

TEMA 4 – LA TOMA DE DECISIONES EN EL MARCO EUROPEO

1. Introducción.

Uno de los principales problemas de comprensión del funcionamiento de la Unión Europea para los ciudadanos en su proceso de toma de decisiones, pues no encuentra paralelismo con los ámbitos nacionales, ni tampoco se denomina de la misma manera los resultados de esos procesos. Todo ello contribuye a un cierto distanciamiento e incomprensión hacia los procesos de toma de decisiones europeos y hacia sus resultados.

En este tema estudiaremos ambos aspectos siguiendo este esquema:

- Proceso de adopción de decisiones en el seno de la UE.
 - Procedimientos para la adopción de decisiones en la UE.
 - Fases generales del procedimiento legislativo.
- Actos legislativos europeos.
 - Tratados de la UE.
 - Reglamentos.
 - Directivas.
 - Decisiones.
 - Dictámenes y Recomendaciones.

2. Proceso de adopción de decisiones en el seno de la UE.

En el ámbito europeo las decisiones se adoptan a través de un conjunto complejo de mecanismos, mediante los cuales las instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) ejercen las funciones atribuidas en los Tratados constitutivos, de acuerdo con las competencias y finalidades de la Unión Europea.

El proceso de adopción de decisiones en la UE se ha visto reformado a lo largo de su historia, pasando progresivamente a tener mayor importancia la representación ciudadana. El sistema actual para la elaboración y modificación de normas con participación de las instituciones se fijó tras el Tratado de Lisboa y el Tratado de Funcionamiento de la Unión.

2.1. Procedimientos para la adopción de decisiones en la UE.

A la dificultad de la participación de las tres Instituciones fundamentales de la UE, cada una con sus propias competencias y plazos de

ntervención, se une el que no existe un único mecanismo para conformar la voluntad europea, sino diversas vías:

- Procedimiento legislativo ordinario¹, mediante el cual se adoptan las normas mediante codecisión del Parlamento Europeo y el Consejo.
- Procedimientos legislativos especiales, en los que, de forma extraordinaria, legisla únicamente el Parlamento o el Consejo, aunque con el consentimiento de la otra institución.
- Procedimiento de delegación, mediante el cual la Comisión elabora y adopta los actos que las normas le hayan delegado, tras consultar con grupos de expertos compuestos por representantes de cada país de la UE.
- Procedimiento de ejecución o «comitología», que efectúa la Comisión, normalmente previa consulta a un comité en el que estén representados todos los países de la UE.
- Procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales, que son negociados por la Comisión, previo mandato del Consejo -y de los gobiernos si se trata de competencias compartidas- y se adoptan por el Consejo de la UE y terceros países u organizaciones internacionales.

2.2. Fases generales del procedimiento legislativo.

Cada uno de los procedimientos existentes tiene sus propios trámites y todos ellos suelen ser bastante complejos, por lo que su examen pormenorizado sería excesivo. Así pues, aquí sólo nos vamos a referir a los procedimientos legislativos ordinarios, distinguiendo en ellos tres fases: iniciativa; tramitación y decisión.

La iniciativa corresponde, casi con carácter exclusivo, a la Comisión Europea y solo en determinadas ocasiones el Consejo puede poner en marcha el procedimiento legislativo sin iniciativa de la Comisión. En el ámbito de la política monetaria la Comisión Europea comparte la iniciativa con el banco Central Europeo.

Lo que sí pueden hacer el Consejo, el Parlamento y los Estados es instar a la Comisión Europea a poner en marcha el procedimiento legislativo. Ahora bien, esta solicitud no conlleva para la Comisión la obligación de hacerlo.

La tramitación es la parte del procedimiento en la que intervienen el Parlamento Europeo y el Consejo, conforme a un complicado sistema de reenvíos establecido en los Tratados, en los que cada institución puede

¹ [Pulsando aquí](#) puedes ver cómo se realiza este procedimiento.

llegar a efectuar hasta tres lecturas, según se vayan incorporando modificaciones en el texto. En algunas ocasiones, también fijadas en los Tratados, es necesario efectuar consultas no vinculantes a órganos consultivos como el Comité Europeo de las Regiones o el Comité Económico y Social.

La decisión es el acto de conclusión del procedimiento legislativo de la Unión. La adopción del acto puede efectuarla el Parlamento o el Consejo, aceptando las modificaciones propuestas por la otra Institución, o ambas conjuntamente tras una conciliación si no pudieron ponerse de acuerdo en las dos primeras lecturas.

3. Actos legislativos europeos.

En los ámbitos nacionales, y pese a las diferencias que puedan existir entre las legislaciones de los distintos Estados europeos, es normal hablar de tres clases de normas: la Constitución, que es la norma suprema que establece tanto la estructura y funcionamiento del propio Estado como los derechos básicos de sus ciudadanos, las leyes, que emanan de los Parlamentos, y los reglamentos, que proceden de los ámbitos administrativos y concretan o desarrollan lo dispuesto en las leyes.

Pues bien, en el ámbito europeo esas denominaciones no existen –o responden a un contenido muy distinto–, ni es posible hacer equiparaciones entre los ordenamientos nacionales y el europeo, pues la Unión Europea, como organización internacional de integración, genera un ordenamiento jurídico propio e integrado en el sistema jurídico de cada Estado.

En vez de una Constitución, que no llegó a ser ratificada, tenemos los Tratados, que constituyen el derecho originario; y en vez de leyes y reglamentos, hay Reglamentos, Directivas y Decisiones, que conforman el derecho derivado. Además hay multitud de otras fuentes normativas peculiares que conforman el derecho complementario, entre las que destacan los Dictámenes y Recomendaciones. Y tienen también una importancia fundamental los principios generales del derecho y, sobre todo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3.1. Tratados de la UE².

Los Tratados son acuerdos vinculantes entre los Estados miembros, que establecen los objetivos de la UE, su relación con los países que la conforman, las normas aplicables a sus instituciones y la manera en que se toman las decisiones.

² [Pulsando aquí](#) puedes encontrar más información básica sobre los Tratados de la UE.

Los actos de las instituciones únicamente serán válidos dentro de los ámbitos de actuación acordados en los Tratados. Por eso si se quieren ampliar es necesario efectuar una reforma de los Tratados. Esto también se hace para incorporar a nuevos países o para aumentar la eficacia y la transparencia de la UE. Por ello existen ya varios Tratados básicos, que parten de los tres primeros fundacionales:

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951). Creó la primera Comunidad Económica sobre dos elementos estratégicos de la guerra, para impedir nuevas movilizaciones.
- Tratados de Roma (Tratados CEE y EURATOM) (1957). Crearon dos nuevas Comunidades Económicas, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que iniciaron el proceso de integración europea.
- Tratado de Fusión - Tratado de Bruselas (1965). Racionalizó y unificó las Instituciones de las tres Comunidades existentes.
- Acta Única Europea (1986). Reformó las instituciones, agilizando la toma de decisiones y otorgando mayor peso al Parlamento.
- Tratado sobre la Unión Europea - Tratado de Maastricht (1992). Estableció la Unión Europea, introduciendo nuevos elementos de unión política. Además fijó el proceso de codecisión y nuevas formas de cooperación entre los Estados miembros, así como cinco criterios de convergencia que deben ser respetados por cada Estado miembro para la realización de la Unión Económica y Monetaria.
- Tratado de Ámsterdam (1997). Refundió y consolidó los Tratados existentes y amplió el ámbito del procedimiento legislativo ordinario.
- Tratado de Niza (2001). Reformó las instituciones para conseguir un funcionamiento eficaz tras sumar 25 Estados miembros.
- Tratado de Lisboa (2007). Sustituyó el nombre del viejo tratado fundacional por el de «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE), organizando y clarificando las competencias de esta.

3.2. Reglamentos³.

Los Reglamentos pueden ser adoptados por las tres instituciones. Constituyen el acto normativo más completo de la UE y el que más se parece a la ley en el ámbito del derecho interno.

³ [Pulsando aquí](#) puedes encontrar más información básica sobre los Reglamentos de la UE.

Son actos legislativos vinculantes que tienen un alcance general (van dirigido a la totalidad de los Estados miembros) y son directamente aplicables en cada uno de ellos, en todos sus elementos.

3.3. Directivas⁴.

Las Directivas son actos obligatorios que pueden ir dirigidos a todos o a algunos de los Estados miembros.

No son directamente aplicables, pues únicamente imponen una obligación de resultado, dejando a sus destinatarios la elección de la forma y medios para conseguirlo, dentro del plazo que se haya fijado.

El Estado debe realizar una «transposición» de la Directiva, determinando las formas y los medios adecuados para garantizar la eficacia plena de los fines de la Directiva y aprobando las normas necesarias para ello.

En principio el Estado tiene un amplio margen de apreciación, aunque si la Directiva es lo bastante precisa e incondicionada, los ciudadanos podrían reclamar su aplicación directa.

3.4. Decisiones⁵.

Las Decisiones son actos obligatorios en todos sus elementos, aunque normalmente solo para sus destinatarios concretos. Por ello es imprescindible que se notifique a estos su adopción, surtiendo efectos a partir de la notificación.

Pueden ir dirigidas a los Estados miembros, pero también a particulares, ya sean personas físicas o jurídicas.

También existen Decisiones que no tienen un destinatario específico y que habitualmente se utilizan como instrumentos para definir la política de la UE, particularmente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

3.5. Dictámenes y Recomendaciones.

Ambos son actos de carácter no obligatorio, que no vinculan jurídicamente al destinatario.

⁴ [Pulsando aquí](#) puedes encontrar más información básica sobre las Directivas de la UE.

⁵ [Pulsando aquí](#) puedes encontrar más información básica sobre las Decisiones de la UE.



- Las Recomendaciones implican instar a los destinatarios a un determinado comportamiento. Mediante ellas las Instituciones dan a conocer su posición en un asunto concreto, sugiriendo líneas de actuación que no son obligatorias.
- Los Dictámenes son únicamente declaraciones, muchas veces de carácter consultivo, mediante los cuales las instituciones valoran determinadas situaciones y expresan sus opiniones.

DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA

Websites:

- [El proceso legislativo en la UE.](#)
- [El Derecho de la UE.](#)

Vídeos:

- [Codecisión](#) (pulse START para ver cómo funciona).
- [De la A a la Z: T de Triángulo Institucional.](#)
- [En casa con las instituciones europeas.](#)
- [Procedimiento legislativo ordinario.](#)



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union



“The Impact of The Euroscepticism on the construction of Europe” is a Europe for Citizens project co-financed from the European Union.

Project reference: 586693-CITIZ-1-2017-1-ES-CITIZ-NT