

Las instituciones políticas de la Unión Europea, ¿base de un gobierno supranacional?

Gabriel Pérez Pérez*

En el presente artículo se estudian las diferentes instituciones políticas de la Unión Europea, las cuales constituyen en algún sentido las bases de un gobierno supranacional, sin llegar nunca a constituir un Estado Europeo. Las funciones de las instituciones básicas de la Unión no se corresponden estrictamente con las de las instituciones de los entramados nacionales propios de cualquier Estado. Las instituciones que se describen y se analizan en este trabajo son el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Las funciones de las instituciones básicas de la Unión no se corresponden estrictamente con las de las instituciones de los entramados nacionales propios de cualquier Estado. Así, las funciones de la Comisión Europea no se corresponde con las propias de un poder Ejecutivo a nivel nacional (Gobierno). El parlamento Europeo, por su parte, presenta diferencias notables con el modelo de los Parlamentos nacionales. Y el Consejo de Ministros de la Unión es un ejemplo de soberanía compartida que representa una innovación propia en el ámbito de la integración política entre Estados nacionales.

Como toda organización internacional, la Unión Europea se rige en cuanto a sus facultades por el principio de la competencia de atribución, es decir, actuará conforme a los objetivos y dentro de los límites de las competencias que le atribuye su Tratado constitutivo. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido este principio al expresar en reiteradas ocasiones que la Unión constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional en beneficio del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque sólo sea en campos restringidos. El motor de la Unión Europea se encuentra en el Consejo Europeo, órgano al que corresponde definir e impulsar las orientaciones políticas generales de la Unión partiendo de lo

prescrito por el derecho originario previsto en los tratados fundacionales.

En el presente artículo estudiaremos las diferentes instituciones políticas que conforman a la Unión Europea, destacando sus características propias y como en conjunto integran un nuevo ámbito de representación política supranacional.

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo, formación de los jefes de Estado o de Gobierno, representa el máximo órgano político de la Unión. No estaba originalmente previsto en el Tratado de Roma (1957) constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Fue creado en 1974, aunque sus precedentes se remontan a 1961, año en que se celebró la pri-

* Profesor, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

mera de las entonces y ahora denominadas cumbres europeas. Estas cumbres reunían inicialmente sin periodicidad a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad para intercambio de ideas y concertación de acciones. En 1974 se creó el Consejo Europeo por acuerdo de la cumbre de París y supuso la institucionalización de la implicación de los jefes de Gobierno de los entonces nueve Estados miembros en la construcción Europea. Posteriormente, con el Acta Única Europea (1987) se consagró la existencia del Consejo Europeo en los Tratados, con su composición y periodicidad de sus reuniones, aunque sin especificar sus competencias. Será hasta el Tratado de Maastricht (1992) donde se establecerá el papel del Consejo Europeo, su composición y funcionamiento¹.

El Consejo Europeo se encuentra compuesto por los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión Europea, los cuales son asistidos por sus ministros de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión, respectivamente. El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de gobierno del Estado miembro que se encuentre en ejercicio de la presidencia del Consejo de Ministros y sus conclusiones y acuerdos gozan de carácter vinculante en forma inmediata para el conjunto de las instituciones de la Unión Europea. En la práctica, el Consejo se reúne normalmente tres o cuatro veces al año².

A partir del Tratado de Maastricht corresponde al Consejo Europeo la adopción de las orientaciones políticas generales que definirán el rumbo de la Unión. Por lo que respecta a aquellos ámbitos no comunitarios incluidos en la Unión Europea bajo un régimen de cooperación política (el de Política Exterior y de Seguridad Común y el de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal), corresponde al Consejo Europeo la definición de las políticas generales que, a partir de los acuerdos alcanzados en las “cumbres”,

¹ En muchas ocasiones los problemas comunitarios superaron las previsiones del procedimiento normal establecido en el Tratado de Roma. Esta es la razón de que para desbloquear las situaciones críticas, desde los años 60 empezaran a celebrarse conferencias-cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, para que en el máximo nivel político superar las dificultades. Hasta 1974 se celebraron siete conferencias cumbre, con mayor o menor éxito, y fue en 1974, en los comienzos de la grave crisis energética, cuando se materializó el propósito de institucionalizarlas de alguna forma, dándoles un carácter más regular, menos solemne y aparatoso. Tamames, Ramón y Mónica López. *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 1999, pp.213-214.

² Alamilla Ramos, Felipe, “La Unión Europea: Origen, Instituciones y Ámbito Competencial” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año, 25, núm. 25, México, Escuela Libre de Derecho, 2001, pp. 21-22.

serán instrumentadas de forma conjunta por los Estados miembros.

Tras las reuniones oficiales del Consejo Europeo se debate y adopta por consenso (sin votar) de sus miembros las conclusiones que ha alcanzado. Asimismo suele formular resoluciones o declaraciones cuando adopta posiciones importantes de principio. Los actos del Consejo Europeo, aunque en muchos casos constituyan manifestaciones de voluntad jurídica, no forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. En este sentido, el Consejo Europeo no tiene competencia jurídica comunitaria, pero guía las actuaciones del Consejo de Ministros de la Unión al marcarle unas pautas políticas de actuación que éste ejecutará.

El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es la representación de los Gobiernos de los Estados miembros; y como tal está compuesto por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de su Estado. El Consejo es, con mucho, el más importante de los tres colegisladores de la Unión, pues si la Comisión tiene la competencia de la iniciativa legislativa (propuesta), la adopción de las decisiones finales al respecto corresponde siempre al Consejo de Ministros, en algunos temas en exclusiva, y en otros siguiendo un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo. Este procedimiento de codecisión y el procedimiento de cooperación constituyen los esquemas decisionales básicos de la actuación Consejo-Parlamento. El procedimiento de codecisión otorga al Parlamento la última voz frente al Consejo en la aprobación o rechazo de propuestas de normas comunitarias. El procedimiento de cooperación, por su parte, permite al parlamento participar en el proceso legislativo comunitario, pero su punto de vista no es vinculante para el Consejo cuando éste adopta formalmente una norma comunitaria³.

El Consejo reúne a los ministros de los países miembros según la materia inscrita en el orden del día: Asuntos

³ El Consejo de Ministros se asemeja a una Cámara territorial y, en particular, al *Bundesrat* alemán, puesto que se compone de miembros de Ejecutivos actuando como legisladores en el plano comunitario y como implementadores de sus propias decisiones en el plano interno. Éstas reflejan la negociación colectiva llevada a cabo en el seno del propio Consejo, incluyendo el Comité de Representantes Permanentes y los expertos nacionales presentes en los centenares de comités y grupos de trabajo instituidos a lo largo de los años. Morata, Francisc, “Gobernación Europea y Políticas Públicas” en *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Francisc Morata (Editor), Barcelona, Ariel, 2000, pp. 14.

Exteriores, Agricultura, Industria, Transportes, Medio Ambiente, etc. El Consejo, que representa a los Estados miembros, aprueba los actos jurídicos, es decir, los reglamentos, las directivas y las decisiones. El Consejo de Ministros ejerce asimismo, con el Parlamento el poder presupuestario y aprueba los acuerdos internacionales previamente negociados por la Comisión Europea, además garantiza la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros. Cada país de la Unión ejerce la presidencia, por rotación, por un periodo de seis meses. Las decisiones del Consejo de Ministros las prepara el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER), asistido por unos grupos de trabajo compuestos por funcionarios de los ministerios nacionales. El Consejo dispone asimismo de una secretaría general, establecida en Bruselas, que prepara y ejecuta las decisiones⁴.

Desde un punto de vista organizativo, el Consejo de Ministros se caracteriza por la superposición de distintos espacios de decisión –técnicas, diplomáticas y políticas– que comparten una cultura organizativa y unos valores comunes; desde el punto de vista político, es el punto de encuentro o de fusión de los intereses estatales en permanente interacción con los comunitarios. La originalidad institucional de este órgano comunitario deriva de la tensión entre las ideas de supranacionalidad e intergubernamentalidad; una idea sobre la naturaleza del Consejo sería el de “federalismo cooperativo”, realización de una síntesis entre los intereses nacionales y las exigencias de los intereses comunes.

El Parlamento Europeo

De todas las instituciones comunitarias (federales) el Parlamento Europeo es la única que encarna la representación directa de los ciudadanos de la Unión Europea. En el Parlamento Europeo, sus representantes son elegidos por sufragio universal directo en los Estados de la Unión, por un periodo (legislatura) de cinco años. Cuando se creó por el Tratado de Roma (1957) el Parlamento Europeo se configuraba como una cámara cuyos miembros eran elegidos por los Parlamentos nacionales de los seis países que por entonces integraban la Comunidad Económica Europea (CEE). Más de veinte años después (1979) fue cuando por primera vez se constituyó por sufragio universal directo de los ciudadanos de la Unión. Las competencias del Parlamento Europeo en temas comunitarios (federales) han ido

⁴ Fontaine, Pascal, *Diez Lecciones Sobre Europa*, Bélgica, Comisión Europea, 1998, pp. 9-10.

aumentando poco a poco desde 1975 (cuando se le dotó con los derechos de rechazar en bloque el presupuesto comunitario y aprobar o rechazar la gestión de la Comisión en la ejecución presupuestaria anual)⁵.

El Acta Única Europea (AUE) de 1986 representó un salto cualitativo sustancial para el Parlamento Europeo. En primer lugar, éste quedaba directamente implicado en el proceso decisorio comunitario a través de un procedimiento de cooperación con el Consejo de Ministros. En segundo lugar, el AUE atribuyó al Parlamento Europeo un poder de asentimiento en relación con la ratificación de los tratados de adhesión y de asociación. A partir de la puesta en marcha del Tratado de Maastricht se amplió de nuevo los poderes del Parlamento Europeo de cinco modos: primero, atribuyéndole un poder de codecisión con el Consejo de Ministros; segundo, ampliando los supuestos de aplicación del procedimiento de cooperación a la mayor parte de los ámbitos en los que el Consejo de Ministros decide por mayoría cualificada; tercero, ampliando igualmente el procedimiento de asentimiento a nuevas áreas; cuarto, implicando al Parlamento Europeo en el proceso de investidura de la Comisión y de su Presidente y quinto, reforzando los poderes de control de la asamblea⁶.

Al otorgar el Tratado de Maastricht un poder de codecisión con el Consejo de Ministros, reforzó el papel legislativo del parlamento en algunos sectores concretos, tales como la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento, la libertad de prestación de servicios, el mercado interior, la educación, la investigación, el medio ambiente, las redes transeuropeas, la salud, la cultura y los consumidores. En aplicación de dicho poder, el Parlamento puede rechazar, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común aprobada por el Consejo y poner fin al procedimiento. No obstante, el Tratado prevé un procedimiento de conciliación. Por último, El Tratado de Ámsterdam (1997) ha consagrado el procedimiento de codecisión como la vía normal de participación de la Cámara en las decisiones comunitarias. El Tratado de Ámsterdam reforzó el papel legislativo del Parlamento Europeo,

⁵ Durante los años cincuenta y sesenta el papel del Parlamento Europeo no experimentó cambios sustanciales. Las primeras novedades aparecerían a partir de la siguiente década. Los tratados de Luxemburgo (1970) y de Bruselas (1975) instituyeron, en efecto, una doble autoridad presupuestaria compuesta por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Morata, Francesc. “El Parlamento Europeo: Una Institución en Busca de un Papel Político” en *Las Elecciones al Parlamento Europeo, 1999*, Antonia Martínez y Mónica Méndez (Eds.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 16.

⁶ *Ibid*, pp. 17.

ampliando el procedimiento de codecisión con el Consejo de Ministros a nuevas materias como la salud pública, la política de transportes, la libre circulación de los ciudadanos, y algunas disposiciones de la política social y la política de empleo. En adelante, la adopción de un acto decidido según el procedimiento de codecisión únicamente puede producirse con el acuerdo expreso del Consejo y del Parlamento, o en ausencia de oposición de este último⁷.

La función de impulso político del Parlamento resulta esencial. Como representante de los ciudadanos, el Parlamento, foro Europeo por excelencia y crisol de las sensibilidades políticas y nacionales de los Estados miembros, es naturalmente, fuente de iniciativas. El Parlamento pide regularmente que se amplíen o modifiquen las políticas ya existentes o que se pongan en marcha otras nuevas. Además, el Parlamento es el órgano de control democrático de la Comunidad, dado que aprueba la designación del Presidente de la Comisión Europea, y dispone del poder de hacer dimitir a la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios. El parlamento Europeo se pronuncia sobre el programa de la Comisión y le remite sus observaciones. Por otra parte, el Parlamento controla la buena marcha de las políticas comunitarias, basándose sobre todo en los informes del Tribunal de Cuentas. Asimismo, controla la gestión cotidiana de las políticas, en particular planteando preguntas a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros. Por último, el presidente en ejercicio del Consejo Europeo informa al Parlamento de los resultados conseguidos por dicho órgano. El Parlamento Europeo celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo. Sus comisiones, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, se reúnen la mayoría de las veces en Bruselas. Su secretaría general está instalada en Luxemburgo⁸.

Desde 1951 el Parlamento Europeo ha visto progresivamente reforzada su posición en el sistema institucional de la Unión Europea, siendo éste sin duda uno de los aspectos más positivos del proceso de integración. Sin embargo, persisten dos tipos de problemas interrelacionados: la incompleta participación del Parlamento en el proceso de decisión y la escasa identificación de los ciudadanos con sus representantes europeos. En ello influye, a la vez, la ausencia de una ley electoral común y de un sistema de partidos europeos. Mientras que el poder efectivo de los parlamentos estatales tiende a disminuir como resultado, entre otras cosas, de la integración Europea, el Parlamento

Europeo incrementa su capacidad de influencia y tiende a actuar de forma cada vez más autónoma.

La Comisión Europea

La Comisión Europea es uno de los órganos clave del sistema institucional comunitario. Tras el Tratado de Fusión de los Ejecutivos, que entró en vigor en 1 de julio de 1967, la Comisión se convirtió en una institución común a las tres Comunidades Europeas: la CECA, la CE y el EURATOM. El establecimiento de una Comisión única permitió una mayor integración de las tres Comunidades Europeas, y ha hecho posible la elaboración y desarrollo de políticas comunes en muy distintos ámbitos. La Comisión está asistida por una administración cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo.

La Comisión Europea quizá sea la institución con un perfil más supranacional por la naturaleza de los intereses que posee. El Consejo de Ministros de la Unión Europea representa a los Gobiernos de los Estados miembros, y el Parlamento Europeo, directamente, a los ciudadanos de los países. El Tribunal de Justicia de la Unión, por su parte, representaría el principio de superioridad de la ley comunitaria y la obligación de los Estados miembros de hacerla efectiva. La Comisión no personifica ni a los Estados ni a los ciudadanos, sino a los intereses comunitarios recogidos en los Tratados. Aunque en el nombramiento de sus máximos responsables (presidente y comisarios) intervengan el Consejo y el Parlamento, la Comisión no representa el interés nacional de los países de origen de sus miembros. La Comisión esta compuesta por un grupo de funcionarios internacionales⁹.

La Comisión como “guardiana de los Tratados” vela por la aplicación de los mismos. Para ello dispone, en primer lugar, de los medios (competencias) para recabar informaciones y proceder a las comprobaciones necesarias, teniendo como destinatarios de las mismas no sólo a los Estados miembros, sino también, en algunos casos, a sus ciudadanos. La Comisión como defensora del acervo co-

⁹ La Comisión Europea es una institución a medio camino entre una Administración y un ejecutivo, simboliza por sí misma la originalidad del sistema. Articulada en base a complejos equilibrios políticos y geográficos alrededor del Colegio de Comisarios y de las distintas Direcciones generales, la Comisión constituye un laboratorio de innovación política y el principal motor de las políticas Europeas. El proceso de integración habría seguido probablemente otros derroteros sin un órgano “tecnocrático” relativamente independiente de los Estados miembros, responsable colectivamente ante el Parlamento, encargado de formular propuestas, buscar fórmulas de consenso y velar por el respeto de los compromisos adquiridos. Morata, Francesc. “Gobernación Europea y Políticas...”, pp. 13-14.

⁷ Fontaine, Pascal, *Op. cit.*, pp. 10-12.

⁸ *Ibid.*, pp. 12.

munitario es competente, además, para vigilar —y sancionar, en vía administrativa, llegado el caso— las violaciones del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros y los particulares. En esa línea de salvaguarda del acervo comunitario, la Comisión puede acudir en última instancia al Tribunal de Justicia de la Unión en actuación contra los infractores de la normativa comunitaria¹⁰.

Por este papel de la Comisión como defensora de los Tratados y por su naturaleza independiente del Consejo y del Parlamento Europeo (no representa ni a los Estados ni a los ciudadanos), la Comisión debe definir cuál es el “interés comunitario” en cada caso, y tratar de alcanzar los objetivos últimos de la construcción Europea fijados en los Tratados. Para ello tiene el monopolio de la iniciativa legislativa (propuesta de normas que en cada momento se consideren oportunas para atender el interés comunitario). Monopolio que puede ejercer de modo propio o a petición del Consejo o del Parlamento Europeo. La Comisión debe velar por la correcta ejecución y cumplimiento de los actos comunitarios por parte de los Estados miembros, vía supervisión de sus acciones y actuaciones.

Los miembros de la Comisión Europea son nombrados por un periodo de cinco años de común acuerdo por los Estados miembros. El Tratado de Ámsterdam prevé que el Presidente de la Comisión sea designado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, y sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. A continuación los Gobiernos de los Estados miembros, conjuntamente con el Presidente designado, nombran a los demás miembros de la Comisión. Por último, el órgano colegiado en su conjunto se somete a una votación de aprobación del Parlamento. Como órgano de gestión, la Comisión ejecuta las decisiones adoptadas por el Consejo, por ejemplo, en el sector de la política agrícola común. Dispone de amplios poderes para la gestión de aquellas políticas comunes cuyos presupuestos se le encomiendan, tales como la de investigación y tecnología, la de ayuda al desarrollo, la de cohesión regional, etcétera¹¹.

¹⁰ Ningún Estado puede invocar la infracción por otro Estado miembro para no cumplir las propias obligaciones. En caso de infracción, corresponde a la Comisión realizar las correspondientes averiguaciones, pronunciarse sobre la cuestión, y comunicar al Estado infractor las medidas necesarias para regularizar su situación. Si tales observaciones no se aceptan, la Comisión pone el asunto en conocimiento del Tribunal de Justicia, siendo su fallo obligatorio, tanto para el Estado miembro como para las Instituciones. Tamames, Ramón y Mónica López, *Op. cit.*, pp. 202.

¹¹ Las atribuciones concedidas directamente a la Comisión Europea por los Tratados y las facultades que le ha ido otorgando el Consejo, pueden clasificarse en tres grandes grupos: a) elaborar y publicar los

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia con sede en Luxemburgo, es una de las instituciones fundamentales de la Unión Europea a la que los Tratados atribuyen la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los mismos. El Tribunal de Justicia ha contribuido al desarrollo del sistema comunitario en sentido federal, sosteniendo la competencia legislativa de la Unión. Asimismo, ha impulsado el desarrollo del orden comunitario con una jurisprudencia avanzada que ha convertido los Tratados en una “Constitución material”. El Tribunal de Justicia desempeña una función de Tribunal Constitucional de la Unión a través de diferentes labores de naturaleza constitucional¹².

La faceta judicial de la Unión Europea es uno de los factores federales más importantes de la Unión. Un potencial federalista que deriva del singular estatus legal de la Unión. Así, en ninguna otra organización internacional de Estados es tan efectivo el principio de la supremacía de la norma supranacional sobre las nacionales de sus miembros, como lo es en la Unión Europea, que cuenta para ello con el Tribunal de Justicia, independiente, de factura constitucional y competente para dirimir disputas.

El Tribunal de Justicia lo compone un juez de cada Estado miembro aunque no figure en norma escrita alguna un reparto de jueces por nacionalidades. Los jueces del Tribunal son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un periodo de seis años prorrogable. Su independencia está garantizada. El Tribunal de Justicia está asistido por un conjunto de abogados generales encargados de presentar pública e independientemente conclusiones motivadas sobre asuntos promovidos ante el Tribunal de Justicia. También le asiste un Tribunal de Primera Instancia con una función típica de este tipo de tribunales: disminuir la carga de trabajo del Tribunal de Justicia Europeo permitiéndole así concentrarse en su labor esencial, garantizar el respeto a la interpretación y aplicación

textos de aplicación de algunas disposiciones del Tratado o de acuerdos adoptados por el Consejo; b) aplicar las reglas de los Tratados a los casos particulares, ya sean medidas que interesen a un gobierno o a una empresa y c) la gestión de los fondos comunitarios depende siempre de la Comisión. *Ibid.*, pp. 203.

¹² Las labores de naturaleza constitucional del Tribunal de Justicia son: a) El control de la adecuación del Derecho Comunitario derivado a los Tratados; b) La garantía del equilibrio institucional; c) La delimitación de competencias entre la Comunidad y sus estados miembros; d) la protección de los derechos fundamentales y e) El control preventivo de la constitucionalidad de los acuerdos de la Comunidad con terceros países. Linde Paniagua, Enrique y Pilar Mellado Prado, *El Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid, Pirámide, 1999, pp. 85-86.

uniforme del Derecho comunitario. Los jueces del Tribunal de Primera Instancia, como los del Tribunal de Justicia y los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros¹³.

La Comisión y cualquier Estado de la Unión puede recurrir ante el Tribunal de Justicia actuaciones de otro Estado miembro que a su juicio incumplen las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. Además, el Tribunal de Justicia ejerce el control de legalidad de los actos emanados del Consejo y de la Comisión y los del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. A tal fin, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre los recursos de nulidad interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión y por el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas o el Banco Central Europeo, con el fin de salvaguardar las prerrogativas de estas instituciones, por motivos de incompetencia, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. Por último, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse en los recursos que por estos mismos motivos interpongan personas físicas o jurídicas contra decisiones que les afecten directa o individualmente. La gran mayoría de los casos que llegan al Tribunal de Justicia Europeo lo hacen a través de los tribunales de los países, vía procesos que se siguen ante ellos promovidos por ciudadanos que invocan la obligatoriedad de las normas comunitarias en contra de los actos emanados de sus Gobiernos u otras autoridades públicas de sus países¹⁴.

El Tribunal de Justicia es también el único órgano competente para pronunciarse, a petición de las jurisdicciones nacionales, sobre la interpretación de los Tratados y la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones. Así, cuando se plantea una cuestión de este tipo ante las jurisdicciones pueden, y en algunos casos deben, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre esa cuestión. Este sistema garantiza la interpretación uniforme y la aplicación homogénea del Derecho comunitario en toda la Unión.

¹³ Hasta el 1 de septiembre de 1989 el Tribunal de Justicia había funcionado como instancia única, sin embargo, en esa fecha el Consejo de Ministros agregó a dicha institución un Tribunal de Primera Instancia con el objeto de mejorar la protección jurisdiccional de los justiciables y permitir que aquél se concentrara en su objetivo fundamental de velar por la interpretación uniforme del derecho comunitario. Alamilla Ramos, Felipe, *Op. cit.*, pp. 25.

¹⁴ Básicamente, el Tribunal de Justicia conoce de dos clases de asuntos: a) recursos directos interpuestos por alguna institución comunitaria o por un Estado miembro, y b) cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que requieren de una decisión sobre una cuestión de derecho comunitario que les permita dictar una resolución en el asunto que estén conociendo, *Ibid.*, pp. 26.

Conclusión

Hasta aquí hemos destacado las características supranacionales de las instituciones políticas de la Unión Europea. Es importante resaltar que la Unión Europea no es un Estado nacional Europeo ni pretende serlo, hasta en la Constitución Europea rechazada en mayo-junio de 2005 se delimitaban con claridad los ámbitos de las competencias exclusivas a nivel supranacional de la Unión y los pertenecientes a las competencias compartidas con los Estados nacionales. Tan solo son aplicables para los organismos supranacionales de la Unión Europea aquellas políticas que hubieran sido delegadas por parte de los Estados miembros, mediante el principio de atribución. Es decir, que con el conjunto de funciones no delegadas, cada Estado miembro conserva de hecho su soberanía nacional.

Por otra parte, estas instituciones políticas propias de la Unión Europea han avanzado poco en los aspectos de política social supranacional y en la conformación de un ciudadano europeo. Hasta el momento los ámbitos de competencia de la Unión, corresponden básicamente al funcionamiento del mercado interior, es por ello que tienen un carácter fundamentalmente económico. Las instituciones políticas de la Unión Europea deben entenderse asimismo aunadas al funcionamiento de las instituciones económicas de la Unión, principalmente del Tribunal de Cuentas, El Comité Económico y Social y el Banco Europeo.

Podemos concluir que la consolidación de un sistema institucional constituía un requisito básico para hacer factible el proceso de integración política de la Unión Europea. La Unión conjuga aspectos supranacionales junto a otros de índole nacional, y asimismo, mantiene una pugna y un equilibrio entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental. Las instituciones políticas de la Unión Europea son atípicas por lo que resulta que la distribución de poderes no guarda una fiel correspondencia con la división de poderes clásica de los Estados modernos. En la Unión, las fronteras entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial no están claramente delimitadas y su papel rector o subsidiario con respecto a las distintas instancias nacionales no siempre está definido. Sin embargo y a pesar de lo mencionado anteriormente, las instituciones de la Unión Europea han servido para formar un marco necesario para la interacción tanto de los Estados miembros como de sus ciudadanos, aunque de forma imperfecta, esto ha permitido dar solución a las demandas del proceso de integración Europea de forma pacífica y cooperativa.