

Carlos de Cueto Nogueras
Juan Montabes Pereira
(Editores)

SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA

INSTITUCIONES, POLÍTICAS,
PROCESOS Y ACTITUDES



COMARES

CARLOS DE CUETO NOGUERAS
JUAN MONTABES PEREIRA
(Editores)

SISTEMA POLÍTICO
DE LA UNIÓN EUROPEA
Instituciones, políticas, procesos y actitudes

GRANADA, 2025

Maquetación: Miriam L. Puerta

© Los autores

© Editorial Comares, 2025

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 • Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com

www.facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor

www.instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-915-8 • Depósito legal: Gr. 82/2025

Impresión y encuadernación: COMARES

En memoria de Marcus Buck y Adolfo Calatrava, colegas, compañeros y amigos cuya partida ha dejado un vacío irreparable en nuestros corazones, pero cuya bondad, alegría, generosidad y amistad sincera nos ha llenado de gratitud y nos guía e inspira en nuestro camino.

SUMARIO

PRÓLOGO. SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA. INSTITUCIONES, POLÍTICAS, PROCESOS Y ACTITUDES.	XIII
<i>Carlos de Cueto Nogueras y Juan Montabes Pereira</i>	
1.— LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.	1
<i>Carlos de Cueto Nogueras y Juan Montabes Pereira</i>	
1.1. LA VIEJA IDEA DE UNA EUROPA UNIDA Y EL CONTEXTO DE LA POSGUERRA	1
1.2. LA CONSOLIDACIÓN O PROFUNDIZACIÓN DEL PROYECTO EUROPEO	4
1.2.1. Los Tratados constitutivos de París y Roma	4
1.2.2. Desde el Tratado de Roma hasta el Acta Única Europea	5
1.2.3. El Tratado de Maastricht	7
1.2.4. Los Tratados de Ámsterdam de 1997 y de Niza de 2001	10
1.2.5. Del fallido Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa	12
1.3. LAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	15
1.3.1. La Ampliación de la Unión: Desempeño y Procedimiento	15
1.3.2. La Primera Ampliación de 1973	19
1.3.3. La Segunda Ampliación de los años Ochenta	20
1.3.4. La Tercera Ampliación de 1995	21
1.3.5. La Cuarta Ampliación de 2004, 2007 y 2013	23
1.3.6. Las Futuras Ampliaciones	25
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27
2.— ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA? UN ANÁLISIS DE SU PROCESO CONSTITUTIVO.	29
<i>Veronica Slaviero y Alina Danet</i>	
2.1. INTRODUCCIÓN	29
2.2. ¿CÓMO ENTENDER LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN CLAVE TEÓRICA?.	30
2.2.1. Las teorías clásicas de la integración y sus revisiones inmediatas.	31
2.2.2. Revisiones teóricas actuales y nuevas teorías de la integración.	37
2.3. ¿QUÉ TIPO DE INTEGRACIÓN HA PROTAGONIZADO LA UE DURANTE SU PROCESO CONSTITUTIVO?.	43
2.3.1. ¿Hasta qué punto la UE sería una organización intergubernamental?	44
2.3.2. ¿Hasta qué punto la UE sería una confederación?	45
2.3.3. ¿Hasta qué punto la UE sería una federación?	47
2.4. CONCLUSIONES	51
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

3.— EL ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PODER EJECUTIVO	55
<i>Carlos de Cueto Nogueras</i>	
3.1. EL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA	55
3.2. EL CONSEJO EUROPEO	57
3.2.1. Trayectoria histórica	57
3.2.2. Composición.....	59
3.2.3. Reuniones	61
3.2.4. Funciones	62
3.2.5. Impacto de la existencia y del papel asumido por el Consejo Europeo.....	64
3.3. LA COMISIÓN EUROPEA	65
3.3.1. Composición.....	66
3.3.2. Funcionamiento interno	70
3.3.3. Sistema de nombramiento	71
3.3.4. Control político y rendición de cuentas	75
3.3.5. Funciones	76
3.3.6. Cercanía de sus posiciones y democratización de la Comisión	79
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
4.— PODER LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CONSEJO DE MINISTROS COMO CÁMARA SUPRANACIONAL DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.....	81
<i>Carlos de Cueto Nogueras</i>	
4.1. INTRODUCCIÓN	81
4.2. NATURALEZA POLÍTICA DEL CONSEJO	82
4.3. COMPOSICIÓN, CONFIGURACIÓN Y PRESIDENCIA	83
4.4. ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE MINISTROS.....	86
4.5. FUNCIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS	91
4.5.1. La función legislativa	91
4.5.2. La función de coordinación de las políticas públicas de los Estados miembros	91
4.5.3. La función de definir y ejecutar la Política Exterior y Seguridad Común	92
4.5.4. La función de celebrar acuerdos internacionales.....	92
4.5.5. La función de autoridad presupuestaria	93
4.6. REGLAS DE VOTACIÓN EN EL CONSEJO DE MINISTROS	93
4.6.1. La regla de la Mayoría Simple.....	94
4.6.2. La regla de la Unanimidad.....	94
4.6.3. La regla de la Mayoría Cualificada.....	95
4.7. TOMA DE DECISIONES EN EL CONSEJO	98
4.8. EL CONSEJO DE MINISTROS Y EL BUEN GOBIERNO	100
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
5.— EL PODER LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PARLAMENTO EUROPEO Y SU CRECIENTE LEGITIMIDAD Y RELEVANCIA LEGISLATIVA.	105
<i>Carlos de Cueto Nogueras</i>	
5.1. INTRODUCCIÓN	105
5.2. ELECCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	105
5.3. LAS SEDES DEL PARLAMENTO EUROPEO	109
5.4. ESTRUCTURA INTERNA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	110
5.5. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	116

5.5.1.	Poder legislativo	117
5.5.2.	Función de control político	123
5.5.3.	Función de nombramiento	124
5.5.4.	Poder presupuestario	125
5.5.5.	Involucración de los Parlamentos Nacionales	125
5.5.6.	Otras funciones del Parlamento Europeo	126
5.6.	REGLAS DE VOTACIÓN Y PATRONES DE COMPORTAMIENTO PARLAMENTARIO	127
5.7.	EL PARLAMENTO EUROPEO FRENTE AL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES	131
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
6.—	PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA	135
	<i>Fátima Recuero López</i>	
6.1.	INTRODUCCIÓN	135
6.2.	LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA	136
6.3.	CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA	139
6.4.	LOS PROCEDIMIENTOS SUPRANACIONALES DE TOMA DE DECISIONES	140
6.4.1.	Los procedimientos legislativos extraordinarios	141
6.4.2.	El procedimiento legislativo ordinario	142
6.4.3.	El procedimiento presupuestario	147
6.5.	LOS PROCEDIMIENTOS INTERGUBERNAMENTALES DE TOMA DE DECISIONES	150
6.5.1.	Procedimiento de adhesión	150
6.5.2.	Procedimiento de retirada voluntaria	151
6.5.3.	Procedimiento de modificación de los Tratados	151
6.5.4.	Procedimiento de cláusulas pasarela	152
6.5.5.	Procedimiento de toma de decisiones en política exterior	152
6.5.6.	Procedimiento de cooperación reforzada	153
6.5.7.	Procedimiento de sanción a un Estado miembro por violación grave	153
6.5.8.	Procedimiento de gestión de crisis	154
6.6.	LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA UE	154
6.7.	LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA UE	157
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
7.—	COMPORTAMIENTO Y REGLAS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO	161
	<i>Carlos de Cueto Nogueras y Marcus Buck</i>	
7.1.	EL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PROBLEMA DEL DÉFICIT DEMOCRÁTICO	161
7.2.	LAS ELECCIONES DIRECTAS AL PARLAMENTO EUROPEO Y LA TEORÍA DE SEGUNDO ORDEN	164
7.3.	HACIA UN SISTEMA ELECTORAL UNIFORME PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO	171
7.3.1.	Fórmula electoral	173
7.3.2.	Barreras electorales	173
7.3.3.	Circunscripciones electorales	174
7.3.4.	Sistema de listas	175
7.3.5.	Calendario electoral	175
7.3.6.	Vacantes durante el mandato	177
7.3.7.	Obligatoriedad del voto	177

7.3.8. Edad para el sufragio activo y pasivo en las EPE	177
7.3.9. El derecho de voto y a ser candidato de los no nacionales	177
7.3.10. Voto de los nacionales no residentes en su país de origen	178
7.4. DISCREPANCIAS EN LOS SISTEMAS ELECTORALES NACIONALES Y EUROPEOS Y SUS EFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS	180
7.5. CONCLUSIONES	182
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184
8.— LA UE FRENTE AL NACIONALISMO CENTRÍFUGO EUROESCÉPTICO. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LAS POSICIONES PARTIDISTAS DE EXTREMA DERECHA	187
<i>Rafael Vázquez García</i>	
8.1. INTRODUCCIÓN	187
8.2. EUROESCEPTICISMO: CONCEPTO Y CAUSAS	188
8.3. EUROESCEPTICISMO: TIPOLOGÍAS	192
8.4. EUROESCEPTICISMO: COMPONENTES Y PROPUESTAS PARTIDISTAS	194
8.5. CONCLUSIONES	202
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203
9.— OPINIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA	205
<i>Ángel Cazorla Martín, Mateo Javier Hernández Tristán y David López Córdoba</i>	
9.1. INTRODUCCIÓN	205
9.2. LA MEDICIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA	206
9.3. LA OPINIÓN PÚBLICA DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA	209
9.4. LA CULTURA POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA	213
9.5. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y RASGOS DE CULTURA POLÍTICA EN LA UE	224
9.6. CONCLUSIONES	226
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	227
10.— LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN, Y LA POLÍTICA CO- MÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA	229
<i>Alberto Bueno y Miguel García Guindo</i>	
10.1. INTRODUCCIÓN	229
10.2. UN RECORRIDO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL POR LA PESC-PCSD	231
10.3. EL SUBSISTEMA POLÍTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA	235
10.4. POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	241
10.5. CONCLUSIONES	250
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	250

PRÓLOGO

SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA
INSTITUCIONES, POLÍTICAS, PROCESOS Y ACTITUDES

Carlos de Cueto Nogueras
Juan Montabes Pereira
(Editores)

Este trabajo pretende ofrecer una visión integral del funcionamiento de las instituciones político-administrativas de la Unión Europea y de los procesos que configuran su sistema político, así como de las actitudes y percepciones de sus ciudadanos y actores políticos. Para ello una decena de docentes e investigadores de la Universidad de Granada y de otras universidades españolas y europeas han contribuido a completar este caleidoscopio de la política europea de los últimos años, abordando los principales temas sociales y políticos de la actividad pública institucional de esta organización supranacional, así como de sus más relevantes productos o resultados.

Las tendencias *centrípetas* y *centrífugas* o, dicho de otra forma, *intra* o *supra* «estacionales», que han marcado los más de setenta años de esta construcción política supraestatal comunitaria europea, han dibujado un panorama que, en su estado actual, pretendemos reseñar en este libro colectivo. Las aportaciones y perfiles de este grupo de investigación están avalados por la docencia continuada y la investigación cualificada en la Universidad de Granada y en otros centros españoles y extranjeros en torno a la política europea, a la que la democracia española se incorporó a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, hace ya casi cuarenta años.

Tras los trabajos seminales en nuestro país del Profesor Francesc Morata Tierra en la década de los noventa sobre la institucionalidad y los perfiles de las políticas públicas en el seno de la entonces Comunidad Económica Europea (posteriormente UE), un aluvión cualificado de trabajos se ha desarrollado y publicado en nuestra comunidad investigadora de la Ciencia Política. Este caudal de contribuciones, surgido con motivo de la incorporación de España en 1986 a la entonces denominada Comunidad Económica Europea, tenía una procedencia local diversa, pero con un gran predominio de investigadores de este país y, además, de importantes proyectos supranacionales con participantes de diversas nacionalidades y orígenes. Entre estos trabajos iniciales efectuados en nuestro país, cabe destacar, en el campo de la Ciencia Política, los realizados por el Profesor Francesc Morata Tierra. Valgan

estos comentarios y estas referencias como un pequeño homenaje a quién, desde la inminente politología española de los años ochenta y noventa del siglo pasado, abordó estas cuestiones con un prisma marcado por la incorporación española al proyecto comunitario¹.

En esta obra se hace un repaso centrado fundamentalmente en el proceso histórico de la integración europea, en el estado de sus instituciones políticas supranacionales, en los procesos de toma de decisiones, en las principales políticas públicas comunitarias y en las actitudes de la ciudadanía europea. Con ello, se integran e incorporan, desde el *background* de este grupo de investigadoras y docentes de la Universidad de Granada, nuevas aportaciones de nuestra comunidad científica de la politología española sobre la realidad política europea.

En el primer capítulo de este libro, los coordinadores del mismo, bajo el título de «La Evolución Histórica de la Integración Europea», Carlos de Cueto y Juan Montabes delinear la historia de la integración europea, comenzando con las primeras ideas de una Europa unida en el contexto de la posguerra. Este viaje histórico es fundamental para entender cómo se consolidó el proyecto europeo a través de tratados clave, que van desde los iniciales de París y Roma hasta los más recientes, como el Tratado de Lisboa. También se aborda el proceso de ampliaciones de la UE, que ha permitido la inclusión de nuevos Estados miembros, reflejando tanto el crecimiento de la unión como los desafíos que este proceso conlleva.

En los siguientes capítulos, se introducen los aspectos fundamentales del sistema político de la UE. Verónica Slaviero y Alina Danet explican, en el segundo capítulo, cómo se puede entender la integración de la UE a través de diversas teorías, explorando su naturaleza intergubernamental, confederal y federal. Este análisis teórico es crucial para desentrañar el tipo de organización que representa hoy en día la UE en la política global y nacional de los países miembros, y cómo se han definido sus competencias en el ámbito supranacional y global.

A continuación, en el capítulo tercero, Carlos de Cueto Noguera, bajo el título de «El Esquema Institucional del Sistema Político de la Unión Europea: el Poder Ejecutivo», aborda el esquema institucional del poder del Gobierno de la UE. Se examinan los roles del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, y particularmente sus composiciones, funciones y la relevancia que han adquirido en las distintas fases

¹ Entre ellos podríamos resaltar, en una perspectiva general luego concretada en la UE, el libro coeditado por el Profesor Morata con Yves Meny y Jean Claude Thoenig *Las políticas públicas* (Ariel; Barcelona, 1992), así como unos años más tarde, las dos ediciones del libro aparecido por primera vez en 1998 *La Unión Europea: procesos, actores y políticas* (Ariel; Barcelona, 1998 y 1999); a éste le seguiría *Políticas públicas en la Unión Europea* (Ariel; Barcelona, 2000); así como *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (Tirant lo Blanch; Valencia 2004); y finalmente *Historia de la Unión Europea* (Barcelona: UOC, 2005), entre otros. Todo ello junto a otra decena de libros individuales o colectivos y más de medio centenar de artículos científicos y otros proyectos de investigación de carácter nacional e internacional.

del ciclo de las políticas públicas de la Unión Europea. Este análisis proporciona un entendimiento claro de cómo se lleva a cabo la gobernanza dentro de la UE y cómo estas instituciones interaccionan entre sí, así como con el resto de las instituciones supranacionales y nacionales de los Estados miembros.

En los dos siguientes capítulos, por su parte, se analiza el papel del poder legislativo de la UE, explorado en detalle, con un énfasis particular en las relaciones e interdependencia entre el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo. Carlos de Cueto Nogueras, en este bloque, aborda cómo las estrategias de toma de decisiones se ven influenciadas por distintos procedimientos legislativos. En estos capítulos se ilustra y desarrolla el creciente papel desempeñado por el Parlamento Europeo, cuya legitimidad y relevancia legislativa se han incrementado con el tiempo, convirtiéndose en un actor clave en el proceso de toma de decisiones a nivel supranacional. No obstante, en relación con las expectativas puestas hace unos años en las reformas institucionales para el reforzamiento del «poder legislativo» europeo, también se retratan los principales déficits en los objetivos enunciados desde el Tratado de Maastricht hasta el frustrante y fallido proceso de aprobación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europea.

La visión dinámica de los procesos de toma de decisiones en la UE es abordada en el Capítulo sexto del libro por la Profesora Fátima Recuero, actualmente en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, pero vinculada al Grupo de Investigación de Ciencia Política de la Universidad de Granada. Este apartado recoge las principales características de los procesos de gestación, implementación y evaluación de las políticas públicas en el seno de la UE. La toma de decisiones, como componente esencial de las políticas europeas, en su papel intermediador entre el complejo societal y el ámbito institucional es abordado detalladamente en este capítulo.

* * *

Entre los procesos políticos desarrollados en el seno de la UE, las elecciones al Parlamento Europeo y el comportamiento electoral son analizadas en el séptimo capítulo, donde se plantea la necesidad de un sistema electoral más uniforme para enfrentar el déficit democrático percibido. Marcus Buck y Carlos de Cueto analizan detalladamente la combinación de los elementos y componentes nacionales y comunitarios en las elecciones al Parlamento Europeo.

Este déficit es un tema recurrente que también se aborda en el capítulo noveno de esta obra en el contexto del euroescepticismo, presentado por Rafael Vázquez García. En este bloque, interconectado con todos los anteriores, se analizan las raíces del euroescepticismo, sus variantes y sus implicaciones políticas, especialmente entre los partidos populistas de extrema derecha que emergen con posturas nacionales centrífugas.

La opinión pública en la UE es otro tema central, expuesto y desarrollado en el trabajo realizado en el octavo capítulo por Ángel Cazorla, Mateó Hernández y David

López. En este capítulo se explora cómo las actitudes de los ciudadanos hacia la UE se han medido y cómo estos sentimientos han configurado la cultura política en la región. Comprender el perfil sociodemográfico y las actitudes hacia las instituciones europeas en estos últimos años (con datos más recientes de 2024) es crucial para cualquier evaluación de la legitimidad y del futuro de la UE.

Finalmente, el libro culmina con un análisis de la política exterior y de seguridad común, así como de la política común de seguridad y defensa, presentado por Alberto Bueno y Miguel García Guindo. Este capítulo resalta los desafíos actuales que enfrenta la UE en el ámbito global, incluyendo la dinámica de seguridad que afecta los intereses de sus Estados miembros, así como las repercusiones de la invasión rusa de Ucrania en la construcción europea.

En resumen, el libro proporciona un análisis integral del sistema político de la UE, abordando tanto su estructura institucional como las actitudes de sus ciudadanos frente al proceso y desarrollo de la integración europea. Con una combinación de historia, análisis institucional, teoría y opinión pública, este trabajo aporta una base sólida para entender los complejos desafíos y oportunidades que enfrenta la UE en el siglo XXI. Por ello, las contribuciones individuales realizadas por cada uno de los once autores en esta obra colectiva integran un conjunto que, esperamos, aporte un valor añadido a los esfuerzos desplegados por nuestra comunidad científica en el análisis, descripción, comprensión y evaluación del proceso de construcción europea.

Granada, enero de 2025

Este libro ofrece un análisis exhaustivo del sistema político de la Unión Europea, cubriendo una amplia gama de temas. Comienza con un repaso histórico sobre la construcción europea, destacando las dinámicas de profundización y ampliación, así como los éxitos y fracasos del proceso integrador. Se profundiza en las instituciones políticas formales supranacionales, abordando sus composiciones, funciones y transformaciones. También se examinan los procedimientos legislativos ordinarios y extraordinarios, poniendo énfasis en la participación de los grupos de interés, los órganos consultivos y el papel crucial del Parlamento Europeo. La obra dedica un apartado al estudio de las elecciones europeas, analizando las reglas electorales y los patrones de comportamiento, y concluye con una reflexión sobre el euroescepticismo, la opinión pública y el impacto de las crisis recientes sobre la percepción ciudadana de la UE. Además, se examina la política exterior y de seguridad común, con especial atención a su dimensión militar.

No obstante, la obra no se limita a describir el proceso histórico de la construcción europea, las instituciones, los procesos de toma de decisiones y las actitudes de la ciudadanía europea. Va más allá, al evaluar críticamente los niveles de transparencia, legitimidad, eficacia y rendición de cuentas del sistema político de la UE, y al categorizarlo como el único modelo consociacional de poder compartido a nivel supranacional, resaltando su singularidad en el contexto global. Esta perspectiva proporciona una visión profunda y matizada de las dinámicas de poder, convirtiendo al libro en una herramienta esencial para estudiantes e investigadores de estudios europeos.



COMARES
editorial

ISBN 978-84-1369-915-8



9 788413 699158