ministros o Consilium, y a la que corresponden, junto con el Parlamento Europeo (sistema bicameral, de facto), las funciones legislativa y presupuestaria. Ejerce también funciones de definición de algunas políticas y de coordinación, en los términos fijados por los Tratados constitutivos de la Unión Europea.

No debe confundirse con el Consejo Europeo, institución comunitaria que reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de la Unión para impulsar la acción política general de la Unión Europea, ni tampoco con el Consejo de Europa, una organización internacional distinta e independiente de la Unión Europea.



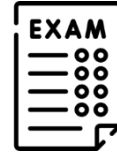
Las **funciones** del Consejo de la Unión han evolucionado, al menos formalmente, de más a menos; si en un principio era la principal instancia decisoria de las Comunidades Europeas, hoy en día la evolución institucional de la Unión ha encuadrado y reducido sus funciones. Así, el Parlamento Europeo se ha venido revelando desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht como un actor de creciente importancia política como institución de control de las demás instituciones, órganos y organismos comunitarios y, sobre todo, como colegislador en igualdad de condiciones con el Consejo de la Unión. Asimismo, la oficialización del Consejo Europeo, como órgano diferenciado del Consejo de la Unión, que impuso el reciente Tratado de Lisboa, han mermado formalmente sus funciones y poderes constitucionales en pro de aquel.

El **Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión ejercen los poderes legislativos de la Unión Europea**, en las condiciones y dentro de las competencias señaladas para esta en los Tratados. Sin la aprobación de uno y otro (en ocasiones de uno u otro) las leyes europeas (estrictamente reglamentos, directivas y decisiones de naturaleza legislativa) no pueden ser adoptadas válidamente. La mayoría de los actos legislativos de la Unión deben ser propuestos por la Comisión y aprobados por el Parlamento y el Consejo, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario; pero no siempre es así, los Tratados establecen excepciones, actos legislativos cuya adopción se siguen procedimientos especiales. Estos últimos procedimientos suelen establecerse en beneficio del Consejo, y por tanto en perjuicio del Parlamento. El Consejo es, pues, un órgano colegislador con ciertas funciones políticas suplementarias. En ambos casos

se pronuncia a iniciativa de la Comisión Europea, en la mecánica de lo que suele conocerse como «triángulo institucional» (Comisión, Consejo y Parlamento).

2.2. Sede

La sede principal del Consejo está ubicada en el **Edificio Europa de Bruselas**, donde se celebran sus plenos y donde encuentran sus Servicios y la Secretaría General, si bien en los meses de abril, junio y octubre las reuniones se celebran en Luxemburgo.



2.3. Funciones

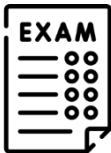
A pesar de todo, el Consejo permanece hoy como una poderosa institución, si no la principal sí una de ellas, sin la cual el funcionamiento de las demás carecería de lógica política. De este modo, el Consejo ostenta y ejerce las siguientes responsabilidades:

- **función legislativa y presupuestaria**, conjuntamente con el Parlamento Europeo;
- **funciones determinadas de definición y coordinación políticas**, particularmente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, siguiendo las orientaciones y prioridades establecidas por el Consejo Europeo.

Más en detalle, sus funciones pueden presentarse de la siguiente forma:

- la **adopción o devolución de las propuestas de Actos Legislativos que la Comisión presente**, incluyendo el presupuesto anual, acordándose en su caso los métodos de ejecución de los mismos, cuya aplicación posterior se ha de reservar, por principio, al Ejecutivo comunitario. Estos actos pueden adoptarse bien por mayoría cualificada y junto con el Parlamento Europeo, mediante el procedimiento legislativo ordinario, bien a través de un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, o sin participación codecisoria del Parlamento, o ambas cosas;
- la **definición de las políticas generales y directrices** a seguir en las áreas de predominio intergubernamental, con la eventual adopción de Actos Legislativos europeos, y, en desarrollo de lo cual, la necesaria coordinación de las políticas afectadas a nivel nacional;
- la **aprobación de los actos y decisiones relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común**, y de los demás ámbitos que constitucionalmente se reserven a su solo conocimiento, respetando siempre las funciones consultivas, de participación o de supervisión y control que correspondan al Parlamento Europeo en dichas materias.

De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, la política exterior y de seguridad común (PESC) que la Unión lleva a cabo en el mundo es fruto de una metodología decisoria específica, distinta a la que encauza el resto de la acción exterior comunitaria, de la que sin embargo aquella forma parte. Así, la especial sensibilidad de los asuntos incluidos en la agenda de la PESC, que comprende aspectos y ámbitos políticos muy cercanos al llamado núcleo duro de la soberanía (incluida una política común de seguridad y defensa), determina la casi total exclusión del Parlamento Europeo de todo el proceso decisorio, así como de otras instituciones de control o supervisión como el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Asimismo, están jurídicamente vetados a este ámbito de la acción política europea los actos de naturaleza legislativa; no caben las leyes europeas en el área de la política exterior y de seguridad (ni en su política de defensa), tan solo otras decisiones, de naturaleza ejecutiva o reglamentaria.



El proceso decisorio en el ámbito de la PESC, netamente intergubernamental y distinto del procedimiento comunitario habitual, se divide en distintas fases que asignan funciones distintas a cada uno de los actores institucionales, diferentes a las que habitualmente les corresponden en los asuntos comunes. Así:

- el Consejo Europeo define las líneas y objetivos estratégicos,
- el Consejo aplica mediante decisiones dicha estrategia y supervisa su ejecución,
- el Alto Representante propone decisiones y dirige y ejecuta la política y las decisiones adoptadas,
- la Comisión participa y expresa sus posiciones en todas las fases,
- el Parlamento controla políticamente y delibera.

Como puede observarse, el cauce esencialmente intergubernamental de esta política determina el correspondiente protagonismo de las dos instituciones que representan a los gobiernos y a los intereses nacionales: el Consejo Europeo y el Consejo. Las funciones más solemnes y generalistas del Consejo Europeo hacen que, respetando las directrices y prioridades estratégicas por él establecidas, sea en el Consejo en quien recaiga la responsabilidad más inmediata de adoptar las decisiones concretas que apliquen dichas directrices y prioridades generales a la realidad internacional y frente a los acontecimientos imprevistos. Una de sus formaciones, el Consejo de Asuntos Exteriores, compuesto por los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros y presidido por el Alto Representante, que además propone y ejecuta las decisiones que aquel adopta, es el órgano encargado de hacer frente de manera específica a estas funciones, tanto en el ámbito de la política exterior y de seguridad común

como en la política común de seguridad y defensa, que forma parte integral pero autónoma de la primera.

Para el resto de la acción exterior comunitaria, el Consejo desempeña las funciones que le corresponden de acuerdo con el método comunitario de adopción de decisiones, esto es, en cooperación con el Parlamento Europeo y con la Comisión, así como con las demás instituciones en la medida de sus responsabilidades.

2.4. Funciones y organización

En el Consejo se hallan representados los Gobiernos de los Estados de la Unión a través de un Ministro capacitado para comprometer el voto de su gobierno, más la Comisión, con voz pero sin voto, que está representada por un Comisario europeo.

El Consejo es la Institución de la Unión Europea que reúne la voz de los intereses nacionales, y es su función la de, guiada por el método comunitario, velar por su respeto y su adecuada proyección en las políticas de la Unión, fomentando la concordancia y el equilibrio entre los mismos mediante la búsqueda del acuerdo y el compromiso. A través del Consejo participan los Estados en el proceso de toma de decisiones, integrando así sus intereses en las políticas y actividades de la Unión mediante el equilibrio alcanzado a través de la negociación en el marco de la lealtad institucional.

Se **denomina formaciones internas del Consejo a cada una de las distintas configuraciones en que el Consejo de la Unión Europea**, que integra a representantes ministeriales de los gobiernos de los Estados miembros, se organiza y se constituye de manera diferenciada al solo efecto de simplificar sus reuniones y su adaptar su composición variable a los asuntos específicos que se tratan. Los acuerdos adoptados por cualquiera de estas formaciones se atribuyen y comprometen al Consejo unitariamente, como institución.

El Consejo **se reúne en distintas formaciones según el orden del día a tratar**; dichos contenidos dan a su vez nombre a las formaciones y, en esta medida, al propio Consejo cuando actúa en formación determinada. Debe sin embargo advertirse que esta peculiar característica, muy relacionada con su compleja composición, tiene un carácter funcional y meramente interno, sin que dicha organización interfiera en absoluto en su personalidad institucional y jurídica única y en su naturaleza orgánica unitaria. Sus plenos se dividen en dos sesiones: la primera se reserva al ejercicio de sus funciones no legislativas, y sus deliberaciones tienen carácter reservado, no así sus actos y conclusiones; la segunda sesión (el "pleno") tiene carácter público y en ella se discuten y votan los asuntos relacionados con la función legislativa del Consejo. Actualmente el

Consejo funciona a través de las formaciones que se exponen a continuación, llamadas "Consejos".

Son **formaciones internas** del Consejo de existencia necesaria (establecidas por los Tratados):

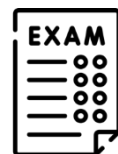
- Consejo de Asuntos Generales;
- Consejo de Asuntos Exteriores;
- Eurogrupo, que no es una formación estrictamente sino una reunión especial de carácter estable y reglamentario.

Son **formaciones internas** del Consejo establecidas a través del Reglamento Interno del Consejo (también conocidas como "**formaciones sectoriales**"):

- el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN);
- el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI);
- el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores;
- el Consejo de Competitividad;
- el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía;
- el Consejo de Agricultura y Pesca;
- el Consejo de Medio Ambiente
- el Consejo de Educación, Juventud y Cultura.

2.5. Presidencia

La presidencia del Consejo de la Unión Europea es una responsabilidad institucional y un órgano interno del Consejo de la Unión. **La presidencia es desempeñada con carácter rotatorio y en turnos preestablecidos (6 meses/semestre) por un Estado miembro.**





Para mejorar la eficacia, los Estados colaboran en ternas de Estados miembros, que se suele conocer bajo la denominación de trío de presidencias.

No existe un único presidente del Consejo, cada formación estará presidida por un ministro distinto del mismo gobierno nacional. Es por tanto al Estado miembro, y no a una persona en concreto, a quien corresponde la responsabilidad de ejercer la presidencia. Es en principio el ministro-presidente del Consejo de Asuntos Generales (compuesto de ordinario por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros) quien ejerce la representación global del Consejo como institución comunitaria. Solo el Consejo de Asuntos Exteriores, presidido con

carácter permanente por el Alto Representante de la Unión, se sustrae al régimen general de la presidencia.

La presidencia, en ocasiones citada incorrectamente como presidencia de la UE, tiene como su responsabilidad primordial organizar y presidir todas las reuniones del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, la elaboración de compromisos capaces de resolver las dificultades en la práctica es también una responsabilidad primordial. El puesto de presidente del Consejo de la Unión Europea recae en cada reunión celebrada al ministro responsable del Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia.

2023	Jul-Dic	T12	 España
2024	Ene-Jun		 Bélgica
	Jul-Dic		 Hungría
2025	Ene-Jun	T13	 Polonia
	Jul-Dic		 Dinamarca
2026	Ene-Jun		 Chipre

2.6. Secretaría General

La **Secretaría General del Consejo** es el órgano de apoyo y coordinación que asiste administrativamente al Consejo de la Unión Europea en sus funciones legislativa y presupuestaria, así como de coordinación de ciertas políticas, y al Consejo Europeo como institución presidencial y de impulso de la Unión Europea. También asiste a sus respectivos presidentes y al Alto Representante de la Unión, como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores.

La Secretaría General está dirigida por un secretario general, nombrado por la mayoría cualificada del Consejo, que responde políticamente ante el pleno del mismo y que garantiza, en cooperación con la Presidencia de turno de la institución, el buen funcionamiento de sus trabajos. Bajo su autoridad, y previa aprobación por el pleno, la Secretaría General ejecuta el presupuesto de la institución.

Así pues, la Secretaría General del Consejo lo es, en realidad, de dos instituciones comunitarias: el Consejo de la Unión y el Consejo Europeo. También asume la secretaría general de las Conferencias Intergubernamentales de la Unión.

En la estructura orgánica de la Secretaría General del Consejo se integran todos los funcionarios de este órgano, así como las unidades más relevantes del área funcional típicamente intergubernamental de la Unión, en particular de las políticas comunes de exteriores y defensa (PESC-PCSD). Entre estas últimas se incluyen el Estado Mayor de la Unión Europea y el SitCen (centro de información y operaciones).

2.7. Comités

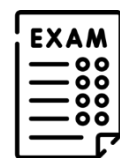


Todo el trabajo del Consejo es preparado (las reuniones) o coordinado (las políticas) por un **Comité de Representantes Permanentes (COREPER)**, compuesto por los Representantes Permanentes de los Estados miembros que trabajan en Bruselas y auxiliado por la Secretaría General. El trabajo de este primer comité es preparado o delegado a su vez a más de 150 comités y grupos de trabajo compuestos por delegados de los Estados miembros.

Entre estos, ciertos comités tienen como función específica aportar coordinación y experiencia en un sector concreto, como por ejemplo, el Comité Económico y Financiero, el Comité Político y de Seguridad (responsable de la supervisión de la situación internacional en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de efectuar, bajo la responsabilidad del Consejo, la supervisión política y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis) y el Comité de coordinación, responsable de preparar los trabajos en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

2.8. Votaciones

Si bien la regla **general de funcionamiento en la toma de decisiones** es la **mayoría cualificada**, los Tratados prevén situaciones específicas en las que se procederá mediante **voto unánime** a la adopción de una decisión o de un acuerdo, además de contemplar algunos casos en que la **mayoría simple** de sus miembros bastará para adoptarlos.



La unanimidad, regla excepcional que resulta de frecuente aplicación en algunos ámbitos políticos (como la PESC). Dado que, en cualquier caso, las abstenciones o la no participación de un miembro en la votación no obstan a la consecución de los acuerdos, la diferencia terminológica con el consenso que se exige al Consejo de la Unión Europea parece tener una

escasa significación real. No obstante, existe, y una vez más los Tratados parecen apuntar hacia una mayor informalidad en los procedimientos y el funcionamiento institucional del Consejo de la Unión Europea que en el Consejo, donde necesariamente tiene que haber votación.

La mayoría cualificada, redefinida desde Lisboa como una doble mayoría reforzada de Estados y población, es el método habitual que los Tratados señalan al Consejo para pronunciarse; por ejemplo en el procedimiento legislativo ordinario.



Cuando se proceda por mayoría cualificada, esta se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo de la Unión Europea, que incluya al menos a 16 de ellos, y que represente al menos a un 65% de la población total de la Unión. Una minoría de bloqueo válida incluirá a un mínimo de cuatro estados, faltos los cuales se considerará alcanzada en cualquier caso la mayoría cualificada. Pero este cómputo solo empezará a funcionar a partir de 2014; hasta entonces se emplearán los mecanismos de cómputo acordados en Niza. Por su mayor complejidad se explica más en detalle a continuación.

La mayoría simple, finalmente, es regla para la resolución de las cuestiones de procedimiento y para la adopción de su propio Reglamento interno. Pese a la denominación constitucional, por mayoría simple ha de entenderse la mitad más uno de los miembros del Consejo, excluido el representante de la Comisión; esto es, lo que tradicionalmente se conoce como mayoría absoluta.

Será el presidente del Consejo (el de cada formación) el que invite a sus miembros a votación, eligiendo el momento dentro de los límites señalados por el Reglamento, cuando proceda. En cualquier caso deberá hacerlo cuando así lo soliciten al menos la mitad de sus miembros.

3. COMISIÓN EUROPEA.

3.1. Características

La **Comisión Europea (CE)**, conocida también como "**ejecutivo comunitario**", es una de las siete altas instituciones de la Unión Europea, la cual ostenta el poder ejecutivo y la iniciativa legislativa. Se encarga de proponer legislación, aplicar las decisiones comunitarias, defender los Tratados y en general se ocupa de los asuntos diarios de la Unión. Opera de manera independiente a los Gobiernos nacionales y representa y defiende los intereses de la Unión. Tiene su sede en la ciudad de Bruselas, Bélgica. La Comisión Von der Leyen es la actual administración y la preside la alemana Ursula von der Leyen.

La Comisión actúa a modo de un **«Gobierno de Europa»**, y se compone de veintisiete miembros llamados comisarios, que a su vez ostentan una cartera. Hay un representante por cada Estado miembro, pero los miembros están obligados a representar los intereses de la UE en su conjunto. Uno de los miembros es el presidente de la Comisión, que es elegido por el Parlamento Europeo de un candidato propuesto por el Consejo Europeo, en función de los resultados de las elecciones europeas. Los otros veintiséis miembros de la Comisión son propuestos por el Consejo de la Unión Europea y el presidente electo, que deben ponerse de acuerdo para enviar una propuesta de Comisión al Parlamento Europeo, donde el conjunto se somete a una última votación.

El término «Comisión» puede designar dos realidades no estrictamente idénticas. Así, puede hacer referencia, por una parte, al conjunto de miembros que la componen en sentido estricto, y que, constituidos en un Colegio de Comisarios, son los depositarios formales de sus poderes; por otra, al conjunto administrativo que los asiste, y que engloba a una oficina ejecutiva compuesta por más de 38 000 funcionarios. Este artículo empleará, preferentemente, el término en el primer sentido institucional apuntado, sin perjuicio de referir la actividad de la administración que dirige y en que se sostiene.

3.2. Nombramiento y composición

El proceso de nombramiento que los Tratados establecen para la Comisión Europea es, si bien conjunto, de acuerdo al principio de colegialidad rector de la institución, sustancial y temporalmente diferenciable, sin perjuicio del nombramiento final único y simultáneo de todos sus miembros. El procedimiento es complejo, como la propia institución, si bien evoluciona con cada vez mayor contundencia hacia un sistema de confianza parlamentaria. El mecanismo, que da comienzo tras las elecciones al Parlamento Europeo, puede exponerse con arreglo a las siguientes fases:

Elección del presidente de la Comisión:

Tras la constitución solemne del nuevo Parlamento Europeo, el Consejo Europeo iniciará, por medio de su presidente, una amplia ronda de consultas con las fuerzas políticas resultantes, internamente constituidas en grupos parlamentarios en la Cámara, y externamente sostenidas por los partidos políticos europeos, de acuerdo con el peso que les corresponda en la nueva configuración política. En esta tarea contará con el apoyo y la mediación del nuevo presidente del Parlamento Europeo.

Teniendo en cuenta dichas consultas y el resultado de las elecciones, el presidente elevará una propuesta al Consejo Europeo y la someterá su consideración.

Con base en la propuesta de su presidente, el Consejo Europeo adoptará, por mayoría cualificada, una decisión por la que se proponga al Parlamento Europeo un candidato a la presidencia de la Comisión. **Según el artículo 214 del Tratado constitutivo de la Unión Europea de 25 de marzo de 1957.**

El candidato propuesto por el Consejo Europeo comparecerá ante el Parlamento para exponer su programa de gobierno para un mandato quinquenal. A continuación se someterá al candidato a un debate de investidura.

Tras la comparecencia y el debate, el Parlamento Europeo someterá a votación la candidatura propuesta por el Consejo Europeo. Si el candidato obtuviese la confianza de la Cámara, el candidato se considerará elegido presidente de la Comisión. Si le fuere denegada, el Consejo Europeo deberá reiniciar la fase de consultas. Para obtener la confianza parlamentaria, el presidente requiere de la mayoría absoluta favorable a su elección.

Nombramiento del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR): tras la elección por el Parlamento Europeo del presidente de la Comisión, el Consejo Europeo por mayoría cualificada nombrará, de acuerdo con el presidente electo de la Comisión, al AR, que será un vicepresidente de la Comisión, y en cuyo seno se encargará de la llevanza de las relaciones internacionales y coordinará, bajo la supervisión y la autoridad del presidente, la acción exterior de la Unión Europea.

Designación del resto de los comisarios:

Tras su investidura, los Gobiernos de los Estados de la Unión establecerán con el presidente electo de la Comisión consultas ordenadas a coordinar una adecuada composición del Colegio de Comisarios, y propondrán a este efecto personalidades que reúnan un alto grado de compromiso europeo y una acreditada capacitación política para ser miembros de la Comisión Europea.

Con el acuerdo del presidente electo, el Colegio adoptará una lista única que incluya personalidades procedentes de cada uno de los Estados miembros, incluidos el presidente electo y el alto representante.

El Consejo devolverá esa lista al Presidente electo de la Comisión, que distribuirá entre sus miembros el reparto de las responsabilidades (carteras o departamentos) que incumben a la Comisión, y designará asimismo vicepresidentes distintos del alto representante.

Los miembros así designados comparecerán en audiencias individuales ante las correspondientes comisiones sectoriales del Parlamento Europeo, donde se someterán a las preguntas de sus diputados.

Cada comisión parlamentaria emitirá un informe de evaluación sobre el comisario designado que ante ella haya comparecido, y lo elevará a la consideración del pleno. Es digno de resaltarse que, hasta la fecha, todos los comisarios designados que han recibido un dictamen desfavorable de las comisiones parlamentarias han sido posteriormente retirados de la lista propuesta y sustituidos por otro de su misma nacionalidad, revelándose así la importancia política real de las audiencias.

Investidura y nombramiento del Colegio de Comisarios:

Concluida la fase de audiencias, el Colegio de Comisarios así designado se somete conjuntamente al voto de aprobación del pleno del Parlamento Europeo.

Tras la aprobación del Parlamento por mayoría simple, el Consejo Europeo procederá al nombramiento de la Comisión Europea por mayoría cualificada de votos, y sus miembros prestarán juramento a los Tratados.

Como resultado de este sistema dispuesto por los Tratados, la Comisión está compuesta por un miembro procedente de cada Estado miembro. **Dado que la Unión está compuesta de 27 Estados, el actual ejecutivo comunitario consta de 27 miembros, incluidos su presidente, el alto representante y demás vicepresidentes y el resto de comisarios.**

La Comisión cesa en tres circunstancias: Renuncia, moción de censura o expiración de su mandato. El mandato de la Comisión será de cinco años renovables una vez.

Asimismo, cabe el cese individual de los comisarios, que (excluidos los casos anteriores, de cese colectivo) puede producirse por fallecimiento, incapacitación política en virtud de sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dimisión voluntaria y dimisión forzosa por petición del presidente de la Comisión.

La Comisión o, individualmente, el comisario cesado permanecerá en funciones en el ejercicio de su cargo hasta el nombramiento de una nueva Comisión o, en su caso, del nuevo comisario. El Colegio que haya entrado en funciones se limitará a despachar los asuntos ordinarios y a la

eventual adopción de medidas de urgencia sobrevenida. Se abstendrá en su actuación, en lo posible, de todo comportamiento o resolución que pueda condicionar gravemente las condiciones políticas o presupuestarias del Colegio que lo suceda.

3.3. Funciones y poderes

De conformidad con los Tratados, es misión principal de la Comisión la de promover el interés general de la Unión en su conjunto, adoptando para ello las iniciativas adecuadas. En el marco de esta función rectora, la Comisión tiene atribuidas las siguientes funciones:

- es la **guardiana de los Tratados**, y velará por su respeto y por el efectivo cumplimiento de todo el Derecho de la Unión, que supervisará bajo el control y con el auxilio del Tribunal de Justicia;
- ejerce **funciones de coordinación, ejecución y gestión de las políticas de la Unión**;
- tiene encomendada la **representación exterior de la Unión**, sin perjuicio de las atribuciones, en su nivel y condición, correspondan al presidente del Consejo Europeo y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en el ámbito de la política exterior y de seguridad común;
- es la **responsable de promover los acuerdos y la cooperación interinstitucional**.



En el cumplimiento de estas funciones, la Comisión tiene atribuidos los siguientes poderes y competencias:

- es **depositaria del monopolio de la iniciativa legislativa**, sin perjuicio de las excepciones que al respecto establecen los Tratados para determinados ámbitos en determinados casos; pero no tiene potestad legislativa en sí misma, sino la iniciativa legislativa que es diferente.
- **tiene capacidad de iniciativa política** ante cualquier institución y respecto de cualquier materia o ámbito político;
- es **responsable de la ejecución del presupuesto comunitario** y de la gestión de todos sus programas.

En el ejercicio de sus responsabilidades la Comisión Europea está sujeta al más estricto principio de independencia política, y de acuerdo a este ninguno de sus miembros solicitará ni atenderá instrucciones o directrices de ningún gobierno, institución, órgano u organismo, y se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones, de

acuerdo con el apartado 3º del artículo 17 del Tratado de la Unión. De conformidad con el principio de cooperación leal, la Comisión deberá contar con la asistencia de los Estados miembros y de todas las instituciones de la Unión para el correcto ejercicio de sus funciones.

3.4. Estructura y funcionamiento

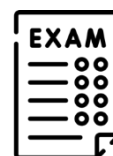
La Comisión Europea, como quedó dicho, no consta únicamente de los 27 miembros que integran la institución constitucional, el llamado Colegio de Comisarios. Está integrada por todo un cuerpo administrativo de algo más de 38 000 funcionarios cuya función es asistirlo y actuar como brazo ejecutivo del Colegio. Esta administración se estructura en varios niveles que, ordenados de manera jerárquica y funcional, pueden referirse de la siguiente manera.

3.4.1. Colegio de Comisarios

El Colegio de Comisarios de la Unión es el máximo órgano constitucional de la Comisión Europea al que hacen referencia los Tratados, en el que reside el poder ejecutivo de la Unión; es, asimismo, el más alto órgano director de la Administración comunitaria. Está integrado por 27 miembros, procedentes cada uno de un Estado de la Unión. Funcionan internamente de acuerdo con el principio más característico de la Comisión (que lo es también de todos los gobiernos del mundo que se componen de gabinetes ejecutivos): el principio de colegialidad. Este principio implica que la Comisión ejerce sus funciones conjuntamente y que políticamente responde, en consecuencia, de manera solidaria por las decisiones que adopta el Colegio, sin perjuicio de la responsabilidad individual que pueda imputarse a cada uno de sus integrantes. Esta responsabilidad se ejerce ante el Parlamento Europeo, que es la institución legisladora ante quien responde y rinde cuentas, y la encargada por los Tratados del control político y presupuestario de la Administración comunitaria, y en consecuencia del ejecutivo comunitario. El Colegio se reúne todos los miércoles en el Berlaymont, bajo la dirección del presidente de la Comisión Europea.

El **Colegio de Comisarios** está integrado, en su configuración actual, por:

- El **presidente de la Comisión**, que lo preside.
- **Ocho vicepresidentes** de la Comisión, entre los cuáles hay:
- **Tres vicepresidentes** ejecutivos.
- **Un Alto Representante de la Unión** para Asuntos Exteriores.
- **Otros dieciocho Comisarios** europeos, todos ellos con carteras europeas.



Los 27 miembros de la Comisión Europea tienen, como queda apuntado, distintas responsabilidades en relación con el funcionamiento interno y la representación institucional. Estas funciones específicas, que se ven reflejadas en el proceso de nombramiento diferenciado y en el peso político específico de sus miembros, vienen de la mano del nivel jerárquico interno y externo de los mismos, reconducibles de la siguiente forma.

3.4.2. Lisboa y el Colegio

Tras la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa, a partir de 2014 el Colegio de Comisarios está integrado por un total de miembros que equivalen a los dos tercios del número de Estados de la Unión. Su procedencia viene determinada por un sistema de rotación igual y geográficamente equilibrada, de forma tal que cada Estado tiene un miembro propio en la Comisión en dos de cada tres legislaturas. Con ello se persigue reforzar la colegialidad de la Institución, acentuando la independencia de sus miembros y la desvinculación del Colegio y los Estados, y sobre todo se busca aumentar la eficacia de la Comisión en su funcionamiento interno, evitando los Colegios hipertróficos que se venían dando desde la ampliación al Este en 2004.

No obstante, la efectiva aplicación de estas disposiciones del Tratado ha quedado seriamente entredicho tras el resultado negativo del primer referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa. Para obtener su aprobación en una segunda consulta, el Gobierno irlandés negoció la suspensión aplicativa de esta reducción, acordándose al efecto recurrir a una cláusula en contrario posibilitada por el propio Tratado, mediante acuerdo unánime del Consejo Europeo.

3.4.3. Presidente de la Comisión

Es el **dirigente máximo de la institución**, ostenta la máxima representación de la misma y ocupa el primer puesto en la cadena de jerarquía, preeminencia que viene reforzada por la legitimidad democrática directa e individualizada que le aporta al cargo su elección directa por el Parlamento Europeo. El presidente de la Comisión es miembro también del Consejo Europeo. Conforme a su posición principal, es quien adopta, con el Consejo, la lista de miembros restantes de la Comisión, y quien reparte entre ellos las «carteras» departamentales. Puede asimismo exigir la dimisión forzosa de cualquiera de los miembros del Colegio. A él corresponde pues:

- La dirección política del Colegio;
- La definición de las orientaciones generales con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones.

- La determinación de la organización interna de la Comisión, velando por la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su actuación.
- El nombramiento de entre sus integrantes de vicepresidentes distintos del alto representante.
- La máxima dirección del personal funcionario y administrativo de la institución.
- La más alta representación institucional de la Comisión.

Gran parte del impulso político a la integración europea ha venido determinado por la fuerza del ejecutivo comunitario, y en particular por el peso específico y el carácter de sus presidentes, como pudo comprobarse durante las comisiones presididas por Jacques Delors. Examinar el perfil y las iniciativas de las personas que han ocupado y ocupan este cargo es una indicación del estado de ímpetu en el que se encuentra esta.

3.4.4. Vicepresidentes

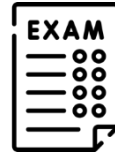
Los vicepresidentes son nombrados por el presidente de la Comisión de entre sus miembros. Uno de ellos ha de ser necesariamente el alto representante. El papel específico que estos vicepresidentes desempeñan en la Comisión es difuso. Sus departamentos están más vinculados a la presidencia de la Comisión, a la que sirven más directamente, y su valor añadido se traduce más en un peso político mayor en el seno del Colegio que en una atribución competencial o funcional concreta. Su rango protocolario y su salario son, eso sí, superiores a los del resto de comisarios.

3.4.5. Alto representante

Es la persona que está al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, incluyendo la política común de seguridad y defensa. Es también presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, y participa de los trabajos del Consejo Europeo. El alto representante es, con carácter nato, uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea. Dentro de la misma le corresponde:

- El despacho de las responsabilidades que incumben a la Comisión en el ámbito de las relaciones internacionales.
- La coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión en el seno de la Comisión.

- En el ejercicio de sus funciones como comisario y vicepresidente, el alto representante se ajustará a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión.
- Actualmente, el cargo es ejercido por el español Josep Borrell, sustituyendo a su predecesora Federica Mogherini.



3.4.6. Otros vicepresidentes

Desde el nombramiento de José Manuel Durão Barroso como presidente de la Comisión, se ha generalizado la situación de **una Comisión con múltiples vicepresidentes**.

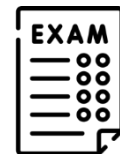
Actualmente, además del vicepresidente primero y del alto representante, existen otros seis comisarios con rango de vicepresidentes de la Comisión.

3.4.7. Comisarios europeos

Los demás miembros de la Comisión tienen el título de comisarios, y tienen atribuidas las competencias y los servicios que decida asignarles el presidente de la Comisión a través de la carta de nombramiento que envía a los titulares y al Parlamento Europeo. Pueden ejercer individualmente funciones ejecutivas si así lo autorizan el Colegio o su presidente. Los comisarios deben presentar su dimisión si se lo pide el presidente.

3.4.8. Carteras

Cada Comisario europeo es responsable de los departamentos (direcciones generales y servicios) y, en su caso, Agencias ejecutivas que les asigne el presidente en su carta de nombramiento. En ocasiones un mismo departamento servicio puede estar sujeto a dos o más comisarios. Estos ámbitos competenciales se conocen en la jerga comunitaria por el nombre de «carteras», y dado que no tienen estructura administrativa propia, son gestionados por el propio comisario y, en su nombre, por su Gabinete. Pueden existir comisarios sin cartera (sin departamento ni agencia ejecutiva alguna a su cargo), pero esa es una situación que no se ha presentado desde la Comisión Prodi (1999-2004).



3.5. Departamento y servicios

Los trabajos de la Comisión Europea se desarrollan siguiendo un método de desconcentración funcional, mediante el reparto especializado de las tareas entre las distintas ramas de una estructura interna compleja, que conforma la Comisión en el sentido de Administración comunitaria, y que podríamos clasificar en diferentes niveles. La Comisión se compone de 33 direcciones generales, incluida una Secretaría General, y de 11 servicios. Las direcciones

generales se dividen a su vez en direcciones, y estas en unidades. La Comisión comprende a su vez una serie de agencias ejecutivas, adscritas pero de funcionamiento autónomo. Todas estas oficinas y sus funcionarios conforman el llamado Servicio Civil, que forma parte de la Administración Europea. Los departamentos y funcionarios del Servicio Civil se reparten entre las 27 carteras, al frente de cada uno de los cuales se encuentra un miembro del Colegio.³ Los servicios pueden ser centrales o departamentales, y están dirigidos por un jefe de Servicio nombrado por el comisario del ramo.

3.5.1. Secretaría General

La **Secretaría General (SG)** es uno de los servicios centrales de la Comisión, y tiene por misión la de facilitar y agilizar el funcionamiento interno de la institución. Está directamente adscrita al departamento del presidente de la Comisión y a su cabeza se encuentra un secretario general nombrado directamente por aquel, que es invitado con voz pero sin voto a las reuniones semanales del Colegio de Comisarios.

La SG atiende los requerimientos de todo el Colegio de Comisarios y de los servicios en su conjunto, asistiendo en particular al presidente y los vicepresidentes. Gestiona asimismo el proceso colegial de toma de decisiones y supervisa la adecuación de todas las políticas comunitarias a las prioridades y directrices fijadas por el presidente de la Comisión. Coordina también la integración de las políticas transversales y asegura la coherencia interdepartamental. Es el servicio encargado de las gestiones interinstitucionales y de las relaciones del Colegio con las delegaciones diplomáticas.

3.5.2. Direcciones generales

Las **direcciones generales (DG)** son las estructuras básicas de referencia en el funcionamiento de la Comisión. **Existen 40 en total**, incluida la Secretaría General. Su existencia responde a criterios materiales, siendo cada una responsable de una política determinada (así, DG Agricultura, DG Empleo y Asuntos Sociales, DG Relaciones exteriores, etc...). Manejan presupuestos propios, que luego se integran en el cómputo del departamento correspondiente.

Están dirigidas por un director general y por su adjunto. Los directores generales son responsables de la gestión de administración y personal de su DG y de la ejecución operativa de sus presupuestos anuales. Las DG están a su vez divididas en direcciones, y estas en unidades.

A diferencia de otras estructuras administrativas al uso en las organizaciones políticas nacionales, las DG de la Comisión, asimilables a las secretarías de Estado y ministerios adjuntos o delegados de muchos Estados, son servicios de funcionamiento transversal, que pueden estar adscritos a

un comisario o departamento concretos o a varios de ellos. Esta organización horizontal persigue sostener una mayor coherencia en la acción política de los distintos comisarios y de sus respectivos departamentos.

3.5.3. Gabinetes

Se trata de órganos de designación enteramente política, cuya función es la de asistir políticamente en todo al comisario del ramo. Cada miembro de la Comisión dispone de su propio gabinete (en la actualidad son, pues, 27), y estos se componen de un jefe de Gabinete, un jefe Adjunto, consejeros especiales y asesores, todos de libre elección por el comisario; en total suelen estar integrados por equipos de unas 15 a 20 personas.

Dado que las llamadas «carteras» son encomiendas meramente funcionales sin más apoyo administrativo propio que el de los gabinetes de los comisarios, corresponde a estos la coordinación general de los departamentos y servicios puestos bajo la autoridad común de un mismo comisario. Los gabinetes carecen por completo de potestades ejecutivas, que reposan únicamente en los departamentos propiamente dichos (direcciones generales y servicios de la Comisión).

Los gabinetes disponen de un secretariado propio y de un equipo de portavoces, que se integran en representación de los comisarios en la estructura común del Servicio de Portavoces de la Comisión. Los gabinetes son el órgano interno más netamente político de la administración europea, y sus miembros no tienen la consideración de funcionarios.

Servicios de la Comisión

Las **DGs coexisten con los llamados servicios (9 en la actualidad)**, órganos administrativos de funciones más generales o que afectan a toda la Comisión en su conjunto, cuyo peculiar funcionamiento hace aconsejables métodos de trabajo y una estructura interna algo diferentes —por lo general con mayor autonomía administrativa— a los de las DGs ordinarias, si bien se sitúan al mismo nivel. Estas estructuras están a su vez compuestas por direcciones de servicio y unidades de servicio. Al frente de cada servicio se encuentra un jefe de Servicio, con rango de director general. Pueden ser de dos tipos:

- Centrales o comunes (caso de la OLAF);
- Integradas en la estructura de algún departamento en concreto (caso de Eurostat).

3.5.4. Agencias ejecutivas

La Comisión puede también delegar el ejercicio de determinadas funciones o la aplicación de determinados programas en agencias ejecutivas de administración desconcentrada. La gestión de la Agencia está encomendada a un Comité de Dirección de cinco miembros, incluido el director de la agencia, nombrados por el Colegio. Este comité adopta un elenco de objetivos concretos y distribuye el presupuesto anual de la agencia entre sus distintos programas; responde en última instancia ante el Colegio de Comisarios, que supervisa su actividad mediante métodos de evaluación específica de resultados y a través de las auditorías ordinarias de la Comisión. La aparición de los agentes contractuales coincidió temporalmente con la adhesión de numerosos países del Este en 2004.

4. EL PROCEDIMIENTO DECISORIO.

4.1. Procedimiento legislativo ordinario

El procedimiento de codecisión se introdujo por primera vez en 1992 y su uso se amplió en 1999. Con la adopción del Tratado de Lisboa, la codecisión pasó a denominarse procedimiento legislativo ordinario y se convirtió en el principal procedimiento de toma de decisiones para la adopción de la legislación de la UE. Se aplica en unos 85 ámbitos de actuación.

Alcanzar un acuerdo

En ocasiones, el Consejo recurre a una «orientación general» para dar al Parlamento una idea de su posición respecto a la propuesta legislativa presentada por la Comisión.

Este acuerdo político se emplea habitualmente para acelerar el procedimiento legislativo y facilitar un acuerdo en primera lectura entre el Parlamento y el Consejo.

Legisladores: Consejo de la UE y Parlamento Europeo

Derecho de iniciativa legislativa: Comisión Europea

Principales elementos del procedimiento:

1. La Comisión Europea presenta una propuesta al Consejo y al Parlamento Europeo.
2. El Consejo y el Parlamento adoptan una propuesta legislativa en primera lectura o en segunda lectura.

3. Si estas dos instituciones no llegan a un acuerdo tras la segunda lectura, se convoca a un Comité de Conciliación.
4. Si el texto acordado por el Comité de Conciliación es aceptable para ambas instituciones en tercera lectura, se adopta el acto legislativo.

Si una propuesta legislativa es rechazada en cualquiera de las fases de este procedimiento o si el Parlamento Europeo y el Consejo no pueden llegar a una solución transaccional, la propuesta no se adopta y se da por concluido el procedimiento.

Base jurídica: artículos 289 y 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



1. Propuesta legislativa

El procedimiento se inicia cuando la **Comisión Europea** presenta una propuesta legislativa al Consejo y al Parlamento Europeo. Al mismo tiempo, la Comisión transmite la propuesta a los Parlamentos nacionales y, en algunos casos, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social para su examen.

Los miembros de la Comisión adoptan colegiadamente las propuestas legislativas, ya sea por procedimiento escrito (es decir, el texto no se debate), ya sea por procedimiento oral (con debate). Si se requiere votación, la Comisión decide por mayoría simple.

Derecho de iniciativa

La **Comisión** es la única institución de la UE con facultad de iniciativa para los actos jurídicos de la UE. Presenta propuestas de actos jurídicos de la UE por propia iniciativa, a petición de otras instituciones de la UE o a raíz de una iniciativa ciudadana.

El **Consejo** (por mayoría simple de sus miembros) puede pedir a la Comisión que efectúe estudios y presente propuestas legislativas pertinentes.

El **Parlamento** (por mayoría de los miembros que lo componen) también puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas.

En casos específicos, que se definen en los Tratados, el procedimiento legislativo ordinario puede ponerse en marcha:

- por iniciativa de **la cuarta parte de los Estados miembros** (cuando la propuesta se refiera a la cooperación judicial en materia penal o la cooperación policial);

- por recomendación del **Banco Central Europeo** (en relación con propuestas relativas a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo);
- a petición del **Tribunal de Justicia de la UE** (en materias relativas al Estatuto del Tribunal, la creación de tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, etc.);
- a petición del **Banco Europeo de Inversiones**.

2. Primera lectura

El **Parlamento Europeo** examina la propuesta de la Comisión y puede:

- aprobarla, o
- presentar enmiendas.

A continuación, el **Consejo** puede:

- decidir aceptar la posición del Parlamento: en tal caso, el acto legislativo queda adoptado;
- modificar la posición del Parlamento: en tal caso, la propuesta se devuelve al Parlamento para una segunda lectura.

Plazo: no hay límite de tiempo para la primera lectura en el Parlamento o en el Consejo.

Documentos resultantes:

- **Acto legislativo:** reglamento (obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro), directiva (obligatorio en cuanto al resultado que deba conseguirse, los destinatarios pueden ser todos los Estados miembros o solo algunos, y los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios para la ejecución de la directiva) o decisión (obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios designados) del Parlamento y del Consejo.
- **Posición del Consejo** en primera lectura, si el Consejo decide modificar la posición del Parlamento.
- **Orientación general:** acuerdo político a nivel del Consejo que puede adoptarse a la espera de una posición del Parlamento en primera lectura.

Pasos intermedios previos a una posición en primera lectura

Antes de que el Parlamento Europeo emita su dictamen, el Consejo puede adoptar una **«orientación general»**. El Consejo recurre a este documento para dar al Parlamento una idea de su posición respecto a la propuesta legislativa presentada por la Comisión. Una orientación general puede **acelerar el procedimiento legislativo** y facilitar un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo.

El Consejo, el Parlamento y la Comisión pueden organizar además reuniones interinstitucionales informales, conocidas como **«diálogos tripartitos»**, que los ayuden a llegar a un acuerdo. A dichas reuniones asisten representantes del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

No hay una norma establecida respecto al contenido de estos diálogos tripartitos, por lo que pueden variar desde debates de tipo técnico hasta debates políticos en que participen ministros y comisarios. Los diálogos tripartitos pueden también utilizarse para alcanzar acuerdos sobre enmiendas legislativas entre el Parlamento y el Consejo. No obstante, el **acuerdo resultante tiene un carácter informal** y debe aprobarse con arreglo a las normas de procedimiento de cada una de ambas instituciones.

3. Segunda lectura

El **Parlamento Europeo** examina la posición del Consejo y puede:

- aprobarla, y el acto queda adoptado;
- rechazarla, y el acto no entrará en vigor, dándose por concluido el procedimiento;
- proponer enmiendas y devolver la propuesta al Consejo para una segunda lectura.

El Consejo examina la posición del Parlamento en segunda lectura y puede:

- aprobar todas las enmiendas del Parlamento, y el acto queda adoptado;
- no aprobar todas las enmiendas, y se convoca al Comité de Conciliación.

El Consejo **vota por mayoría cualificada** las enmiendas del Parlamento que hayan sido objeto de un dictamen positivo de la Comisión. **Vota por unanimidad** las enmiendas del Parlamento que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión. El Consejo solo puede pronunciarse sobre las enmiendas del Parlamento.

Plazo: tres meses para cada institución, con una posible ampliación de un mes.

Documentos resultantes:

- **Resolución legislativa del Parlamento Europeo** sobre la posición del Consejo en primera lectura, si el Parlamento aprueba la posición del Consejo (en tal caso, se adopta el acto legislativo y se publica como directiva, reglamento o decisión del Parlamento y del Consejo).
- **Posición del Parlamento Europeo** aprobada en segunda lectura, si el Parlamento vota que se introduzcan cambios en la posición del Consejo.
- Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento en segunda lectura, el acto legislativo queda adoptado. A continuación, el acto se publica como **directiva, reglamento o decisión** del Parlamento y del Consejo.
- Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento en segunda lectura, no hay **ningún documento oficial**.

4. Conciliación

Se convoca al **Comité de Conciliación** si el Consejo no aprueba todas las enmiendas del Parlamento en segunda lectura. Este Comité está compuesto por un número igual de representantes del Parlamento y del Consejo. Su misión es acordar un texto que puedan aceptar ambas instituciones.

Si el Comité:

- no acuerda un texto conjunto, no se adopta el acto legislativo y se da por concluido el procedimiento;
- acuerda un texto conjunto, este se transmite al Parlamento y al Consejo para una tercera lectura.

Votación en el Comité de Conciliación:

La delegación del Parlamento en el Comité de Conciliación debe aprobar el texto conjunto por mayoría absoluta de los votos emitidos.

Los representantes del Consejo se pronuncian generalmente por mayoría cualificada (en algunos casos se requiere la unanimidad).

Plazo: debe convocarse al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas, que se puede ampliar a ocho semanas. El Comité dispondrá de un plazo de seis semanas para acordar un texto conjunto.

Documentos resultantes:

Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación, si se alcanza un acuerdo. La redacción del texto conjunto no puede modificarla ninguna de las dos instituciones.

5. Tercera lectura

El Parlamento Europeo examina el texto conjunto. Puede:

- rechazarlo o no pronunciarse sobre él, con lo cual la propuesta no se adopta y se da por concluido el procedimiento;
- aprobar el texto y, si el Consejo también lo hace, el acto legislativo queda adoptado.

El Parlamento debe aprobar el texto conjunto por mayoría simple de los votos emitidos.

El **Consejo** examina el texto conjunto. Puede:

- rechazarlo o no pronunciarse sobre él, con lo cual la propuesta no entrará en vigor y se da por concluido el procedimiento;
- aprobarlo y, si el Parlamento también lo hace, el acto legislativo queda adoptado.

El Consejo debe aprobar el texto conjunto por mayoría cualificada.

Plazo: tanto el Parlamento como el Consejo deben pronunciarse en un plazo de seis semanas, a partir de la fecha en que se haya aprobado el texto conjunto.

Documentos resultantes:

El Parlamento aprueba una **resolución legislativa** sobre el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación en la que aprueba o rechaza el texto conjunto. Si ambas instituciones aprueban el texto conjunto, el acto se publica como **directiva, reglamento o decisión** del Parlamento y del Consejo.

Rechazo de la propuesta

Si una propuesta legislativa es rechazada en cualquiera de las fases del procedimiento o si el Parlamento y el Consejo no pueden lograr un compromiso, la propuesta no se adopta y **se da por concluido el procedimiento**.

Solo podrá iniciarse un nuevo procedimiento con una nueva propuesta de la Comisión.

4.2. Procedimientos legislativos especiales

Legislador: El Consejo es, en la práctica, el único legislador. El Parlamento Europeo debe dar su aprobación a una propuesta legislativa o ser consultado al respecto.



Derecho de iniciativa legislativa: Comisión Europea

Tipos de procedimiento:

- **Aprobación:** el Parlamento Europeo tiene la facultad de aceptar o rechazar una propuesta legislativa mediante votación por mayoría absoluta, pero no puede modificarla
- **Consulta:** el Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar la propuesta legislativa o proponer enmiendas a la misma

Base jurídica: Artículo 289.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Normas: Los Tratados no dan una descripción precisa de los procedimientos legislativos especiales. Las normas se definen, por consiguiente, en cada ocasión, basándose en los correspondientes artículos del Tratado.

1. Aprobación

Mediante el **procedimiento de aprobación** el Consejo puede adoptar propuestas legislativas previa aprobación del Parlamento Europeo. El Parlamento tiene por consiguiente la facultad de aceptar o rechazar una propuesta legislativa mediante votación por mayoría absoluta, pero **no puede modificarla**. El Consejo no puede ignorar el dictamen del Parlamento Europeo.

Como procedimiento legislativo, la aprobación se aplica cuando se adopta **nueva legislación en materia de lucha contra la discriminación** y otorga también un derecho de veto al Parlamento cuando se aplica la base jurídica general subsidiaria en consonancia con el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Se requiere también la aprobación del Parlamento, como procedimiento no legislativo, cuando:

- el Consejo adopta determinados **acuerdos internacionales** negociados por la UE
- en casos de **grave violación de los derechos fundamentales** (artículo 7 del Tratado de la Unión Europea)
- para la **adhesión** de nuevos Estados miembros de la UE
- disposiciones para **retirarse** de la UE

2. Consulta

Con arreglo al procedimiento de consulta, el Consejo adopta una propuesta legislativa una vez que el **Parlamento ha emitido su dictamen** sobre ella.

En este procedimiento, el Parlamento **puede aprobar, rechazar o proponer enmiendas** a una propuesta legislativa. El Consejo no está jurídicamente obligado a tener en cuenta el dictamen del Parlamento pero, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no debe tomar una decisión sin haberlo recibido.

El procedimiento es aplicable en diversos ámbitos, como **las exenciones en el mercado interior o el derecho de competencia**.

También se requiere la consulta al Parlamento como procedimiento no legislativo cuando se adoptan **acuerdos internacionales** en el marco de la política exterior y de seguridad común.

4.3. Actos delegados y de ejecución

En determinadas circunstancias, pueden otorgarse a la Comisión Europea los poderes para adoptar actos delegados o de ejecución. En algunos casos concretos debidamente justificados y en los casos previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea (TUE), las competencias de ejecución se conferirán al Consejo.

4.3.1. Actos delegados

Los actos delegados se definen en los Tratados como actos no legislativos de aplicación general. Únicamente pueden adoptarse si se ha producido previamente una delegación de poderes a través de un acto legislativo. Los actos delegados **completan o modifican** elementos no esenciales del acto legislativo.

Por ello, permiten a la Comisión **responder con rapidez y flexibilidad** a requisitos normativos, por ejemplo, valiéndose de sus conocimientos técnicos. Podría darse, por ejemplo, en ámbitos como la información de viajes, la seguridad de los alimentos y los piensos, el bienestar y la sanidad de los animales y la fitosanidad.

Los actos delegados:

- solo pueden ser de **alcance general**;
- **completan o modifican** el acto legislativo;

- pueden añadir, modificar, eliminar o reemplazar elementos no esenciales del acto legislativo;
- únicamente pueden entrar en vigor si **ni el Parlamento ni el Consejo formulan una objeción** al acto delegado. **Excepción:** los actos delegados adoptados con arreglo al procedimiento de urgencia entrarán en vigor inmediatamente y se aplicarán en tanto no se formule ninguna objeción en el plazo previsto en el acto legislativo de base;
- requieren que la Comisión consulte a grupos de expertos antes de su adopción, aunque no es necesario el dictamen formal de un comité;
- únicamente podrán adoptarse mientras el PE y el Consejo no hayan revocado la delegación.

Procedimiento para los actos delegados

Los actos delegados son **actos no legislativos** adoptados por la Comisión para completar o modificar determinados elementos no esenciales de un acto legislativo.

La Comisión también consulta a **expertos**, entre los que se incluyen los expertos designados por cada Estado miembro, antes de adoptar este tipo de actos.

Preparación

1. **La Comisión adopta actos delegados** con arreglo a las condiciones establecidas en el acto legislativo y tras consultar con grupos de expertos formados por representantes de los Estados miembros, que se reúnen periódicamente o de forma ocasional. La Comisión velará por la **transmisión simultánea y oportuna de los proyectos de acto delegado**, junto con todos los demás documentos pertinentes, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los expertos de los Estados miembros. La Comisión también podrá iniciar un periodo de consulta pública de cuatro semanas en relación con un proyecto de acto delegado.
2. Una vez adoptado por la Comisión, el acto delegado será examinado por el Parlamento (a través del **comité** competente) y el Consejo (a través del **grupo** que corresponda), para lo que suelen disponer de **dos meses**. Este plazo permite cierta flexibilidad, ya que los colegisladores pueden solicitar una ampliación. Si el Parlamento Europeo o el Consejo formulan objeciones al acto delegado dentro de ese plazo, el acto no entrará en vigor.

Procedimiento de objeción

1. En el Consejo, los actos delegados se examinan en los **grupos**, que reúnen a los delegados de los Estados miembros del ámbito de que se trate. En el Parlamento, el **comité competente designa un ponente**, que estudia la propuesta y presenta sus conclusiones al comité.
2. **Si no se formulan objeciones durante el plazo establecido para ello, el acto delegado entrará en vigor.** Si antes del vencimiento del plazo para formular objeciones tanto el Parlamento Europeo como el Consejo informan a la Comisión de que no se han formulado objeciones, el acto entrará en vigor antes del vencimiento de dicho plazo (procedimiento temprano de no objeción).
3. Si, por el contrario, cualquiera de las dos instituciones formula una objeción al acto delegado, este no podrá entrar en vigor. En el **Consejo** las objeciones se formulan a través de una **Decisión del Consejo** elaborada por el Coreper (formado por los representantes permanentes de los Estados miembros) y los grupos que correspondan. La Decisión se adopta por la mayoría cualificada necesaria cuando el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión, tal como se define en el artículo 16, apartado 4, del TUE y en el artículo 238, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). **En el Parlamento**, el comité competente **presenta una propuesta al Pleno**. El Pleno del Parlamento Europeo adoptará la propuesta de objeción al acto delegado por mayoría de sus miembros.

La revocación de la delegación

Tanto el Consejo como el Parlamento Europeo podrán decidir revocar la delegación. La revocación de la delegación podrá tener lugar **en cualquier momento durante el plazo** para el que se han otorgado a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados.

El procedimiento es el mismo que para formular objeciones a un acto delegado, con la diferencia de que **no es necesario que la Comisión presente un acto delegado** para que pueda ponerse en marcha el procedimiento.

4.3.2. Actos de ejecución

La ejecución del Derecho de la Unión recae principalmente en los Estados miembros.

No obstante, **cuando sea necesario garantizar condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes** de la Unión, deben conferirse competencias de ejecución a la

Comisión o, en casos concretos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del TUE, al Consejo.

El **procedimiento de comité** es el procedimiento por el que se rige la Comisión para la adopción de buena parte de los actos de ejecución. No se aplica a los actos de ejecución que adopta el Consejo.

El procedimiento de comité no es obligatorio para todos los actos de ejecución de la Comisión: en algunos casos, la Comisión puede estar facultada para adoptar actos de ejecución sin consultar a un comité (por ejemplo, en la concesión de subvenciones que no superen un determinado importe).

El procedimiento de comité suele durar entre unos días y varios meses. Debido a su carácter técnico, la adopción de actos de ejecución suele necesitar de **conocimientos especializados**. Por ello, **los comités que participan en el proceso reúnen a expertos de los Estados miembros**.

Los actos de ejecución:

- pueden ser de **alcance general o individual**;
- establecen normas detalladas para la ejecución del acto de base cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución en toda la UE, por ejemplo en el caso de herramientas prácticas (como bases de datos), la transmisión de datos o las normas relativas a los precios agrícolas;
- no pueden añadir, eliminar o modificar elementos del acto de base y deben limitarse a ejecutar el contenido del acto de base sin modificar su esencia;
- están sujetos al derecho de **control del Parlamento Europeo y del Consejo cuando el acto de base se haya adoptado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario**, si bien la Comisión no está obligada a retirar el acto de ejecución.

Procedimiento para los actos de ejecución

Los actos de ejecución son actos no legislativos que establecen normas pormenorizadas que permiten la ejecución uniforme de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión. En la gran mayoría de los casos, las competencias de ejecución se confieren a la Comisión, si bien en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del TUE, deben conferirse al Consejo.

La Comisión suele adoptar los actos de ejecución bajo la supervisión de los comités, formados por representantes de los Estados miembros. En algunos casos concretos es posible que el acto de base permita a la Comisión adoptar actos de ejecución sin consultar a un comité.

Consulta y participación de expertos

1. Por norma general, la Comisión debe presentar los proyectos de actos delegados a los llamados **comités de comitología**. No obstante, el procedimiento de comité no es obligatorio para todos los actos de ejecución, ya que el acto de base puede facultar a la Comisión para adoptar actos de ejecución sin la supervisión de los Estados miembros. Los comités están formados por representantes de los Estados miembros y están presididos por un representante de la Comisión Europea.
2. El actual Reglamento sobre el Procedimiento de Comité establece dos procedimientos de comité: el **procedimiento consultivo** y el **procedimiento de examen**. Solo el **procedimiento de examen permite** a los Estados miembros **bloquear la adopción de un acto de ejecución en determinadas circunstancias**. Si se impide a la Comisión la adopción de un proyecto de acto delegado (lo que ocurrirá si en el procedimiento de examen el comité vota en contra), el proyecto podrá remitirse a un **comité de apelación**, siempre que se cumplan ciertas condiciones.
3. Además, el Reglamento sobre el Procedimiento de Comité establece que, de manera excepcional, **por razones imperiosas de urgencia** debidamente justificadas, puede facultarse a la Comisión para que adopte el acto **antes de consultar a un comité** (son los llamados actos de ejecución inmediatamente aplicables). Sin embargo, estos actos únicamente permanecerán en vigor por un plazo de seis meses, salvo que el acto de base disponga otra cosa. En todo caso, será necesario consultar al comité en relación con estos actos después de su adopción y, si el comité emite un dictamen no favorable, la Comisión estará obligada a revocar de inmediato el acto en cuestión.
4. En algunos casos, muy pocos, se sigue aplicando un procedimiento de comité anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: el procedimiento de reglamentación con control. Sin embargo, este procedimiento se está eliminando gradualmente mediante un proceso de adaptación al procedimiento aplicable a los actos delegados y de ejecución.

Procedimiento consultivo:

1. En el marco de este procedimiento, el comité emite su dictamen por **mayoría simple** y el dictamen no es vinculante. El ejemplo más representativo son los actos de alcance individual por los que se conceden fondos o subvenciones.
2. La Comisión **puede decidir** si adopta o no el proyecto de acto de ejecución, pero debe tener en cuenta el dictamen del comité.

Procedimiento de examen:

1. En el marco de este procedimiento, el comité emite su dictamen por **mayoría cualificada**. Es el procedimiento que se aplica, por ejemplo, en la adopción de actos de ejecución relacionados con programas con implicaciones presupuestarias importantes o en los ámbitos de la política agrícola común, la pesca, el medio ambiente, y la seguridad y la protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales y las plantas.
2. Si el dictamen del comité es **favorable**, la Comisión adopta el acto.
3. Si el dictamen del comité es **desfavorable**, la Comisión no podrá adoptar el acto de ejecución.
4. Si **el comité no se pronuncia**, la Comisión podrá adoptar el proyecto de acto de ejecución, excepto en los casos concretos que se enumeran en el Reglamento sobre el Procedimiento de Comité, es decir, cuando el acto se refiera a la fiscalidad, los servicios financieros, la protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales o las plantas o a medidas de salvaguardia multilaterales definitivas; cuando el acto de base prohíba la adopción de actos de ejecución en ausencia de un dictamen del comité, o cuando una mayoría simple de los miembros del comité se oponga a la adopción del acto de ejecución.
5. Si no es posible adoptar el acto de ejecución debido al dictamen desfavorable del comité o a la ausencia de dictamen, la Comisión puede, bien presentar al mismo comité una versión modificada del proyecto de acto de ejecución, en el plazo de **dos meses**, bien remitir el proyecto de acto al **comité de apelación**, formado también por representantes de los Estados miembros, para lo cual dispondrá del plazo de **un mes**.

Actos de ejecución inmediatamente aplicables

1. En este caso, la Comisión, **por razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas**, adopta el acto de ejecución antes de consultar a un comité, siempre que lo permita el acto de base.
2. El acto de ejecución en cuestión permanecerá en vigor por un plazo máximo de **seis meses**, salvo que el acto de base disponga otra cosa.
3. La Comisión deberá **consultar al comité competente a más tardar 14 días después de la adopción**.
4. Cuando se aplique el procedimiento de examen, si el comité emite un dictamen **desfavorable**, la Comisión estará obligada a **revocar el acto** inmediatamente.

5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO.

5.1. Introducción

La participación de los Estados miembros en el proceso decisorio de la Unión Europea es un aspecto trascendental que cimenta la arquitectura política y jurídica de la organización. Este proceso se articula a través de diversas fases y mecanismos que aseguran la representación y la influencia de cada Estado en la conformación de las políticas y el derecho comunitario.

En primer lugar, cabe destacar la **importancia del Consejo Europeo**, que, si bien no participa directamente en el proceso legislativo ordinario, desempeña un papel crucial al definir las directrices y prioridades políticas generales de la Unión. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, junto con el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, participan en las cumbres del Consejo Europeo donde se delinearán estos grandes ejes estratégicos.

En la fase preparatoria del proceso decisorio, los Estados miembros intervienen mediante sus representaciones permanentes en Bruselas, que son los enlaces directos entre los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE. Estos actúan en el **Comité de Representantes Permanentes (COREPER)**, un órgano esencial en el proceso de toma de decisiones, responsable

de preparar los trabajos del Consejo de la Unión Europea, también conocido simplemente como el Consejo.

El Consejo, por su parte, es el principal órgano decisorio y está compuesto por los ministros de cada Estado miembro cuya cartera es relevante para el ámbito de la decisión a tomar. La participación de los Estados en el Consejo es rotatoria y sujeta a la configuración de las diferentes formaciones del Consejo, dependiendo del tema a tratar (agricultura, economía, medio ambiente, etc.). En esta instancia, los Estados miembros negocian, enmiendan y adoptan legislación, usualmente a propuesta de la Comisión Europea y, en ciertos casos, con la participación del Parlamento Europeo.

El **procedimiento legislativo ordinario**, anteriormente conocido como el procedimiento de codecisión, implica la participación conjunta del Consejo y el Parlamento Europeo. En este proceso, los Estados miembros tienen una influencia significativa a través del Consejo, donde pueden vetar o impulsar legislaciones, siempre buscando alcanzar un consenso o, al menos, una mayoría cualificada para la adopción de actos legislativos.

Asimismo, los Estados miembros tienen la posibilidad de introducir sus propios puntos de vista y prioridades nacionales en el **diálogo interinstitucional**, lo cual es especialmente relevante en áreas de sensibilidad nacional como la fiscalidad, la política exterior o la defensa. Además, a través del principio de subsidiariedad, se garantiza que las decisiones se tomen lo más cerca posible al ciudadano, permitiendo a los Estados miembros oponerse a medidas que consideren podrían ser mejor gestionadas a nivel nacional o local.

En la fase de **implementación de las políticas y legislación de la UE**, los Estados miembros son los principales responsables de llevar a cabo las directivas y regulaciones a través de sus propios mecanismos administrativos y jurídicos, lo que implica un proceso de transposición de directivas a legislación nacional o la directa aplicación de los reglamentos.

5.2. Legislar mejor

El programa «Legislar mejor» de la Comisión permite que los particulares, las empresas, las partes interesadas, las autoridades nacionales y otras organizaciones contribuyan a la elaboración de las políticas de la UE. Puede dar su opinión mediante

- **consultas públicas** (cuestionarios) publicados en el portal «Díganos lo que piensa»;
- la **Iniciativa Ciudadana Europea**, que permite a un millón de personas que residen en una cuarta parte de los Estados miembros invitar a la Comisión a que proponga legislación;

- Las **comunidades virtuales SINAPSE**, que permite a los expertos compartir conocimientos en toda la UE;
- la **Conferencia sobre el Futuro de Europa**.

5.3. EIPLES

El Consejo de Ministros, en su reunión del 11 de febrero de 2020, a propuesta conjunta del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, tomó conocimiento del "Informe sobre la mejora del proceso de incorporación del Derecho de la Unión Europea al ordenamiento interno". Este Informe analiza una serie de problemas estructurales observados a la hora de garantizar una correcta incorporación del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico español, incorporando una serie de propuestas de mejora en dicho ámbito.

Con esta finalidad, mediante este Acuerdo se establece un nuevo procedimiento en la forma de evaluar las propuestas de Reglamentos y Directivas adoptadas por la Comisión Europea, adoptando diez apartados, entre los que se destacan los siguientes:

- Se establece la obligación para el Ministerio que resulte responsable, de llevar a cabo un Estudio de Impacto sobre las Propuestas Legislativas Europeas (EIPLE) de la Comisión Europea. Esta obligación se extiende a las propuestas legislativas de Reglamentos y Directivas de la Unión Europea en cuyo procedimiento de negociación intervenga España.
- La Secretaría de Estado para la Unión Europea del MAUC se dirigirá al Ministerio que considere proponiéndole su designación como responsable de la realización del EIPLE, en el plazo de cinco días desde la publicación en castellano de la propuesta normativa de la Unión Europea en el portal EUR-LEX. En el mismo plazo, la Secretaría de Estado para la Unión Europea podrá designar, en su caso, uno o varios Ministerios competentes para colaborar con el Ministerio que resulte responsable en la realización del EIPLE.
- En este mismo plazo desde la citada designación, el Ministerio responsable o en su caso el o los competentes comunicarán su aceptación o rechazo motivado.
- En caso de conflicto positivo o negativo en la asunción de responsabilidad en relación con la designación del Ministerio responsable, y, en su caso, el o los Ministerios competentes, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación elevará la cuestión a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- El Ministerio responsable tiene las siguientes obligaciones:

Elaborar un EIPLE sobre las propuestas legislativas objeto del presente Acuerdo basándose en el modelo indicado en el Anexo.

Asumir el liderazgo e impulso de todas las actuaciones relacionadas con la negociación por parte de España de la propuesta, incluida la posibilidad de crear un grupo de trabajo interministerial ad hoc si lo considera oportuno.

Presentar el EIPLE ante la Secretaría de Estado para la Unión Europea en el plazo de tres meses desde la publicación en castellano de la propuesta legislativa de la Unión Europea en el portal EUR-LEX.

Durante la elaboración de los EIPLE, el Ministerio responsable recabará el criterio de todos los sectores sociales que considere afectados por la propuesta normativa de que se trate.

Podrá actualizar el EIPLE en el supuesto de producirse una modificación sustancial de la iniciativa legislativa en cualquier fase del procedimiento legislativo. En todo caso debe llevarse a cabo esta actualización al inicio de cada una de las lecturas del procedimiento legislativo de la Unión Europea o de la fase de conciliación, en el plazo de 30 días desde que den comienzo.

Las actualizaciones del EIPLE se comunicarán a los Ministerios competentes, y a la Secretaría de Estado para la Unión Europea y se presentarán ante la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea (CIUAE).

- A su vez, la Secretaría de Estado para la Unión Europea, remitirá los EIPLE, y sus actualizaciones, a la CIAUE, a efectos de su examen y aprobación formal. Si surgieran discrepancias en cuanto a la aprobación de los EIPLE, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación elevará esa cuestión a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- La obligación de realizar los EIPLE comenzará a ser exigible en relación con las propuestas legislativas que se publiquen a partir del 1 de septiembre de 2021.
- De manera complementaria a este Acuerdo, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática coordinará la aprobación de una Guía metodológica, en la que se indicarán las pautas para la elaboración de los EIPLE.
- La Secretaría de Estado para la Unión Europea implementará una plataforma informática para consulta, control y registro de los EIPLE y sus correspondientes actualizaciones, que será accesible por todos los Ministerios a través de la CIAUE.

5.4. Relación con los Parlamentos nacionales

Los parlamentos nacionales en la Unión Europea la denominación que otorga el Derecho comunitario a los órganos legislativos de los Estados miembros de la Unión.

De acuerdo con los Tratados constitutivos, los parlamentos nacionales disponen de ciertas facultades en la esfera europea, especialmente en lo referido al procedimiento legislativo, como guardianes (en el plano político) del principio de subsidiariedad. También son depositarios de algunas funciones constitucionales referidas a la revisión de los tratados y al ingreso de nuevos estados en la Unión. Asimismo son competentes para ejercer control político (junto con el Parlamento Europeo) en ciertos ámbitos de la política comunitaria relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia que puedan tener consecuencias directas para los derechos y libertades de las personas. Para ejercer todas estas funciones, las instituciones comunitarias tienen el deber de informar adecuadamente a los parlamentos nacionales sobre sus actividades en estos ámbitos, y en general sobre todo proyecto legislativo.

Desde 1989 y con objeto de acometer plenamente sus funciones, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales cooperan entre sí en un foro específico nacido a este fin: la COSAC (Conferencia de Órganos especializados en Asuntos Comunitarios). Esta conferencia, que reúne a diputados de las comisiones parlamentarias competentes en asuntos de la UE de los parlamentos nacionales, podrá al efecto dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea cualquier contribución que considere conveniente, además de disponer de otras funciones y facultades.

A la hora de ejercer sus potestades, para que la mayoría de parlamentos nacionales se considere suficiente para decantar una posición suelen requerirse un mínimo de un tercio de sus votos. A tal efecto, se conceden dos votos a cada poder legislativo nacional; en los sistemas bicamerales, cada rama detenta un voto; en los sistemas unicamerales, la asamblea única decide con voto doble.