

Tema 2. Las instituciones de la Unión Europea: intervención en la definición de las políticas de género

Módulo 1. El proceso de integración europea y la igualdad de género

With the support of the ERASMUS+ programme of the European Union



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



G-NET

Equality training network
EU contributions to gender
mainstreaming and citizenship

'The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein'

- ©De la edición: *Equality Training Network: EU Contributions to gender mainstreaming and citizenship (G-NET)*, 2016
- ©De los textos y actividades: *Equality Training Network: EU Contributions to gender mainstreaming and citizenship (G-NET)*
- Elaboración:
- Adrià Calvet: Módulo 1, temas 1, 2 y 3.
Martha Zapata: Módulo 2, temas 1 y 2; Módulo 3, temas 2, 3 4 y 8.
Teresa Orozco Martínez: Módulo 2, tema 1; Módulo 3, tema 3.
Rocío Ramírez Rodríguez: Módulo 2, temas 2 y 4; Módulo 3, tema 2.
Anahí Napal Gutiérrez: Módulo 2, tema 3; Módulo 3, tema 2.
Paloma Pontón: Módulo 2, tema 5; Módulo 3, tema 1.
Núria Serret: Módulo 2, tema 5.
Víctor Merino: Módulo 3, tema 5.
Neus Oliveras: Módulo 3, tema 6.
Ana Giménez y Cristina Villó: Módulo 3, tema 7.
Alrik Schubotz: Módulo 3, tema 8.
Sabrina G. Benedetto, María Julieta Cortés y Patricia Rojo: Módulo 4, tema 1.
Ximena Araneda Fornachiari y Ana Rosa Ruiz Fernández: Módulo 4, tema 2.
Mariela Zelada Ochoa, Maricruz Alvarez Mury y Jacqueline García de De León: Módulo 4, tema 3.
Mónica Baeza Leiva, Scarlett Lagos Fuentes y Alberto Olivares: Módulo 4, tema 4.
- Coordinación: Inma Pastor
- Supervisión: Virginia Maquieira, Pilar Folguera, Laura Román, Ana Giménez, Víctor Merino, Teresa Torres y Neus Oliveras.



Esta obra está sujeta a una licencia de Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional de Creative Commons: en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia será necesario reconocer la autoría, no hacer uso comercial y difundir bajo la misma licencia CC que esta obra original.

La licencia completa puede consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Equality training network

EU contributions to gender
mainstreaming and citizenship

Es una red de universidades de América Latina y Europa que imparten cursos sobre Integración Europea y Género y diseñan contenidos educativos para ser impartidos en las instituciones de educación superior. La actividad de la red se dirige a estudiantes,

responsables técnicos/as y políticos/as y personal investigador. El proyecto añade valor al análisis de las relaciones entre América Latina y la UE como fuente de desarrollo económico y social, mediante la construcción de ciudadanía y sociedades inclusivas, y reflexiona sobre buenas prácticas de la UE que han llevado a cabo la incorporación efectiva de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre los miembros de la Unión Europea.

Los contenidos educativos se concretan en los materiales didácticos ya testeados en las diferentes capacitaciones de las universidades de la red previstas en el proyecto y que mediante este medio se ponen a disposición pública bajo una licencia de Creative Commons para que puedan ser utilizados por aquellas personas o instituciones que lo consideren.

Los materiales se estructuran en diferentes módulos temáticos, cada uno de los cuales se divide en diversas unidades o temas de interés. Cada unidad dispone, al menos, de un marco teórico, una presentación y lecturas recomendadas.

Más información sobre la red G-NET y descarga de materiales en Internet (<http://www.gendertraining.eu>).

Contenido

Índice de figuras.....	4
1. Introducción.....	6
2. Instituciones de la UE: composición, organización y funciones básicas de cada institución 7	
2.1. El Parlamento Europeo (PE).....	7
2.1.1. Composición.....	8
2.1.2. Organización.....	9
2.1.3. Funciones.....	9
2.2. El Consejo Europeo.....	10
2.2.1. Composición.....	11
2.2.2. Organización.....	11
2.2.3. Funciones.....	11
2.3. El Consejo de la UE.....	12
2.3.1. Composición.....	12
2.3.2. Organización.....	13
2.3.3. Funciones.....	13
2.4. La Comisión Europea.....	14
2.4.1. Composición.....	14
2.4.2. Organización.....	15
2.4.3. Funciones.....	15
2.5. Tribunal de Justicia de la UE.....	16
2.5.1. Composición.....	17
2.5.2. Organización.....	17
2.5.3. Funciones.....	17
2.6. Banco Central Europeo.....	18
2.6.1. Organización.....	19
2.6.2. Funciones.....	19
2.7. Tribunal de Cuentas.....	19
2.7.1. Composición.....	20
2.7.2. Organización.....	20
2.8. Organismos consultivos: ECOSOC y Comité de las Regiones.....	21
2.8.1. Comité Económico y Social Europeo ECOSOC.....	21
2.8.2. Comité de las Regiones.....	21
3. La toma de decisiones de la UE en el ámbito de las políticas de género.....	23

3.1. ¿Cómo se articula el engranaje institucional para elaborar políticas europeas?	24
3.2. Comité de Conciliación	25
4. Consideraciones finales.....	27
5. Referencias bibliográficas.....	28
6. Acrónimos	29

Índice de figuras

Figura 1. Engranaje de intereses en la UE	6
Figura 2. Las principales Instituciones de la UE y sus funciones.	16
Figura 3. Las principales Instituciones de la UE y sus funciones.	20

Las instituciones de la Unión Europea: intervención en la definición de las políticas de género

Objetivos de aprendizaje

1. Presentar el ordenamiento jurídico de la UE y su sistema de fuentes
 2. Conocer el derecho primario de la Unión: los tratados constitutivos y su evolución hasta la actualidad
 3. Presentar las normas de derecho derivado que elabora la UE y su aplicación.
 4. Conocer las previsiones normativas y no normativas que dispone la UE en materia de igualdad de género.
-

Resumen

Este tema hace una presentación general del ordenamiento jurídico de la UE y de su sistema de fuentes normativas, desarrollando posteriormente cuáles son sus fuentes originarias (Tratados constitutivos) y el derecho derivado (Reglamentos, Directivas, Decisiones).

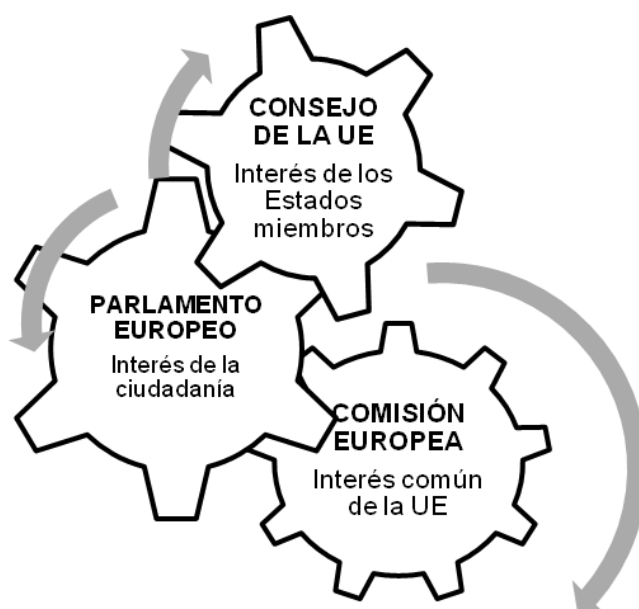
También se estudian las actuales previsiones de la igualdad de género en los tratados (TUE y TFUE), así como los principales instrumentos jurídicos que ha desarrollado la UE para trabajar la igualdad de género. En la misma línea, también se abordan los principales textos de referencia con los que trabaja la UE (ej. Estrategia para la igualdad de género 2010-2015).

1. Introducción

El presente Módulo pretende analizar las diferentes Instituciones y organismos de la UE que se fijaron en el Tratado de Lisboa en 2007. Se estudiarán más detalladamente aquéllas instituciones que participan en el proceso de toma de decisiones de la UE y que por consiguiente, participan en la definición e implementación de las políticas de igualdad de la UE.

El sistema institucional de la UE tiene un punto de complejidad y es necesario entender su funcionamiento para saber leer cómo confluyen los intereses de los gobiernos, de la ciudadanía y de la propia UE para establecer las políticas de la UE.

FIGURA 1. ENGRANAJE DE INTERESES EN LA UE



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, haremos una presentación general de cada una de las Instituciones de la UE para entender el funcionamiento de la Unión y en un segundo capítulo, analizaremos el procedimiento de toma de decisiones.

2. Instituciones de la UE: composición, organización y funciones básicas de cada institución

El artículo 13 del TUE que se reproduce a continuación establece las Instituciones de la UE.

Artículo 13

La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Las instituciones de la Unión son:

- El Parlamento Europeo,*
- El Consejo Europeo,*
- El Consejo,*
- La Comisión Europea,*
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,*
- El Banco Central Europeo,*
- El Tribunal de Cuentas.*

Además de estas siete instituciones, el último punto de este epígrafe lo dedicaremos a presentar dos organismos de carácter consultivo dentro de la Unión que nos merecen su atención por los diferentes intereses que representan (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones).

2.1. El Parlamento Europeo (PE)¹

El Parlamento Europeo representa los intereses de la ciudadanía de la UE dentro del engranaje institucional de la UE. El Parlamento tiene sus orígenes en la Asamblea Parlamentaria que estableció el TCECA 1957. La evolución de esta Institución es notoria desde los inicios de la Unión hasta la actualidad, pues sus poderes no han dejado de aumentar a cada reforma de los Tratados. Las competencias

¹ El portal del Parlamento Europeo ofrece mucha información sobre su composición y funcionamiento. <http://www.europarl.europa.eu/portal/es>

otorgadas por el Acta Única Europea 1986 establecieron la obligación de obtener la aprobación del Parlamento para la adhesión a la UE de un Estado candidato. El Tratado de Ámsterdam 1997 reforzó la función del Parlamento en el procedimiento de codecisión con el Consejo para toda una serie de ámbitos sujetos al Derecho comunitario (ej: protección de los consumidores).

El Tratado de Lisboa 2007 también supone un fortalecimiento de los poderes del PE convirtiéndolo plenamente en un colegislador y con mayores competencias presupuestarias. También otorga al Parlamento un papel fundamental en la elección del Presidente de la Comisión Europea.

Por otro lado, el PE ha servido como instrumento para mitigar el *déficit democrático* que siempre ha acusado la UE. En este sentido, desde 1979 los ciudadanos europeos son llamados a las urnas para escoger sus representantes políticos en el seno del Parlamento Europeo a través de sufragio universal, libre y directo. Cada 5 años se celebran elecciones al PE, siendo las últimas las del mes de mayo de 2014².

El Parlamento Europeo tiene una doble sede: las reuniones de trabajo de las Comisiones y de los grupos parlamentarios se realizan en Bruselas, pero una vez al mes se celebra la sesión plenaria en Estrasburgo. La Secretaría General del PE se encuentra en Luxemburgo.

2.1.1. Composición

El PE está formado por 751 miembros, elegidos en los 28 Estados miembros de la Unión Europea. El número de diputados al Parlamento Europeo de cada país es proporcional a su población y como se establece en el art.14 TUE, ningún país puede tener menos de seis ni más de 96 diputados. El número total de europarlamentarios (*Members of the European Parliament, MEPs* en sus siglas en inglés) no puede ser superior a 751 (750 más el Presidente).

La organización de los MEPs no es por nacionalidades sino por afinidades políticas, generando partidos políticos a nivel europeo y alianzas entre diferentes agrupaciones más allá de las fronteras nacionales de los partidos políticos de cada Estado miembro.

Para constituir un grupo parlamentario son necesarios 25 miembros y en cada grupo debe estar representada al menos la cuarta parte de los Estados miembros. Los diputados tienen prohibido

² Para consultar los resultados de las últimas elecciones al PE: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00021/in-the-past>

pertenecer a más de un grupo político. Algunos diputados no pertenecen a ningún grupo político y estos forman parte de los no inscritos.

Cada país decide la forma en que tendrá lugar la elección, pero ha de garantizar la igualdad entre los sexos y el voto secreto.

En la actualidad hay siete grupos políticos en el Parlamento Europeo, con una mayoría del Partido Popular Europeo (221 MEPs) y de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (191 MEPs):

- Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-cristianos)
- Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
- Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
- Conservadores y Reformistas Europeos
- Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
- Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea
- Grupo Europa de la Libertad y de la Democracia Directa

2.1.2. Organización

El trabajo del PE se organiza en Comisiones temáticas. Actualmente el PE dispone de 23 Comisiones de trabajo especializadas en diferentes campos (ej. Derechos Humanos, Asuntos exteriores, Control Presupuestario) donde los MEPs se distribuyen de forma proporcional a la composición del Pleno. El número de diputados en una comisión oscila entre 25 y 71, y cada una cuenta con un presidente, una mesa y una secretaría.

Las comisiones parlamentarias se reúnen una o dos veces al mes en Bruselas y sus debates son públicos. En ellas se elaboran propuestas legislativas e informes, se redactan enmiendas y se examinan las propuestas de la Comisión y del Consejo.

El Parlamento Europeo también puede constituir comisiones temporales que se ocupan de problemas específicos y comisiones de investigación para indagar sobre casos de infracción o de aplicación deficiente de la legislación comunitaria.

2.1.3. Funciones

Las funciones principales del Parlamento Europeo son básicamente tres:

- i. debatir y aprobar, junto con el Consejo, la legislación de la UE. De acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario que veremos en el siguiente capítulo, el PE y el Consejo participan conjuntamente para decidir el contenido de la legislación de la UE y adoptarla. Con el Tratado de Lisboa han aumentado los ámbitos de actuación de la UE sometidos a este procedimiento, con el consiguiente aumento de poderes del PE. Además, se requiere la aprobación del Parlamento para determinadas decisiones importantes, como permitir que nuevos países entren a formar parte de la UE.
- ii. someter a control a otras instituciones de la UE, en especial a la Comisión, para garantizar su funcionamiento democrático. Cuando hablamos de control lo hacemos en un sentido tanto de la gestión de las actividades como también del nombramiento de sus miembros ej. para que pueda constituirse la Comisión Europea cada 5 años, los 28 comisarios no pueden tomar su cargo hasta que no haya la aprobación del PE. El PE también puede plantear una moción de censura contra la Comisión en determinados supuestos previstos en los Tratados. A través de sus Comisiones de trabajo, el PE también somete a un control permanente de las actividades a la Comisión Europea y realiza preguntas a los comisarios para conocer el estado y la ejecución de determinados aspectos de competencia de la UE.
- iii. debatir y adoptar, junto con el Consejo, el presupuesto de la UE. A través de su Comisión específica de trabajo, el PE también examina cómo se ha gastado el presupuesto de la UE por parte de la Comisión Europea.

2.2. El Consejo Europeo³

El Consejo Europeo se podría decir que tiene un origen informal, pues fue creado en 1974 como foro de debate entre los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE. La idea inicial era que los Estados miembro se reuniesen al más alto nivel para poder tratar los asuntos de interés dentro de la UE. El Consejo desarrolló pronto la función de organismo encargado de establecer los objetivos y las prioridades de la UE, y con el Tratado de Maastricht 1992 adquirió oficialmente un estatuto y un rol dentro del organigrama institucional de la Unión: el de imprimir un impulso a la UE y definir sus orientaciones políticas generales. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 el Consejo Europeo se ha consolidado como una de las siete instituciones de la UE.

³El artículo 16 del TUE recoge las principales características del Consejo Europeo. También recomendamos visitar su página web: <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>

2.2.1. Composición

Los miembros del Consejo Europeo son los jefes de Estado o de Gobierno de los 28 Estados miembros de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea. También asiste al Consejo la figura de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Seguridad Común, cargo que actualmente ostenta la italiana Federica Mogherini.

Cuando se debaten cuestiones de asuntos exteriores, en las reuniones del Consejo Europeo también participa el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

2.2.2. Organización

La norma general de toma de decisiones en el seno del Consejo Europeo es el consenso, aunque en algunos casos concretos que se describen en los tratados de la UE, decide por unanimidad o por mayoría cualificada. En las votaciones no participan ni el presidente del Consejo Europeo ni el presidente de la Comisión.

El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces por semestre. El presidente puede convocar asimismo, en caso necesario, reuniones extraordinarias del Consejo Europeo. La mayoría de sus reuniones, a menudo denominadas "Cumbres de la UE", se celebran en Bruselas.

Las reuniones están presididas por el presidente del Consejo Europeo, que actualmente ocupa el exprimer Ministro polonés Donald Tusk. La figura del presidente permanente del Consejo fue introducida por el Tratado de Lisboa para dar más visibilidad a esta Institución y a la UE en general. El cargo de presidente del Consejo es una propuesta de los gobiernos de los 28 Estados miembros, es elegido por mayoría cualificada y se ostenta por un periodo de dos años y medio (renovable por un mandato).

2.2.3. Funciones

El Consejo Europeo tiene una doble finalidad:

- i. Establecer las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE
- ii. Tratar las cuestiones más sensibles que no puedan ser resueltas en el Consejo de ministros.

A pesar de su peso a la hora de dictar la agenda política de la UE, es importante remarcar que no disfruta de competencias para aprobar legislación.

Aunque no participe en la adopción de la legislación de la UE, es el Consejo Europeo quien fija el calendario político de la UE, adoptando al fin de sus reuniones unas Conclusiones que fijan las cuestiones de interés y las acciones que deberán llevarse a cabo por parte de las Instituciones y los Estados miembros.

Cuando los dirigentes nacionales se reúnen en las cumbres del Consejo Europeo, el Parlamento da su opinión sobre los temas que se van a tratar pero no puede votar las decisiones tomadas en el Consejo.

Es importante también destacar que el Consejo Europeo es el encargado de nombrar por mayoría cualificada la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁴ (art.18 TUE). Este cargo, que desde 2014 ocupa la italiana Federica Mogherini, tiene por objeto elaborar la política exterior y de seguridad común y velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. La figura de la Alta Representante tiene un doble mandato pues preside el Consejo de Asuntos Exteriores dentro del Consejo de la UE y, a la vez, es Vicepresidenta de la Comisión Europea.

2.3. El Consejo de la UE⁵

El Consejo de la UE es la institución que representa a los gobiernos de los Estados miembros. También conocido informalmente como el Consejo de la UE, es el foro donde se reúnen los ministros nacionales de los países de la UE para adoptar la legislación y coordinar las políticas.

2.3.1. Composición

El Consejo de la UE está conformado por 1 Ministro por cada Estado miembro (28). Éste se reúne en 10 formaciones diferentes según el ámbito temático que se aborde (ej. Agricultura y pesca, Educación-Juventud-Cultura-Deporte, Medio Ambiente). Dentro de estas formaciones, destaca el Consejo de Asuntos Generales que desempeña un papel de coordinador y se ocupa de los asuntos institucionales, administrativos y horizontales.

El Consejo de la UE ostenta una presidencia rotatoria de 6 meses que asumen los Estados miembros de la UE. Durante un semestre el Estado de turno preside las sesiones del Consejo con el objetivo de garantizar una continuidad en los trabajos. En este sentido, el Tratado de Lisboa estableció el formato de “tríos” de trabajo entre los Estados que ejercen la presidencia. Estos colaboran en grupos de tres y

⁴ Página web de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm

⁵ Página web del Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/>

elaboran un plan de trabajo conjunto con unos objetivos generales y unas prioridades compartidas que el Consejo deberá trabajar durante el período de 18 meses.

A las sesiones del Consejo de la UE asisten los representantes de los Ministerios de cada uno de los Estados miembros. Estos representantes están facultados para obligarse y contraer compromisos en nombre del Gobierno del Estado al que representan y para ejercer el derecho de voto.

Las sesiones están presididas por los ministros del Estado miembro que ostenta la presidencia semestral del Consejo, a excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, que lo ostenta el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. A las sesiones del Consejo también asisten los comisarios encargados de los ámbitos que se abordan.

2.3.2. Organización

El Consejo de la UE decide como regla general por mayoría cualificada, aunque según los ámbitos de trabajo también puede decidir por unanimidad o mayoría simple. Desde el 1 de noviembre de 2014 la fórmula de la mayoría cualificada en el Consejo es el doble criterio de un 55% de los miembros del Consejo (15 como mínimo) que sumen el 65% de la población total de la UE.

En el art.16 del TUE también se establece que puede haber una minoría de bloqueo cuando 4 Estados miembros rechacen una decisión que va a ser tomada en el seno del Consejo de la UE.

Dentro del Consejo de la UE se dispone un Comité de Representantes Permanentes (COREPER), dónde los representantes de cada Estado miembro preparan todos los trabajos del Consejo y negocian los acuerdos previamente a la votación en el Consejo de la UE.

2.3.3. Funciones

Los principales poderes del Consejo de la UE son:

- i. Negociar y adoptar la legislación de la UE. El Consejo negocia y adopta actos legislativos, en la mayoría de los casos junto con el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario.
- ii. Coordinar la actuación de los Estados miembros en ámbitos específicos, como por ejemplo las medidas económicas y presupuestarias, también se ocupa de los aspectos jurídicos y prácticos del euro, o propone recomendaciones y elabora directrices en materia de política de empleo hacia los Estados miembros.

- iii. Impulsar la política exterior y de seguridad común de la UE. El Consejo define y ejecuta la política exterior y de seguridad común de la UE junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, basándose en las directrices fijadas por el Consejo Europeo.
- iv. Celebrar acuerdos internacionales en nombre de la UE con países terceros y organizaciones internacionales. Basándose en la propuesta de la Comisión, el Consejo adopta la decisión definitiva por la que se celebra el acuerdo, una vez que el Parlamento Europeo ha dado su aprobación (necesaria en ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión) y todos los Estados miembros de la UE lo han ratificado.
- v. Adoptar el presupuesto de la Unión Europea junto con el PE.

2.4. La Comisión Europea⁶

La Comisión Europea es la institución que representa el interés común de la UE y está dotada con el poder de iniciativa legislativa para poder articular las diferentes políticas de la Unión. La Comisión pone en práctica las políticas comunitarias y gestiona el presupuesto de la UE.

La sede de esta institución está en Bruselas (Bélgica) y tiene representaciones en todos los Estados miembros así como más de 130 delegaciones en todo el mundo.

2.4.1. Composición

La Comisión está compuesta por 28 Comisarios que deben ejercer su cargo con total independencia. Este aspecto es necesario subrayarlo pues los comisarios ejercen su mandato desde el punto de vista de la UE y no debe haber interferencias del Estado del cual provienen ni de partidos políticos. Cada Estado miembro propone un comisario nacional de su país para que se ocupe de una de los ámbitos de gestión de la UE. El mandato de cada Comisario es de 5 años.

Para la elección del Presidente y los Comisarios, el PE juega un rol determinante ya que cada uno de ellos está sometido a su aprobación previa. Además, durante su gestión en el cargo deben rendir cuentas al Parlamento.

El actual presidente de la Comisión Europea es el luxemburgués Jean-Claude Juncker (candidato del Partido Popular Europeo). Tradicionalmente el presidente de la Comisión era propuesto por el Consejo Europeo al PE por mayoría cualificada y en función de los resultados de las elecciones europeas. Entonces

⁶ Página web de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm

era el Parlamento quién por mayoría de sus votos daba luz verde al candidato. Con el fin de *democratizar* la elección del presidente, por primera vez en las últimas elecciones al PE de 2014 cada grupo político planteó cuál sería su candidato a presidir la Comisión en caso de que ganase las elecciones.

Una vez escogido el Presidente de la Comisión, éste propone los nombres de los 27 candidatos a comisario entre aquellos nombres que han presentado los Estados miembros. Cada Comisario debe pasar el examen del Parlamento Europeo frente a la comisión parlamentaria relativa a su cartera de trabajo para recibir la aprobación definitiva.

2.4.2. Organización

La Comisión Europea se organiza mediante 27 comisarios y un Presidente, pero la gestión común de todas las actividades se realiza desde las Direcciones Generales, que se ocupan de todas las políticas encomendadas a la UE. Actualmente existen 33 Direcciones Generales que se ocupan de la gestión diaria y realizan los trabajos preparatorios de las actividades que lleva a cabo la Unión.

Los comisarios se reúnen una vez por semana de forma colegiada y la CE acostumbra a tomar sus decisiones por consenso y es responsable de sus actuaciones ante el Parlamento Europeo. Los comisarios no toman decisiones de forma unilateral, sino que todas las acciones que impulsa la Comisión pasan por la aprobación del Colegio de comisarios.

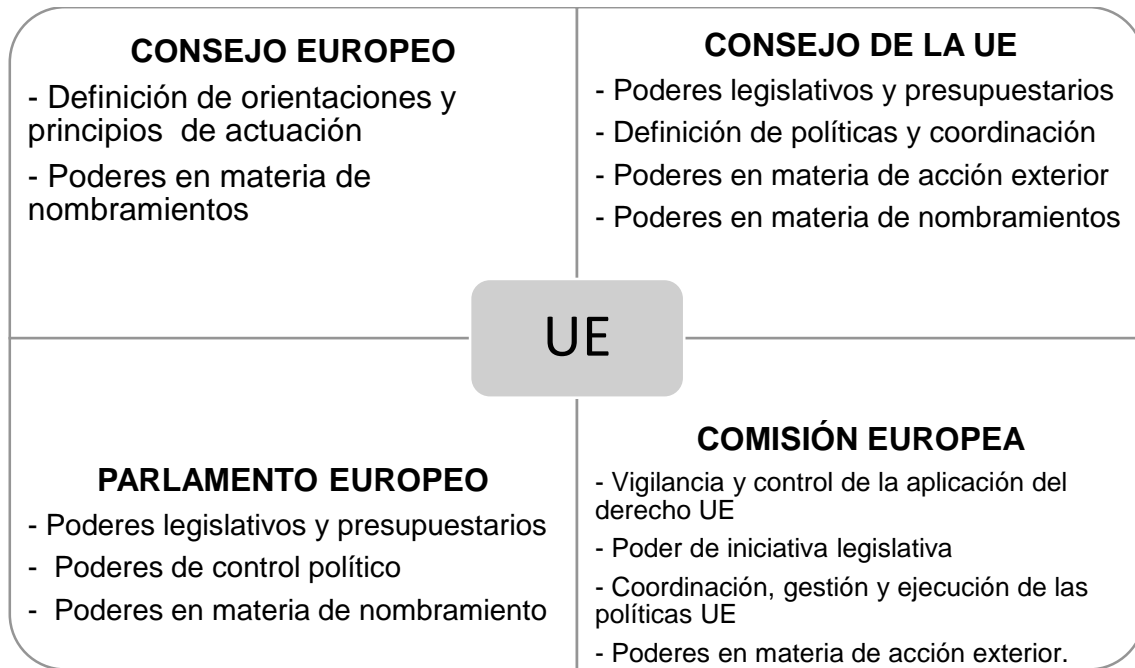
2.4.3. Funciones

La Comisión Europea es la encargada de:

- i. proponer nueva legislación al Parlamento y al Consejo: la Comisión Europea tiene el derecho de iniciativa para proponer nueva legislación de la UE.
- ii. gestionar el presupuesto de la UE: la Comisión establece el marco financiero a largo plazo y las prioridades generales de gasto para la UE. También elabora el presupuesto anual de la UE que posteriormente votarán Consejo y PE. La Comisión también se encarga de supervisar los fondos de la UE y debe rendir cuentas anualmente al Tribunal de Cuentas.
- iii. hacer cumplir la legislación de la UE (junto con el Tribunal de Justicia): tradicionalmente se ha señalado a la Comisión Europea como la “guardiana de los tratados”, ya que debe comprobar que todos los Estados miembros aplican correctamente el Derecho de la UE. En este sentido, la Comisión puede emplazar a un Estado miembro a corregir sus políticas si estas no cumplen con el Derecho de la UE, y en última instancia puede remitir la cuestión al Tribunal de Justicia de la UE.

iv. representar a la UE en la escena internacional (ej. negociaciones de acuerdos entre la UE y otros países): la Comisión Europea hemos indicado que representa el interés de la UE y por ende, el interés de los 28 Estados miembros. Es por ello que la Comisión es la voz de todos los países en organismos internacionales como la ONU o la OMC.

FIGURA 2. LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UE Y SUS FUNCIONES.



Fuente: Elaboración propia.

2.5. Tribunal de Justicia de la UE⁷

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene por misión garantizar «el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación» de los Tratados. Es la autoridad judicial de la Unión Europea y, en colaboración con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, vela por la aplicación y la interpretación uniforme del Derecho de la Unión.

El TJUE interpreta el Derecho de la UE para garantizar que se aplique de la misma forma en todos los países miembros. También resuelve conflictos legales entre los gobiernos y las instituciones de la UE. Como veremos más adelante, los particulares, las empresas y las organizaciones pueden acudir también al Tribunal si consideran que una institución de la UE ha vulnerado sus derechos.

⁷Para conocer más sobre las competencias y los procedimientos del TJUE: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

2.5.1. Composición

El Tribunal de Justicia cuenta con un juez por cada país de la UE, designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. También se designan nueve Abogados Generales cuya labor consiste en presentar, con imparcialidad e independencia, dictámenes sobre los asuntos que se le plantean con el fin de facilitar la labor de los jueces a la hora de elaborar la sentencia.

El mandato de los jueces y de los abogados generales es de seis años con posibilidad de renovación.

2.5.2. Organización

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, está integrado por tres órganos jurisdiccionales (art. 19 TUE y arts. 251 a 281 TFUE): el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y el Tribunal de la Función Pública.

El Tribunal de Justicia es la instancia superior del TJUE y el gran número de causas que conoce han obligado a organizar su trabajo según la complejidad de la materia en Salas de tres jueces, Salas de cinco jueces, Gran Sala y excepcionalmente en Pleno.

El Tribunal General está compuesto por al menos un Juez por cada Estado miembro, aunque no dispone de Abogados Generales. Para asistir al Tribunal de Justicia a hacer frente al gran número de asuntos que se le plantean y ofrecer a los ciudadanos una mejor protección jurídica, el Tribunal General es competente para conocer de recursos interpuestos por particulares, empresas y algunas organizaciones, y de asuntos relacionados con el Derecho de competencia.

El Tribunal de la Función Pública es el único tribunal específico que se ha creado dentro del TJUE. Está compuesto por 7 Jueces nombrados por el Consejo y es competente para conocer de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes.

2.5.3. Funciones

El TJUE tiene competencias para:

- i. Controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión Europea;
- ii. velar por que los Estados miembros respeten las obligaciones establecidas en los Tratados;
- iii. interpretar el Derecho de la Unión a solicitud de los jueces nacionales.

Los cinco tipos de procedimientos más comunes son:

- Cuestiones prejudiciales, interpuestas por los órganos jurisdiccionales nacionales para conocer la interpretación del Tribunal de Justicia sobre un aspecto del Derecho de la UE.
- Recursos por incumplimiento, interpuestos contra los gobiernos de los Estados miembros por la no aplicación del Derecho de la UE.
- Recursos de anulación, a través de los cuales se solicita la anulación de normas de la UE que se considera que vulneran los Tratados o los derechos fundamentales de la UE.
- Recursos por omisión, presentados frente a las instituciones de la UE por no haber actuado en ámbitos de su competencia.
- Recursos directos, interpuestos por particulares, empresas u organizaciones contra decisiones o acciones de la UE.

2.6. Banco Central Europeo⁸

El Banco Central Europeo (BCE) tiene su sede en Frankfurt (Alemania) y tiene como misión principal la gestión del euro, la moneda única de la UE⁹, y proteger la estabilidad de los precios en la UE. El BCE es también responsable de fijar las grandes líneas de la política económica y monetaria de la UE y de su aplicación.

Conjuntamente con los bancos centrales nacionales de cada Estado miembro constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), y junto con los bancos centrales de los Estados que ha adoptado el euro como moneda constituyen la eurozona.

El BCE es totalmente independiente, lo que supone que ni él, ni los bancos centrales nacionales de la eurozona, ni cualquier miembro de sus organismos decisorios pueden pedir o aceptar instrucciones de cualquier otra instancia. Todas las instituciones y gobiernos de la UE deben respetar este principio.

⁸ <http://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.es.html>

⁹ No todos los Estados miembros tienen el euro como moneda oficial. En 2015, son 19 los países que utilizan el euro como moneda común. Dentro de los 9 Estados que no utilizan el euro, Reino Unido y Dinamarca lo hacen por decisión propia de no pertenecer a la zona Euro. El resto aún no han adoptado el euro porque deben cumplir con los criterios de convergencia fijados por la UE: Suecia, Polonia, República Checa, Bulgaria, Rumanía y Croacia.

2.6.1. Organización

El BCE cuenta con los siguientes organismos decisorios:

- Comité Ejecutivo: supervisa la gestión diaria. Cuenta con seis miembros (un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros) nombrados por los dirigentes de los países de la eurozona por un mandato de ocho años. El presidente del BCE es desde 2011 Mario Draghi.
- Consejo de Gobierno: define la política monetaria de la eurozona y fija los tipos de interés a los que los bancos comerciales pueden obtener dinero del Banco. Está formado por el Comité Ejecutivo y los gobernadores de los diecinueve bancos centrales nacionales de la eurozona.
- Consejo General: contribuye al trabajo consultivo y de coordinación del BCE y ayuda a preparar la adopción del euro en nuevos países. Está formado por el Presidente y el Vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 28 países de la UE.

2.6.2. Funciones

Las funciones del BCE son:

- 1.1. definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro
- 1.2. establecer los tipos de interés fundamentales para la zona del euro y controlar la oferta de dinero
- 1.3. ayudar a garantizar que las autoridades nacionales supervisen adecuadamente los mercados e instituciones financieros y que los sistemas de pago funcionen bien
- 1.4. vigilar la evolución de los precios y evaluar el riesgo que esta supone para su estabilidad.

2.7. Tribunal de Cuentas¹⁰

El Tribunal de Cuentas Europeo que se creó en 1975 y tiene su sede en Luxemburgo, es la institución quizá menos conocida de toda la arquitectura institucional de la UE. El Tribunal se encarga de auditar las finanzas de la UE. Su papel consiste en mejorar la gestión financiera de la UE e informar sobre el uso dado a los fondos públicos.

¹⁰ Página web de la institución: <http://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx>

El Tribunal de Cuentas tiene derecho a controlar la actuación de cualquier persona u organización que maneje fondos de la UE. El Tribunal de Cuentas no tiene competencias legales propias. Si sus auditores descubren fraudes o irregularidades, informan a la OLAF, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

Para realizar eficazmente su trabajo, el Tribunal de Cuentas debe ser totalmente independiente de las demás instituciones, pero mantenerse en contacto permanente con ellas.

El Tribunal de Cuentas presenta anualmente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre el ejercicio anterior ("aprobación de la gestión anual"). El Parlamento examina a conciencia el informe del Tribunal de Cuentas antes de decidir si aprueba o no la gestión del presupuesto por parte de la Comisión.

2.7.1. Composición

El Tribunal está compuesto por un miembro de cada país de la UE designado por el Consejo por un periodo renovable de seis años. Los miembros eligen entre ellos al que será su Presidente durante un periodo también renovable de tres años. En enero de 2008 fue nombrado Presidente Vítor Manuel da Silva Caldeira, de Portugal.

Los auditores llevan a cabo inspecciones frecuentes de las instituciones de la UE, los países miembros y los países que reciben ayuda de la UE.

2.7.2. Organización

El Tribunal de Cuentas se organiza en "grupos de fiscalización", donde los auditores elaboran los proyectos de informe en los que el Tribunal de Cuentas basa sus decisiones.

FIGURA 3. LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES DE LA UE Y SUS FUNCIONES.

Banco Central Europeo	TJUE	Tribunal de Cuentas
<ul style="list-style-type: none">• Dirección y ejecución de la política monetaria UE• Autorización de emisión €	<ul style="list-style-type: none">• Competencia consultiva• Competencia contenciosa• Competencia prejudicial	<ul style="list-style-type: none">• Asesoramiento en materia presupuestaria• Poderes de control presupuestario

Fuente: Elaboración propia.

2.8. Organismos consultivos: ECOSOC y Comité de las Regiones

Aunque no sean órganos decisorios dentro de la arquitectura institucional de la UE, consideramos relevante hacer una breve presentación de estos dos órganos consultivos, creados en épocas diferentes pero con el mismo objetivo de acercar la toma de decisiones a diferentes actores que tienen intereses en los ámbitos de gobierno de la UE.

2.8.1. Comité Económico y Social Europeo ECOSOC¹¹

El ECOSOC se creó en los Tratados de Roma 1957 y está compuesto por 353 miembros de los 28 Estados miembros de la UE con un mandato de 5 años.

El objetivo principal de este Comité es el de servir de puente entre la UE y la sociedad civil organizada y los miembros representan un amplio abanico de intereses económicos, sociales y culturales en sus países de origen.

El ECOSOC elabora Dictámenes consultivos para la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el PE, además de poder realizar Dictámenes de iniciativa sobre temas que considere de relevancia para sus funciones.

Sus trabajos se estructuran en torno a tres grupos: «Empresarios», «Trabajadores» y «Actividades diversas» (agricultores, consumidores, ecologistas, familias, ONG, etc.).

2.8.2. Comité de las Regiones¹²

Creado en 1994 a partir del Tratado de Maastricht, el Comité de las Regiones Europeo (CDR) es la asamblea de la UE de los representantes regionales y locales. A través del CDR, los entes locales y regionales de la UE pueden influir en el desarrollo de la legislación de la UE que afecta a las regiones y ciudades.

Está integrado por 350 miembros –presidentes regionales, alcaldes o representantes de regiones y ciudades– de los 28 países de la UE. Los miembros deben haber sido elegidos democráticamente y/o ser titulares de un mandato político en su país de origen.

A través de consultas y Dictámenes, el Comité de las Regiones puede pronunciarse sobre la elaboración de la legislación de la UE que afecta a las regiones y ciudades.

¹¹ Página web del ECOSOC: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home>

¹² Página web del Comité de las Regiones: <http://cor.europa.eu/es/Pages/home.aspx>

El CDR lleva a cabo un seguimiento de la aplicación a escala regional y local, y en caso de que la legislación adoptada no se ajusta al principio de subsidiariedad, el CDR tiene derecho a interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Los sucesivos Tratados han ido ampliando las funciones del CDR. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Comité de las Regiones debe ser consultado a lo largo de todo el proceso legislativo en los siguientes ámbitos:

- cohesión económica y social
- redes transeuropeas
- sanidad
- educación y cultura
- empleo
- política social
- medio ambiente
- formación profesional
- transporte
- protección civil
- cambio climático
- energía

3. La toma de decisiones de la UE en el ámbito de las políticas de género

En la toma de decisiones de la UE participan tres de sus principales instituciones:

- la Comisión Europea, que representa los intereses de la Unión en su conjunto
- el Consejo de la Unión Europea, que representa a los gobiernos de cada uno de los países miembros
- el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE

La mayoría de competencias que ejerce la UE se desarrollan a través del procedimiento legislativo ordinario¹³. En determinados casos, los actos legislativos pueden ser adoptados sólo por el Consejo (tras consultar al Parlamento) o, más rara vez, sólo por el Parlamento Europeo (tras consultar al Consejo). Es lo que se conoce como procedimientos legislativos especiales.

Como hemos apuntado en el Tema 1, la igualdad de género es uno de los valores de la UE y también uno de sus objetivos. Para poder materializar la igualdad de género, la UE ha adoptado normativas en varios ámbitos que se integran dentro de las competencias compartidas de la UE¹⁴.

Es importante también resaltar la evolución del papel del PE en el proceso de toma de decisiones, pues a lo largo de las diferentes reformas de los Tratados los poderes del PE se han ido ampliando y el número de materias sujetas a la participación del Parlamento ha ido en aumento. Al principio, el Tratado de Roma de 1957 otorgaba al Parlamento un papel consultivo en el proceso legislativo; la Comisión proponía y el Consejo adoptaba. Las sucesivas reformas de los Tratados han aumentado sucesivamente las prerrogativas del Parlamento Europeo, que actualmente es colegislador en pie de igualdad con el Consejo en una amplia mayoría de ámbitos. De esta forma se ha hecho partícipe a la institución que representa a la ciudadanía de la UE de la mayoría de las decisiones que se toman.

¹³ El procedimiento legislativo ordinario viene previsto en los art.289 y 294 del TFUE. También es altamente recomendado seguir el interactivo que propone la página web del Parlamento Europeo para entender el procedimiento legislativo ordinario <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00004/Poderes-legislativos>

¹⁴ Una de las novedades del Tratado de Lisboa ha sido establecer en los art.3, 4, 5 y 6 un listado de competencias que clarifica los ámbitos competenciales exclusivos de la UE, las competencias compartidas UE/Estados miembros, y aquellas materias en las que la UE juega un rol de coordinación, apoyo y complementación de las acciones de los Estados miembros.

3.1. ¿Cómo se articula el engranaje institucional para elaborar políticas europeas?

El principal método de toma de decisiones en la UE se conoce como procedimiento legislativo ordinario (antes denominado “codecisión”). Significa que el Parlamento Europeo (en representación de la ciudadanía de la Unión) debe aprobar la legislación de la UE junto con el Consejo (en representación de los gobiernos de los 28 Estados miembros).

El poder de iniciativa legislativa en la UE pertenece a la Comisión Europea. Ello quiere decir que los actos que adopta la UE son a propuesta de la Comisión, aunque los Tratados también reconocen al Consejo de la UE, al Parlamento o a un grupo de Estados miembro la facultad de proponer a la Comisión que inicie los trabajos para legislar en un determinado ámbito. El Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia también pueden recomendar a la Comisión que elabore actos legislativos en determinadas materias.

Una de las novedades del Tratado de Lisboa es la iniciativa ciudadana europea¹⁵, que abre a la ciudadanía europea la posibilidad de proponer a la Comisión Europea que presente una propuesta de legislación en un ámbito concreto. Para ello, se requieren como mínimo 1 millón de firmas de ciudadanos de al menos siete países de la UE.

Antes de lanzar una propuesta de acto legislativo, la Comisión consulta a las partes interesadas en la materia (ej. ONG, autoridades locales, sectores económicos, etc...). También lanza consultas públicas a través de su portal para que de este modo se pueda conocer la opinión de la ciudadanía en general y de todas las partes interesadas, y así las propuestas legislativas respondan a las necesidades y demandas identificadas.

La propuesta de acto legislativo elaborada por la Comisión se transmite simultáneamente al PE, al Consejo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembro¹⁶. Como hemos visto en el apartado de Instituciones, en algunas materias también al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

- Primera lectura

¹⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

¹⁶ Otra novedad del Tratado de Lisboa, como forma de control del principio de subsidiariedad, los Parlamentos nacionales de los Estados miembro serán informados de los actos legislativos que propone la Comisión Europea y en el plazo de 8 semanas podrán dirigir un dictamen motivado en el supuesto que aprecien que no se está cumpliendo con dicho principio.

En la fase de primera lectura, el PE trabaja la propuesta en la comisión parlamentaria encargada del asunto y elabora un informe que contiene enmiendas a la propuesta de la Comisión. A continuación, el PE examina y vota la propuesta legislativa en sesión plenaria, basándose en el informe y las enmiendas de la comisión parlamentaria. El resultado constituye la posición del Parlamento en primera lectura y ésta se transmite al Consejo.

Después de recibir la posición del PE, el Consejo puede adoptar la posición del PE o introducir modificaciones en la posición del Parlamento, lo que da lugar a la posición del Consejo en primera lectura, y que se transmite al Parlamento para una segunda lectura.

- Segunda lectura

El Parlamento Europeo dispone de un plazo de tres meses para examinar la posición del Consejo de la UE. En esta fase del proceso el PE puede:

- Aprobar la posición del Consejo y de esta forma el acto se considera adoptado
- Rechazar la posición del Consejo y el acto no se considera adoptado
- Proponer nuevas enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura. En este caso, se transmite la nueva postura al Consejo para su segunda lectura.

El Consejo de la UE, a su turno también dispone de un plazo de tres meses para posicionarse sobre la propuesta del PE. El Consejo podrá:

- Aprobar las enmiendas del PE y el acto legislativo quedará adoptado.
- No aprobar todas las enmiendas del PE, con lo cual el Presidente del Consejo y del PE convocará una reunión del Comité de Conciliación.

3.2. Comité de Conciliación

Este Comité está formado a partes iguales por MEPs y representantes del Consejo, y dispone de un plazo de 6 semanas para adoptar una posición conjunta basada en las posiciones en segunda lectura tanto del PE como del Consejo. En caso que el Comité de Conciliación no llegase a un acuerdo, el acto legislativo decae y el procedimiento concluye. Si hay un acuerdo y se aprueba un texto conjunto, entonces el texto se transmite al PE y al Consejo para una tercera lectura.

En esta fase tanto el PE como el Consejo disponen de seis semanas para clarificar su postura sin opción a modificar el texto. En caso de que las dos Instituciones aprueben el acto legislativo, este se considerará adoptado. Si uno de ellos lo rechaza o no responde en el plazo correspondiente, el procedimiento concluye y sólo podrá reiniciarse con una nueva propuesta de la Comisión.

Aunque el procedimiento legislativo ordinario contemple estas tres fases, la gran mayoría de actos legislativos de la UE (alrededor del 70%) son aprobados en primera lectura.

Para implementar los actos normativos de la UE en materia de igualdad de género es la Comisión Europea a través de la Dirección General de Justicia¹⁷ quien se encarga de aplicar la normativa en la UE. En el Módulo 2 (*1.3 Institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Unión Europea desde sus inicios*) se profundizará en los instrumentos y los organismos que implementan las políticas de igualdad en la UE.

¹⁷ Página web de la DG Justicia: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_es.htm

4. Consideraciones finales

La estructura institucional de la UE refleja cierta complejidad al verse representados diferentes intereses (ciudadanía, Estados y la propia UE). El esqueleto principal conformado por el Consejo Europeo, Comisión Europea, PE y Consejo de la UE es completado por el TJUE, el BCE, el Tribunal de Cuentas y otros organismos de carácter consultivo como el Comité de las Regiones o el ECOSOC.

A pesar de esta complejidad, la ecuación principal en la toma de decisiones de la UE la componen la Comisión Europea (propone la legislación UE) y el PE junto con el Consejo de la UE que actúan como colegisladores. Estas tres Instituciones son los principales actores en el procedimiento legislativo ordinario que sirve para adoptar la mayoría de actos jurídicos de la UE.

5. Referencias bibliográficas

Abellán, V. y Vilà, B. (Dirs.), Olesti, A. (Coord.). (2011). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. 6a. ed. Barcelona: Ariel.

Mangas, A. y Liñán, D.J. (2012). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. 7a. ed. Madrid: Tecnos.

Morata.F (coord.) (2004) Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Editorial Tirant lo Blanch

Sánchez, V. M. (Dir.). (2010). *Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Huygens Editorial.

6. Acrónimos

BCE – Banco Central Europeo

CECA – Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CED – Comunidad Europea de Defensa

CEDH – Convenio Europeo de Derechos Humanos

CEE – Comunidad Económica Europea

COE – Consejo de Europa

CPE – Comunidad Política Europea

EURATOM – Comunidad Europea de la Energía Atómica

MEPs – Diputados del Parlamento Europeo

OJUE – Ordenamiento Jurídico de la Unión Europea

OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte

PE – Parlamento Europeo

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE – Tratado de la Unión Europea

SdN – Sociedad de Naciones

UE – Unión Europea

