

895



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

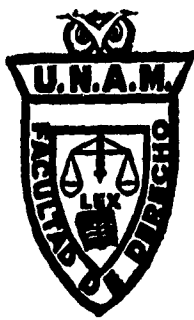
FACULTAD DE DERECHO

## "ANALISIS DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA UNION EUROPEA"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

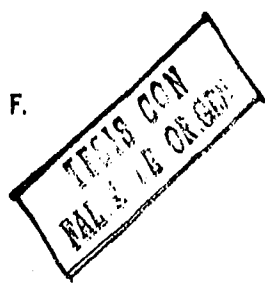
ALFONSO VERA SANCHEZ



ASESOR: LIC. AGUSTIN CARRILLO SUAREZ

MEXICO, D. F.

2002





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

El C. ALFONSO VERA SANCHEZ, inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada: "ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA", bajo la asesoría del Lic. Agustín Carrillo Suárez, trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobada por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28, del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Licenciado en Derecho del C. Vera Sánchez.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, 21 de noviembre de 2001



DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA  
DIRECTORA DEL SEMINARIO

NOTA: "LA INTERESADA DEBERÁ INICIAR EL TRÁMITE PARA SU TITULACION DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES (CONTADOS DE DÍA A DÍA) A AQUEL EN QUE LE SEA ENTREGADO EL PRESENTE OFICIO, EN EL ENTENDIDO DE QUE TRANSCURRIDO DICHO LAPSO SIN HABERLO HECHO, CADUCA LA AUTORIZACION QUE AHORA SE LE CONCEDE PARA SOMETER SU TESIS A EXAMEN PROFESIONAL, MISMA AUTORIZACION QUE NO PODRÁ OTORGARSE NUEVAMENTE, SINO EN EL CASO DE QUE EL TRABAJO RECEPTACIONAL CONSERVE SU ACTUALIDAD Y SIEMPRE QUE LA OPORTUNA INICIACION DEL TRÁMITE PARA LA CELEBRACION DEL EXAMEN, HAYA SIDO IMPEDIDA POR CIRCUNSTANCIA GRAVE, TODO LO CUAL CALIFICARÁ LA SECRETARÍA GENERAL DE LA FACULTAD".

México D.F., a 11 de septiembre de 2001.

**DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA**  
**DIRECTORA DEL SEMINARIO DE**  
**DERECHO INTERNACIONAL DE LA**  
**FACULTAD DE DERECHO DE LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PRESENTE**

Estimada Doctora Mansilla:

Me dirijo a usted para informarle que una vez realizada la revisión al proyecto de tesis titulado "Análisis de la Naturaleza Jurídica de la Unión Europea" que para obtener el grado de Licenciado en Derecho, realizó el alumno Alfonso Vera Sánchez y que se encuentra inscrito en el Seminario a su digno cargo, considero que reúne los requisitos necesarios para someterlo a su aprobación.

Por lo anterior, atentamente solicito a usted se realice la revisión correspondiente con objeto de que el alumno citado continúe los trámites relativos a su titulación. Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**



LIC. AGUSTÍN EDUARDO CARRILLO SUÁREZ

ni madre, con todo mi amor,  
mi agradecimiento por el esfuerzo compartido  
por el apoyo incondicional que me ha brindado.  
ni padre y a mi hermano, como homenaje a su cariño,  
y la satisfacción de la meta común alcanzada.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
por la excelencia de la educación que me brindó  
con la esperanza de que continúe siendo un espacio  
de reflexión plural y democrático.

mis maestros por inculcar en mí el amor y respeto  
por las leyes y el deseo de luchar por un mejor país.

Al Dr. Fernando Viveros Castañeda y  
Al Mtro. Rodolfo Higareda Coen por la confianza  
que me brindaron y por su ejemplo de trabajo y  
honestidad.

# ÍNDICE

Introducción.....	Pág. 1
-------------------	-----------

## CAPÍTULO 1

### LA UNIÓN EUROPEA: ORGANISMO INTERNACIONAL O CONFEDERACIÓN DE ESTADOS

1.1 Consideraciones sobre los Elementos Constitutivos del Estado.....	6
1.2 La Soberanía y el Estado.....	14
1.3 Características del Estado Federal y de la Confederación de Estados.....	22
1.4 Características de los Organismos Internacionales.....	32

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).....	43
2.1.1 El Plan Marshall.....	43
2.1.2 El Benelux.....	47
2.1.3 Plan Schuman.....	49
2.1.4 El Tratado Constitutivo de la CECA.....	51
2.2 La Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA).....	55
2.2.1 El Tratado Constitutivo de la CEEA.....	57
2.3 La Comunidad Económica Europea.....	58
2.3.1 El Tratado Constitutivo de la CEE.....	59
2.4 El Acta Única Europea.....	69
2.5 El Tratado de la Unión Europea o de Maastricht.....	85
2.6 El Tratado de Amsterdam.....	108

## CAPÍTULO 3

### CONFORMACIÓN ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1 El Consejo de la Unión Europea.....	119
3.1.1 Los Fondos Estructurales.....	129
3.2 El Consejo Europeo.....	137
3.3 La Comisión Europea.....	148
3.3.1 La Política Agraria Común (PAC).....	163
3.4 El Parlamento Europeo.....	169
3.5 El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.....	189
3.5.1 El Tribunal de Primera Instancia.....	204

## CAPÍTULO 4

### CONFORMACIÓN ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA. (CONTINUACIÓN)

4.1 El Tribunal de Cuentas Europeo.....	208
4.2 El Banco Europeo de Inversiones.....	225
4.3 El Banco Central Europeo.....	235
4.4 El Comité Económico y Social.....	239
4.5 El Comité de las Regiones.....	245
4.6 La Política Exterior y de Seguridad Común .....	251
4.7 La Cooperación en los Ámbitos de Justicia e Interior.....	269

## CAPÍTULO 5

### PERSPECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿HACIA UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS?

5.1 Competencias Exclusivas y Concurrentes de la Unión Europea.....	279
5.2 El Derecho Comunitario.....	287
5.3 La ampliación a los Países de Europa Central y Oriental.....	316
5.4 La Reforma Institucional Pendiente.....	325
5.5 El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Cooperación en los Ámbitos de Justicia e Interior como Competencias de la Unión Europea.....	331
Conclusiones.....	344
Bibliografía.....	351

## Introducción.

La Unión Europea es un organismo supranacional que ha trastocado en forma definitiva el concepto de soberanía, cuya defensa servía para justificar actitudes proteccionistas y excesivamente nacionalistas. En el marco de la globalización que se vive actualmente a nivel mundial, la supervivencia de dichas actitudes no se justifica; por el contrario, la modificación del concepto de soberanía era inevitable y deseable.

En ese sentido, la existencia de la Unión Europea se constituye en el prototipo de los esquemas de integración. Efectivamente, en todo el mundo actualmente se realizan procesos de integración económica que permiten identificar claramente bloques económicos en Norteamérica, Sudamérica, Europa y Asia.

La constitución de dichos bloques económicos ha despertado en todos los casos, la inconformidad de no pocos ciudadanos de los Estados involucrados en los mismos. El motivo principal de dicha inconformidad es el poco interés que parecen demostrar los dirigentes de esos bloques económicos, por el bienestar social de la población que comprenden.

La Unión Europea, si bien no es ajena a tales movimientos de inconformidad, es por mucho, el bloque económico cuyos dirigentes se han preocupado en mayor medida por el respeto a la diversidad y a los derechos humanos y de las minorías; por la expansión y el respeto de la democracia como sistema de gobierno; por la solución pacífica de la controversias y por el bienestar social de su población.



En consecuencia, los Estados inmersos en procesos de integración económica pueden extraer múltiples lecciones a partir de la experiencia europea, aplicables mediante ciertas modificaciones, a sus propios procesos. México no es ajeno a esa dinámica mundial y vive actualmente diversos procesos de integración, entre los cuales destaca, por supuesto, el existente entre los tres Estados de Norteamérica.

Otro de los aspectos por los cuales resulta interesante el estudio de la Unión Europea, es el hecho de que la Unión Europea rebasó hace tiempo el concepto de integración puramente económica, adentrándose en procesos de integración monetaria, social, militar y aún política como lo indica la existencia de orientaciones comunes en materia de política exterior o en materia de cooperación policial. Es asimismo, el único caso en el mundo en que la integración ha comprendido todos esos aspectos simultáneamente y es también el único organismo en que la integración económica y monetaria es total y la integración militar, social y política se encuentran en un estado muy avanzado.

Evidentemente, el instrumento primordial para la consecución del grado de integración que muestra la Unión Europea, ha sido el derecho. El derecho internacional sirvió de fundamento para los avances en el proceso de integración, sin embargo, el marco jurídico que lo sustentó fue prontamente rebasado y se originó una categoría nueva de derecho: el derecho comunitario, autónomo respecto del derecho internacional, así como respecto del derecho interno de los Estados miembros, pero obligatorio y coactivo para los Estados miembros, de aplicación directa y con supremacía respecto del derecho interno.

Todas esas características que posee la Unión Europea despertaron un enorme interés jurídico en mí y son la razón de profundizar en el estudio de la misma.

El primer capítulo de esta tesis tiene el propósito de exponer las características de los principales sujetos del derecho internacional: los Estados y las organizaciones internacionales y contrastarlas con las características de la Unión Europea.

En el segundo capítulo, realizamos una descripción del proceso de evolución de la Unión Europea que transitó por todas las formas de integración económica conocidas, desde las preferencias aduaneras, hasta culminar en la unión económica y monetaria, mientras se realizaron al mismo tiempo procesos de integración militar, social y política.

El tercer y cuarto capítulos exponen de forma lo más breve posible, tomando en cuenta la gran amplitud de las competencias comunitarias y la complejidad de sus instituciones, la estructura y facultades de las instituciones de la Unión Europea, así como el funcionamiento de las principales políticas comunitarias.

Por último, en el quinto y último capítulo, realizamos un esfuerzo para tratar de definir el futuro de la Unión Europea con base en la experiencia histórica de la Unión y apoyándonos en las opiniones de reconocidos tratadistas.

## Capítulo I. La Unión Europea: Organismo Internacional o Confederación de Estados.

La naturaleza jurídica de la Unión Europea no resulta fácil de dilucidar; menos aún si se observa la amplitud de sus facultades, su origen convencional internacional, la existencia de un ordenamiento jurídico propio, autónomo, diverso del derecho internacional y del derecho interno por su carácter marcadamente evolutivo. Para algunos, posee el carácter de organización internacional, para otros podría constituir una confederación de Estados y algunos otros podrían calificarla como un sujeto sui generis del derecho internacional, equidistante entre las organizaciones internacionales y los Estados federales.

En este capítulo estudiaremos los caracteres de los Estados, de las organizaciones internacionales; el derecho y las facultades comunitarias, intentando determinar con base en dichas características, si la Unión Europea tiene la naturaleza jurídica de un Estado, de confederación de Estados, de organización internacional o de sujeto atípico del derecho internacional.

Otra cuestión de fundamental importancia que habremos de analizar, es lo relativo al título con que han sido transferidas a la Unión las facultades que originalmente poseían los Estados miembros y hasta qué punto un Estado ve disminuida su soberanía por el hecho de ceder dichas facultades.

Raúl Trujillo coincide en la necesidad de examinar detenidamente las competencias de la Unión Europea, lo cual nos permitirá determinar su naturaleza jurídica, cuando afirma: "En

la Unión Europea, donde importantes parcelas de poder han sido ya traspasadas a favor de una autoridad supranacional, dotada de personalidad jurídica, no existe unanimidad entre la doctrina sobre si se trata de una renuncia o pérdida de soberanía en aras de un interés superior, o de un ejercicio compartido de soberanía. Para ello creo que es necesario analizar, si bien sea sucintamente, la naturaleza jurídica de la Unión Europea<sup>1</sup>.

Asimismo, haremos un breve análisis de los dos mecanismos de cooperación intergubernamental integrantes de la Unión Europea, que son la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en los Ámbitos de Justicia e Interior. Dichas políticas no tienen carácter supranacional como el resto de las competencias comunitarias, sino que debido a su importancia, han sido colocadas por los Estados miembros dentro de la Unión pero funcionando mediante la cooperación intergubernamental.

La existencia de ambas políticas constituye uno de los argumentos preferidos por quienes consideran a la Unión Europea como una organización internacional, pero paradójicamente representan el ejemplo más patente de la orientación federal en que marcha la Unión y de la mayor amplitud de objetivos que han sido asignados a ella, en comparación con las clásicas organizaciones internacionales.

Si bien el Estado es el sujeto típico del derecho internacional público, esto no excluye la existencia de otros sujetos de dicho ordenamiento. En este sentido, en la teoría pura del

---

<sup>1</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior. 1ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1999. Pag. 99

derecho, Hans Kelsen considera sujeto del orden jurídico internacional a toda entidad o individuo que sea destinatario directo de una norma de dicho orden.

La teoría de la responsabilidad de Eutathiades, por su parte, considera que el sujeto de derecho internacional debe encontrarse en alguna de estas dos situaciones:

- Ser titular de un derecho y poder hacerlo valer mediante la reclamación internacional, o bien,
- ser titular de una obligación y tener capacidad de cometer un delito internacional.

Sin ser este un espacio en el que corresponda analizar las diversas teorías que se han formulado acerca de la personalidad jurídica internacional, sí podemos señalar que las dos teorías precitadas, permiten constatar la existencia de diversos sujetos del ordenamiento jurídico internacional, además de los Estados.

### **1.1 Consideraciones sobre los elementos constitutivos del Estado.**

Tal como lo constatan todos los teóricos del Estado, éste resulta un concepto de muy difícil definición, tarea que se complica aún más si tomamos en cuenta las diversas connotaciones que se otorgan en forma coloquial a este término. Así por ejemplo, suele hablarse erróneamente del Estado como si se tratara de un sinónimo del concepto de gobierno; igualmente, suele denominarse Estado al territorio de éste, o bien, al conjunto de la sociedad.

Es importante señalar que el concepto de Estado ha sido analizado desde ópticas diferentes, según se trate de la Teoría del Estado, la cual da primacía al análisis de sus elementos constitutivos, especialmente a la soberanía o del Derecho Internacional, para el cual resulta de mayor relevancia analizar las características de su personalidad jurídica internacional y sus relaciones con los demás sujetos de dicho ordenamiento.

La definición de Estado que nos parece acertada nos la proporciona Andrés Serra Rojas, según el cual, "El Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas".<sup>2</sup>

La teoría clásica habla de la existencia de tres elementos esenciales del Estado: pueblo, gobierno y territorio. No obstante, la concepción actual del Estado ha provocado la reconsideración de sus elementos. Así, para Carlos Arellano García, posee cuatro elementos esenciales: el elemento humano nacional o población; el elemento geográfico o territorio; el elemento político, comúnmente conocido como gobierno y el elemento jurídico.

Según decir del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en el Estado convergen elementos formativos, anteriores a la creación del mismo como persona moral y elementos posteriores a su

---

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. 15ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2000. Pag. 187

formación pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentran el pueblo, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, siendo elementos posteriores el poder público y el gobierno.

Como podemos observar, los cuatro elementos considerados por Carlos Arellano García, son equivalentes a los elementos formativos que menciona Burgoa Orihuela en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, mientras que el poder público y el gobierno son los instrumentos con que cuenta el Estado para cumplir sus objetivos. Nosotros consideramos como sus elementos al pueblo, el territorio, el poder soberano que se expresa mediante el Constituyente y el orden jurídico fundamental o constitucional.

La población se presenta como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado; es en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. Ahora bien, la nación como comunidad culturalmente homogénea, además de ser anterior al Estado, es la causa originaria de su creación.

Los individuos que comprende la población son gobernados y los órganos del Estado, es decir, los gobernantes, ejercen el poder estatal en el marco del orden jurídico fundamental (constitucional) y del orden secundario (legal).

A pesar de la similitud existente entre los conceptos de nación y pueblo o población, ambos se refieren a cosas distintas: "...el pueblo es la unidad sucesoria de generaciones, en tanto la

nación es la unidad espiritual de un pueblo que ya se ha realizado en la historia... En suma, la nación es la unidad cultural de un pueblo, producida en el devenir libre de las generaciones, siempre inconclusas y mirando ardientemente al futuro.”<sup>3</sup>

El territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal. Del mismo modo, implica una esfera de competencia ya que delimita en el espacio la independencia de un Estado frente a los demás; es el espacio físico de vigencia de las leyes y permite demarcar su ámbito de aplicación (territorialidad), fuera del cual, las leyes poseen eficacia normativa (extraterritorialidad) únicamente en casos específicos.

Cada Estado posee un orden jurídico nacional, que debe ejercer únicamente en su territorio, en principio. El derecho internacional se encarga de delimitar los ámbitos espaciales de validez de los órdenes jurídicos nacionales. La imposición del ordenamiento jurídico se realiza dentro de un ámbito determinado, que se identifica mediante la posesión de un espacio territorial. Actualmente, la realidad se ha impuesto y permite cada vez más excepciones a la regla de la territorialidad de las normas.

El Estado es soberano por ser la persona jurídica en que una nación (y algunos elementos extranacionales) se ha organizado política y jurídicamente. El poder soberano o soberanía

---

<sup>3</sup> De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. 4ª. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pags. 57 y 58



side en su propio pueblo. La soberanía popular es inalienable e indivisible.

La soberanía popular debe encausarse a través de un Poder Constituyente cuya finalidad es estructurar al Estado mediante la creación de una Constitución. En dicha Constitución, deberá plasmarse la Constitución real de la nación, es decir, el modo en que la nación quiere estructurarse a sí misma. Igualmente, el Constituyente crea jurídicamente al Estado como suprema institución pública dotada de personalidad jurídica, a través de la Constitución.

El Estado tiene una finalidad genérica manifestada en fines específicos (el bienestar general de la población, la imposición del orden jurídico, entre otras). Para alcanzar esos objetivos, requiere estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica a la cual llamamos poder público, según lo expresa el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela. Esta actividad se desenvuelve a su vez, en las tres funciones clásicas: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

Debido a que el Estado no tiene una existencia real, física, necesita órganos para expresar su voluntad legal. Tales órganos, llamados órganos de gobierno, son imprescindibles para su existencia.

Podemos definir a los órganos de gobierno como "...entes impersonalizados, individuales o colectivos, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones

en que se desarrolla el poder público".<sup>4</sup> El conjunto de órganos del Estado conforma su gobierno.

Un internacionalista destacado como Alfred Verdross, define al Estado como "...una comunidad humana, perfecta y permanente, capaz de gobernarse plenamente a sí misma en forma independiente, la cual debe tener la capacidad necesaria para imponer su propio ordenamiento jurídico y mantener relaciones jurídicas internacionales con el resto de la comunidad internacional"<sup>5</sup>. Como podemos observar, esta definición acentúa la capacidad que debe poseer el Estado para imponer su propio ordenamiento jurídico y mantener relaciones internacionales.

Sólo esta comunidad humana perfecta tendría la capacidad de perseguir por sí misma los fines que le son propios. Esta comunidad constituida en Estado debe ser permanente, sobrevivir revueltas, cambios políticos; es decir, permanecer aunque cambie su forma de gobierno.

Ortiz Ahlf señala otras características típicas del Estado, enfocadas primordialmente hacia su actividad externa, como son el autogobierno, que entiende como su capacidad para elegir por sí mismo su dirección, sin intervención o injerencia de terceros Estados en los asuntos internos.

---

<sup>4</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1994. Pag. 259.

<sup>5</sup> Verdross, Alfred cit. por Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª. ed. Ed. Harla. México, 2000. Pag. 64

La independencia es otra característica estatal, concebida como la facultad del Estado soberano para decidir su política exterior de forma autónoma sin estar sometido a la voluntad de terceros Estados, lo cual concuerda en cierta medida con el aspecto exterior de la soberanía, que estudiaremos más adelante. Consecuentemente, debe contar con órganos de representación hacia el exterior, que habrán de dirigir sus relaciones internacionales.

De todo lo antes expuesto es fácil constatar que la Unión Europea no es un Estado. Aún cuando el Tratado de la Unión Europea creó una ciudadanía europea a la cual pertenecen todos los nacionales de los Estados miembros, según veremos más adelante, no puede considerarse todavía que los europeos en su conjunto se consideren como la población de un Estado europeo. Esto está estrechamente ligado al concepto de nación, que como hemos explicado es distinto al de población; actualmente los nacionales de todos los distintos Estados miembros no se consideran una nación europea. No obstante, la Unión realiza grandes esfuerzos por crear una conciencia europea en todos los ciudadanos de la Unión.

En lo relativo al territorio, la Unión tiene competencia sobre todo el territorio de los países miembros, según éstos lo decidieron, pero dicho territorio pertenece aún a cada uno de los Estados miembros y no a la Unión Europea.

Por otro lado y según veremos más adelante, la Unión Europea no posee un poder soberano, sino que los Estados miembros han decidido, en uso de ese poder soberano que ellos sí

poseen y radica en su población, compartir el ejercicio de esa soberanía con las instituciones comunitarias.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas considera que los tratados constitutivos de las comunidades europeas, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam son la Constitución de la Unión Europea, con lo cual podría considerarse que la Unión posee un orden jurídico fundamental que es un elemento del Estado.

En lo relativo a los órganos de gobierno que son el medio de que se vale el poder soberano para ejercer el poder público, podemos observar en las instituciones comunitarias el embrión de un eventual gobierno europeo, pero en la actualidad aún cuando sus competencias son enormes y su jurisdicción obligatoria en ciertas materias, existen algunos ámbitos fundamentales que escapan a su competencia. Son los ámbitos contenidos en los dos mecanismos de cooperación intergubernamental que se encuentran integrados en la Unión Europea. Por ello, no podemos aún considerar que existe un gobierno europeo.

Asimismo, no existe la intención por ninguno de los Estados miembros ni aún por alguna institución comunitaria, de crear un nuevo Estado que sustituya a los miembros. Por lo tanto, la comunidad internacional no ha necesitado plantearse si la Unión Europea, que además carece de personalidad jurídica propia, es un nuevo Estado o no. Por último, ninguno de los europeístas destacados o de los autores que escriben acerca de la Unión, pretenden calificarla como un Estado.

## 1.2 La soberanía y el Estado.

La soberanía es la aptitud del Estado para crear normas jurídicas, que se manifiesta en dos aspectos; en lo interno, mediante la aptitud de crear dichas normas aún en contra de la voluntad de los obligados y en lo externo, mediante el logro de una situación de igualdad en el ámbito de las relaciones internacionales, lo cual incluye la creación de las normas jurídicas internacionales.

Mario de la Cueva enumera las notas fundamentales de la soberanía: unidad, indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Siguiendo la teoría de Juan Jacobo Rousseau, De la Cueva comenta que la soberanía no es un atributo del poder, que como tal no existe, ni lo es del Estado que no es un ser real; la soberanía es parte de la voluntad general. "La voluntad general no es más que la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad".<sup>6</sup> La voluntad general es libre por esencia y es la suma de las voluntades individuales del pueblo del Estado.

Jean Bodin afirmaba que la soberanía tiene dos vertientes: "...una externa, que es el no reconocimiento de ningún poder exterior susceptible de influir, menos aún de determinar, la vida de la comunidad, dimensión que equivale a la independencia de la república frente a cualquier otra; y una segunda interna que consiste en el no reconocimiento de ningún poder

---

<sup>6</sup> De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. Op cit. Pag. 108

que pretenda oponerse al del soberano, de lo que a su vez se desprende la ya citada potestad irrestricta de expedir, modificar y derogar la ley humana y la de hacerla ejecutar”<sup>7</sup>.

Según Rousseau, la soberanía reside en el pueblo, pero debe ejercerse por medio de los representantes democráticamente elegidos. El pueblo hizo uso de la soberanía cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado mediante la Constitución creada por el Constituyente. De esta forma, los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos. El pueblo, titular originario de la soberanía, subordinó a la Constitución su propia soberanía. En consecuencia, la Constitución obliga tanto a los órganos como al poder que los creó.

Felipe Tena Ramírez señala por su parte en su Derecho Constitucional Mexicano, que la soberanía significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder. Esto se traduce en la noción de que el poder público se ejerce sobre todos los individuos que forman el pueblo del mismo. De ahí se concluye la independencia y supremacía que caracterizan al poder soberano.

Al respecto, Tena Ramírez comenta que: “La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la

---

<sup>7</sup> De la Cueva, Mario, La Idea del Estado. Op cit. Pag. 71

potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.”<sup>8</sup>

Una de las principales tareas del derecho internacional público consiste en determinar las competencias estatales, de modo que se realiza un reparto de competencias entre cada estado y entre éstos y la comunidad internacional. Ese reparto tiene como base el respeto a las soberanías, que se manifiesta primordialmente en el dominio ejercido por éstos sobre su territorio y sus gobernados.

Óscar Sepúlveda afirma en su obra Derecho Internacional, que la dificultad para definir a la soberanía se ve aumentada por el hecho de que todas las teorías relativas a la soberanía han estudiado el concepto desde el punto de vista interno del Estado, sin tomar en cuenta al derecho internacional. Consecuentemente, propone otorgar un contenido radicalmente distinto a la noción de soberanía, pues considera que únicamente de ese modo podrían ser compatibles la concepción del ente soberano y la existencia de la comunidad internacional y el derecho internacional. En su opinión, es Hermann Heller quien mejor consigue ese cometido cuando afirma que la validez del derecho internacional está basada en la voluntad de los Estados y en la validez de los principios ético-jurídicos.

Los Estados otorgan positividad a los principios jurídicos convirtiéndolos en preceptos jurídicos, los cuales, considerados en conjunto, forman el derecho internacional. Los sujetos de ese derecho son libres, soberanos y jurídicamente iguales y son ellos mismos los

---

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª. ed. Edit. Porrúa. México, 1994. Pag. 6

que formulan ese derecho. En consecuencia, la soberanía implica la capacidad de hacer positivos los preceptos obligatorios para la comunidad internacional. Para Hermann Heller: "...decir que un Estado es soberano significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior".<sup>9</sup>

Mediante la utilización de este concepto funcional de soberanía, dice César Sepúlveda, se destierra la idea de la existencia de la soberanía como algo inherente a los Estados, que los exime de cumplir con el derecho internacional y se logra concebir al derecho internacional como un orden jurídico de entes soberanos a los que obliga. Las características modernas de la soberanía, son la capacidad de creación del orden jurídico, tanto interno como internacional, y al mismo tiempo, la obligación de actuar conforme al derecho y asumir la responsabilidad por su conducta.

Por último, señala Carlos Arellano García que: "En lo internacional, la soberanía aún no llega al establecimiento de una autoridad superior a la de los Estados soberanos que componen la comunidad de países. Existen ciertos destellos de supranacionalidad que alguna vez conducirán al establecimiento y fortalecimiento de órganos de supremacía frente a los Estados soberanos pero, predomina la atomización del poder en los Estados nacionales".<sup>10</sup> Parece conveniente adelantar aquí que los destellos de supranacionalidad de que habla Arellano se toman cada vez más claros. Esta afirmación se sustentará cuando

---

<sup>9</sup> Sepúlveda, César. Derecho Internacional. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1977. Pag. 86

<sup>10</sup> Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional. 2ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1993. Pag. 172



hablemos de las importantes competencias concedidas a la Unión Europea, así como de los procesos que permiten que dichas competencias se acrecienten paulatinamente.

**La Unión Europea y la soberanía.** El problema de la compatibilidad entre la soberanía estatal y la existencia de un sistema institucional y jurídico comunitario no suscita unanimidad entre la doctrina. Pareciera, a primera vista, que la creación de la Unión Europea y la consecuente atribución de facultades en favor de las instituciones comunitarias, implican la cesión total de su soberanía en esas materias (política monetaria, política comercial, política agrícola común, entre otras) por parte de los Estados, a favor de la Unión Europea. Esta opinión se refuerza si atendemos a lo estipulado en los tratados constitutivos de las comunidades europeas, particularmente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, según los cuales, la atribución de competencias de los Estados a favor de las instituciones comunitarias tiene carácter irreversible. Asimismo, se establece que la pertenencia a la Unión Europea es irrenunciable.

No obstante lo mencionado por los tratados constitutivos, la soberanía de los Estados miembros de la Unión no ha sido enajenada a favor de las instituciones comunitarias. Debemos hablar de un ejercicio compartido de la soberanía entre los Estados miembros, en aquellas materias que no han sido transferidas a la Unión Europea y las instituciones de la Unión en aquellas materias transferidas a ellas por los Estados miembros. Ahora bien, la decisión de compartir el ejercicio de la soberanía fue una decisión libremente adoptada por cada Estado, con base precisamente, en su soberanía y en su capacidad de autodeterminación.

Al respecto, Borchardt afirma que los Estados renuncian a su soberanía cuando transfieren facultades a la Unión Europea: "...los Estados miembros han renunciado a parte de su soberanía en beneficio de la Comunidad y han dotado a ésta de autoridad propia, independientemente de los Estados miembros. En el ejercicio de sus atribuciones, la Comunidad puede promulgar actos de soberanía europea que equivalen, por sus efectos, a los estatales".<sup>11</sup>

Araceli Mangas Martín habla de integración parcial de soberanías y nos dice que: "Esos Estados miembros, a pesar de la transferencia de soberanía, siguen siendo Estados soberanos".<sup>12</sup>

Jean Víctor Louis acuñó el término soberanía divisible, que define como una nueva concepción de la soberanía: "Se trata más bien de determinar en función de la atribución de competencias a la Comunidad y del ejercicio que ha hecho del mismo, quién, del Estado o de la Comunidad, tiene el dominio de tal o cual cuestión, sin que quepa excluir, según el caso, ni acciones conjuntas, ni el cumplimiento de tareas subordinadas por el Estado. La idea de soberanía divisible conviene perfectamente para describir el funcionamiento de un sistema de integración. El ejercicio de estas competencias en el seno de instituciones comunes no se traduce en términos de pérdida de soberanía para el Estado. Al contrario, su participación en el poder de decisión en el seno de la organización le otorga la posibilidad

---

<sup>11</sup> Trujillo Herrera, Raúl, Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 113

<sup>12</sup> Ibidem. Pag. 113

de ejercer sus responsabilidades que, en el plano nacional, se habían convertido en puramente formales para Estados convertidos en interdependientes".<sup>13</sup>

Nosotros concordamos plenamente con la idea de que en la Unión Europea existe un ejercicio en común de las soberanías. Cuando se integraron a la Unión Europea las naciones no renunciaron a decisiones fundamentales que las constituyen como tales y del mismo modo los Estados miembros decidieron participar en el proceso legislativo comunitario mediante los cauces y procedimientos establecidos, según veremos en los capítulos subsiguientes. Igualmente, participan en la adopción, ejecución y eventualmente en el control de los actos jurídicos, que aunque les resultan obligatorios, no les resultan ajenos en absoluto.

La soberanía de los miembros de la Unión Europea todavía radica esencial e inalienablemente en su población. Los Estados miembros únicamente transfirieron a la Unión el ejercicio de competencias que antes eran ejercidas en forma exclusiva por los Estados. A pesar de esta transferencia, los Estados podrían en cualquier momento recobrar el ejercicio exclusivo de esas facultades mediante su renuncia a la Unión Europea, lo cual demuestra que la soberanía aún reside en el pueblo de cada uno de los Estados miembros. Lo único que impide a los Estados renunciar a la Unión, es el respeto al compromiso internacional que adquirieron al ingresar en la misma.

---

<sup>13</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 114

**La personalidad jurídica internacional del Estado.** Los Estados como sujetos del derecho internacional pueden nacer, extinguirse o modificarse.

En lo relativo al nacimiento de los Estados, Hans Kelsen afirma que: "...un nuevo Estado adquiere existencia para el derecho internacional si un gobierno independiente se constituye a sí mismo, implantando en un cierto territorio un orden coercitivo eficaz, es decir, si ese gobierno está en condiciones de obtener una obediencia permanente de los individuos que viven en ese territorio".<sup>14</sup>

Un Estado permanece el mismo mientras se mantenga la continuidad en su orden jurídico; es decir, que los cambios producidos en dicho orden se hagan de conformidad con lo prescrito por la norma constitucional. Su extinción tendrá lugar cuando el gobierno ya no esté en condiciones de obtener obediencia mediante el sistema coercitivo que anteriormente había sido eficaz en el territorio de ese Estado. Además, es necesario que ningún otro gobierno sea capaz de lograr obediencia en ese territorio, de modo que el territorio del antiguo Estado pase a formar parte de uno o varios Estados.

Por su parte, el derecho internacional es el ordenamiento encargado de determinar las condiciones merced a las cuales una comunidad puede ser considerada válidamente como un Estado y en consecuencia, como sujeto del derecho internacional. Una comunidad

---

<sup>14</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2ª. ed. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995. Pag. 260

constituye un Estado cuando los individuos que pertenecen a ella viven en un determinado territorio bajo un gobierno independiente y efectivo.

En el caso de la Unión Europea no podemos decir que haya dado lugar a la creación de un nuevo Estado o que busque conseguir tal fin. Los fundadores de las comunidades europeas tenían en mente la creación a largo plazo de una federación de Estados, según estudiaremos en el capítulo siguiente. Pero, en el supuesto de que en el largo plazo se arribara a la creación de esa federación, lo cual es probable, esto no implicaría automáticamente la creación de un nuevo Estado. Aún habría que esperar a que sus miembros manifestaran su voluntad de constituir un nuevo Estado y después procedieran a solicitar su reconocimiento por la comunidad internacional, lo cual no creemos que vaya a suceder.

### **1.3 Características del Estado federal y de la Confederación de Estados.**

Los Estados unitarios son aquellos que no se encuentran subdivididos en entidades con facultades legislativas que ejerzan autonomía sobre una porción de territorio. Los llamados Estados compuestos, por el contrario, son aquellos integrados por una pluralidad de entidades que pueden tener a su vez, soberanía internacional y otras veces, dicha soberanía compete sólo al Estado unión, mientras las entidades federativas poseen ciertas facultades autónomas en lo interno.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional. Op. cit.

Según Carlos Arellano García, entre los tipos de Estados compuestos, existen varias clases: la unión personal y la unión real, la confederación, la federación, la Comunidad Británica de Naciones y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ahora desaparecida.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela opina sobre este punto, que sólo existen dos formas de Estado: los Estados unitarios o centrales y los federales. Respecto de las confederaciones, dicho autor rechaza considerarlas como otra forma de Estado, pues considera que no dan nacimiento a un Estado distinto a aquellos que se unen, aunque la unión o confederación puede evolucionar hasta configurar un Estado federal o unitario.

En el Estado unitario los órganos que ejercen las funciones legislativa y administrativa tienen competencia para la totalidad del territorio estatal y no existen órganos locales constituidos al efecto. En consecuencia, existe un solo legislador en todas las materias y para todo el territorio estatal; igualmente, el poder ejecutivo es uno solo para todo el territorio, aunque pueden descentralizarse algunas funciones administrativas. En relación a la función jurisdiccional también existe descentralización funcional que se manifiesta en un sistema en que las autoridades jurisdiccionales tienen competencia territorial.

Resulta necesario en este punto, reflexionar sobre el proceso de creación de los Estados federales, el cual pudiera arrojar alguna luz sobre el futuro de la Unión Europea. El paradigma de dichos procesos es probablemente, la creación de los Estados Unidos de América, que en sus inicios constituía una confederación de Estados libres y soberanos, que

conservaban su soberanía, libertad e independencia, así como todos las competencias y facultades no delegadas en la confederación.

El órgano central de la confederación era el Congreso, integrado por delegados designados por los Estados confederados en el que cada Estado disponía de un voto. Al Congreso le correspondía velar por los intereses comunes de la confederación, declarar la guerra, hacer la paz, enviar y recibir embajadores, celebrar tratados y alianzas políticas. Esta confederación evolucionó paulatinamente hasta convertirse en una federación.

Debemos tomar en cuenta que el Estado federal es una entidad creada a través de la unión de Estados que antes se encontraban desvinculados totalmente. En ese sentido, pueden observarse tres etapas sucesivas en el proceso de constitución de un Estado federal: "...la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza".<sup>16</sup>

Dentro de estas etapas, el Dr. Ignacio Burgoa identifica a la confederación como la segunda de ellas; es decir, la mera alianza entre Estados. Para que esta alianza evolucione hacia la federación es necesario un último grado de vinculación, dejando los Estados de ser libres y soberanos, para permanecer autónomos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. Pags. 407 y 408

<sup>17</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit.

Las entidades de un Estado federal poseen cierto grado de autonomía por el hecho de que el órgano legislativo de cada entidad es competente en relación con las materias que establece la Constitución local, por lo que pueden realizar cambios en sus propias Constituciones. Esta autonomía es limitada ya que se encuentran ligadas por ciertos principios constitucionales federales.

La centralización que existe en los Estados federales, que se manifiesta en el hecho de que existe un ordenamiento jurídico válido para todo el territorio, es muy relativa, ya que las entidades federativas están representadas en el órgano legislativo federal. En un típico Estado federal existen dos cámaras; los miembros de una de ellas son directamente elegidos por la población, la segunda se compone de individuos elegidos por la población pero cuya función consiste en representar a las entidades federativas. Otro rasgo de un Estado federal, es que las legislaturas locales participan obligatoriamente en el proceso de reforma de la Constitución federal. Esto asegura que la sola voluntad de los órganos federales no sea suficiente para modificar el ordenamiento fundamental.

Para Carlos Arellano García, los caracteres distintivos de un Estado federal, son entre otros, que la federación se establece en un documento constitucional o pacto federal; que esta unión es perpetua, no transitoria; que en el documento constitucional se realiza una distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, existiendo supremacía de las normas jurídicas federales sobre las normas jurídicas de las entidades



ederativas y subordinación tanto de las entidades federativas como de la federación, a la Constitución federal.<sup>18</sup>

Asimismo, en la federación coexisten órganos de gobierno federales y de las entidades federativas; éstas últimas participan en la modificación del texto constitucional federal, al igual que la federación; ésta última se hace cargo de los asuntos internacionales a través del poder ejecutivo, con vigilancia del legislativo y la personalidad de la federación es la única con relevancia internacional, ya que las entidades federativas carecen de personalidad internacional y sólo pueden actuar a través de la representación de la federación.

En un Estado unitario existe también cierto grado de descentralización de las funciones administrativas y jurisdiccionales, pero no alcanza el grado de autonomía. Esta característica es la que diferencia a los Estados federales de los centrales. En consecuencia, podemos decir que la diferencia entre ambos tipos de Estado no es esencial (ya que consiste únicamente en que sus órganos de gobierno posean o no autonomía) y que sólo se distinguen por el grado de descentralización existente en sus estructuras de gobierno.

La centralización o descentralización del orden jurídico puede ser de diferente grado, dependiendo del número e importancia de las normas centrales y locales. La descentralización es total si las normas son válidas para cada una de las entidades y la centralización es total cuando las normas son válidas para todo el territorio. No obstante, la

---

<sup>18</sup> Cfr. Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional. Op. cit.

descentralización o la centralización totales son meras utopías, según Hans Kelsen, ya que en ambos casos existen límites que no pueden ser rebasados.

Sobre el mismo tema, Hans Kelsen afirma que lo único que distingue a un Estado federal de uno unitario, es el mayor grado de descentralización que existe en el Estado federal. Y la distinción entre un Estado federal y una confederación es el mayor grado de descentralización que existe en la confederación.

Modesto Seara Vázquez define a la confederación como una "...agrupación de Estados soberanos e independientes, asociados para la realización de fines comunes"<sup>19</sup> y señala que es una asociación de Estados soberanos, cada uno de ellos con personalidad internacional, que se constituye mediante un tratado formal con fines de defensa común de intereses o de beneficio compartido. La unión de esos Estados soberanos origina la creación de una asamblea común permanente con facultades legislativas supranacionales en relación con los Estados miembros de la confederación. Esta asamblea está integrada por representantes de los Estados miembros.

El órgano central de la confederación carece de facultades ejecutivas, de modo que las decisiones tomadas por la asamblea deben ser ejecutadas por las autoridades de cada Estado miembro, en su propio territorio. Según lo normalmente establecido en el tratado constitutivo de la confederación, la asamblea tiene derecho de legación tanto activo como pasivo, aunque los Estados miembros conservan su facultad de acreditar representantes en

---

<sup>19</sup> Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. 18ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2000. Pag. 102

al extranjero. La confederación generalmente es transitoria y constituye un punto intermedio en el camino hacia la formación de un Estado federal, o bien, termina por disolverse.

Hans Kelsen por su parte dice que: "Una unión puramente internacional de Estados, equivalente a una comunidad organizada, la llamada confederación de Estados, como, por ejemplo, la Liga de las Naciones, puede asemejarse en muchos aspectos a un Estado federal."<sup>20</sup> Como podemos apreciar, Hans Kelsen no parece considerar a la confederación como un tipo de Estado, sino más bien una alianza entre los mismos, comparable en cierto grado con una organización internacional.

Asimismo, nos dice que la creación de una confederación es objeto de un tratado internacional, igual que en el caso de los Estados federales. Describe a la confederación de manera muy similar al Estado federal, al afirmar que el ordenamiento constitucional de una confederación es válido en todo el territorio de los Estados confederados y representa el orden jurídico central; por otro lado, los Estados confederados son comunidades parciales con sus propios ordenamientos jurídicos nacionales. Al igual que el Estado federal, la confederación puede tener un órgano legislativo con competencia para toda la confederación.

---

<sup>20</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Op cit. Pag. 379

La Constitución de una confederación generalmente no contiene preceptos relativos a las Constituciones de los Estados miembros, aunque puede presentarse la posibilidad de que la autonomía constitucional de los Estados confederados se encuentre restringida.

Podemos señalar como diferencias entre el Estado federal y la confederación, que en el Estado federal las competencias judicial y administrativa son distribuidas entre la federación y las entidades federativas, lo mismo que la competencia legislativa. En la confederación puede establecerse también un tribunal y un gobierno central, pero normalmente el tribunal sólo es competente para resolver conflictos entre los Estados miembros y únicamente como excepción los particulares asumen el papel de demandantes o demandados. En cuanto al órgano central de gobierno, si es distinto al órgano legislativo, está formado por representantes de los Estados miembros, los cuales son distribuidos entre los miembros en forma ponderada y no equitativa.

En el Estado federal los asuntos internacionales, particularmente la conclusión de tratados internacionales, corresponden en exclusiva a la federación, incluyendo los aspectos militares. En cambio, las confederaciones tienen competencia sólo para solucionar conflictos entre Estados y a la defensa contra agresiones exteriores y los Estados confederados conservan prácticamente toda su competencia en el ámbito de la política exterior y los asuntos militares. La confederación no posee policía, ejército, marina ni fuerza aérea propios.

Asimismo, un aspecto característico del Estado federal consiste en la existencia de una nacionalidad federal. En las confederaciones no existe la nacionalidad de la confederación, los individuos sólo son nacionales de los Estados miembros.

En un Estado federal, el órgano legislativo federal tiene facultades para imponer directamente obligaciones a los habitantes de las entidades federativas que lo integran. En cambio, en las confederaciones, los Estados confederados deben promulgar leyes para permitir que las obligaciones que determina el órgano legislativo de la confederación puedan imponer obligaciones a los nacionales de los Estados miembros; esto significa que las normas del orden jurídico constitutivo de la confederación sólo obligan directamente a los Estados confederados y los nacionales de los mismos sólo resultan afectados indirectamente, a través de los ordenamientos de los Estados miembros.

En una confederación, los Estados miembros pueden libremente separarse de la misma, mientras que en un Estado federal no existe esa posibilidad jurídica.

En cuanto a ejemplos de este tipo de organización, podemos ofrecer los siguientes: La Confederación Helvética que se inició en 1291 con una alianza perpetua entre varios cantones y que se transformó en federación en 1848. La Confederación de Provincias Unidas de los Países Bajos que se inició en 1579, después de separarse siete provincias de la dominación española. Los Estados Unidos de América fueron hasta antes de devenir un Estado federado en 1789, una confederación. Alemania se caracterizó por su organización confederada en varias épocas de su historia.

Modesto Seara Vázquez, ofrece también como ejemplos de confederaciones actuales: Senegambia, formada en 1982 por un acuerdo entre Senegal y Gambia, poniendo en común transportes, comunicaciones, y defensa, pero conservando cada uno de los Estados miembros, la soberanía. Algunos autores consideran como confederaciones a la Commonwealth británica o la Communauté francesa. También la Comunidad Europea, sería una Confederación en formación".<sup>21</sup>

Una confederación puede originarse en un tratado internacional celebrado por varios Estados dependientes. Otra forma de origen de una confederación puede ser en el sentido inverso; decir, que un Estado federal o incluso un Estado unitario, se descentralice hasta el grado de conformar una confederación. En este caso, si la Constitución presenta el grado de descentralización necesario para constituir una confederación, las entidades antiguamente miembros del Estado federal, se convierten en Estados independientes, en el sentido del derecho internacional.

Michael Emerson, cuando habla acerca del futuro de la Unión Europea en su libro El Nuevo Mapa de Europa,<sup>22</sup> apunta que una confederación permite cierto grado de flexibilidad para que las unidades territoriales que la conforman cumplan sus obligaciones; incluso permite que algunas opten por quedarse fuera, pero no hasta el punto de hacer peligrar la unidad esencial de la unión. En cambio, en la federación, las funciones se ejecutan mediante

---

Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Op. cit. Pags. 103 y 104  
Cfr. Emerson, Michael. El Nuevo Mapa de Europa. 1ª. ed. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1998.

políticas idénticas para todas las entidades federativas. Asimismo, afirma que en el caso de la federación, se reconoce una mayor legitimidad en comparación con la confederación, en la cual los Estados miembros mantienen la primacía política.

A la vista de las características y la definición de confederación que hemos analizado, podemos afirmar que la Unión Europea es una confederación de Estados. En el capítulo 5 del presente trabajo, una vez que hayamos analizado las características de la Unión Europea; su evolución histórica y sus perspectivas futuras, retomaremos esta afirmación y realizaremos una comparación con la definición de confederación que hemos expuesto, así como las características que hemos identificado, con las características de la Unión Europea.

#### **1.4 Características de los organismos internacionales.**

Las organizaciones internacionales surgen para la consecución de algún fin y poseen personalidad jurídica internacional por acuerdo expreso de los Estados que las crean y con los límites establecidos en sus tratados constitutivos.

Las organizaciones internacionales se pueden clasificar, entre otros criterios, de acuerdo con los fines que persiguen o conforme al ámbito territorial en el cual actúan. En razón de los fines perseguidos, están las que se proponen lograr fines generales y las que persiguen fines específicos o particulares.

onforme a su ámbito territorial de acción, las organizaciones internacionales pueden clasificarse en universales y regionales. Las primeras admiten como miembros a países de cualquier parte del mundo y su actividad se extiende al territorio de los Estados miembros. Las segundas limitan su actuación a un área geográfica determinada en su tratado constitutivo.

Loreta Ortiz nos dice al respecto que: "Las organizaciones internacionales son sujetos internacionales de carácter funcional que necesitan de órganos para cumplir sus fines y manifestar su voluntad. La mayoría tiene tres tipos de órganos principales, cuyas funciones características son las siguientes:

- ) Un órgano deliberante de carácter plenario. Se caracteriza por estar formado por los representantes de todos los Estados miembros y tiene competencia general para acordar las líneas fundamentales de actuación de la organización.
- ) Un órgano ejecutivo, su composición es más restringida que la del órgano deliberante y está formado por representantes de algunos miembros. Su funcionamiento es permanente o semipermanente, y ejerce funciones de carácter ejecutivo y demás competencias que sean necesarias para realizar sus fines.
- ) Un órgano administrativo, se caracteriza por ser un órgano de funcionamiento permanente que ejerce funciones administrativas y de representación."<sup>23</sup>

---

Ortiz Ahlf, Loreta. Derecho Internacional Público. Op. cit. Pags. 197 y 198



En lo relativo a la toma de decisiones en los organismos internacionales, la práctica internacional revela los procedimientos de la unanimidad, el método de la disidencia, el voto ponderado, las mayorías simples o calificadas, el consenso y el veto.

La unanimidad es un procedimiento extremadamente respetuoso de la voluntad de los Estados miembros, los cuales nunca se verán obligados a cumplir resoluciones con las cuales no estén conformes. Como desventaja, este procedimiento implica un grave obstáculo para lograr los fines perseguidos, ya que un solo voto negativo basta para impedir la adopción de una decisión.

El método de la disidencia consiste en limitar la aplicación de la resolución a los miembros que la aprobaron. Los Estados que votan en contra o que se abstienen de votar no quedan sujetos a la resolución aprobada.

El procedimiento del voto ponderado va en contra del principio de que a cada Estado corresponde un voto, el cual, a su vez, deriva del principio de igualdad. En el método de la ponderación algunos Estados disponen de más votos que otros para la adopción de decisiones.

Los procedimientos de mayoría simple o mayoría calificada son los más extendidos, sobre todo en organizaciones con carácter universal. La mayoría simple se alcanza con la mitad más uno de los votos, en tanto que la mayoría calificada comúnmente se alcanza con las dos terceras partes de los votos.

El procedimiento del consenso consiste en una práctica observada por los países para evitar las dificultades derivadas de los sistemas de votación. Mediante dicho procedimiento se adoptan decisiones sin recurrir a la votación. En este caso el Presidente del órgano evalúa y justifica el acuerdo de los miembros para aprobar una decisión sin votación. Este método busca garantizar el máximo apoyo posible de los Estados miembros a las decisiones.

Este último método de adopción de decisiones tiene como consecuencias que la vinculación para el Estado que participa en el consenso no tiene claramente un carácter obligatorio, lo cual podría considerarse inconveniente, pero su uso ha imprimido una agilidad indiscutible en la toma de decisiones trascendentales.

Como veremos más adelante, en el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión Europea predomina el método de la votación por mayoría, quedando todos los Estados miembros obligados a aceptar la decisión así adoptada. Asimismo, existe una fuerte tendencia a otorgar cada vez un mayor número de facultades a las instituciones comunitarias y en consecuencia permitir la adopción de decisiones por voto mayoritario.

Las organizaciones internacionales tienen capacidad para crear normas jurídicas a consecuencia del poder normativo que se les ha otorgado en sus tratados constitutivos. La competencia normativa de las organizaciones internacionales se manifiesta hacia el interior en sus reglamentos internos, en instrucciones y en recomendaciones interorgánicas y hacia

el exterior mediante decisiones obligatorias, recomendaciones hacia los Estados Miembros y la preparación de textos internacionales.

No obstante, la adopción de la legislación promulgada por las organizaciones internacionales es voluntaria por parte de los Estados miembros, los cuales manifestaron su voluntad en la firma del tratado constitutivo de dichas organizaciones. En el caso de la Unión Europea, como veremos más adelante, su derecho es coercitivo para sus integrantes, susceptible de sancionarse su incumplimiento; posee efecto directo para los nacionales de los Estados miembros y forma parte del derecho nacional de cada miembro, integrándose en el nivel superior de dicho derecho.

El problema de la subjetividad jurídica internacional ha sido resuelto fundamentalmente por la práctica y la jurisprudencia. En este sentido: "Las organizaciones internacionales fueron creadas para realizar determinadas funciones; tienen, por tanto, una personalidad funcional. Este elemento quizá sea el de mayor utilidad para determinar la amplitud de la subjetividad, pero habrá que analizar en cada caso concreto el tratado constitutivo que determine sus fines y competencias. Así, aun admitiendo de manera general que las organizaciones internacionales tienen subjetividad jurídica internacional, será necesario examinar de forma particular cada uno de los estatutos antes de determinar el grado de la misma, teniendo muy especialmente en cuenta la facultad de concluir tratados internacionales y el derecho de legación."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. Op. cit. Pag. 75

En el pasado, la doctrina se mostró reacia a reconocer personalidad jurídica internacional a las organizaciones internacionales, pero en la actualidad, en virtud de los derechos y obligaciones propios que los tratados constitutivos les confieren, nadie pone en tela de juicio que posean tal personalidad.

La Unión Europea tiene en común con una organización internacional el origen convencional de ambas. En segundo lugar, tanto las comunidades europeas como las organizaciones internacionales tienen atribuidas competencias en función de la cesión de su titularidad por parte de los Estados que las integran, en lo que se conoce como principio de competencia de atribución. Las comunidades europeas y las organizaciones internacionales existen porque así lo han querido unos Estados soberanos.

Sin embargo, aparte de estas coincidencias originarias, tanto la naturaleza de la Unión Europea como la estructura institucional, los objetivos y metas y los mecanismos de actuación, con competencias de titularidad exclusiva y de obligado cumplimiento, así como la existencia del derecho comunitario dotado de obligatoriedad inmediata y primacía sobre el derecho interno que caracterizan a la Unión Europea, son de inspiración federal.

Las normas de derecho internacional público relativas a la personalidad internacional establecen una distinción nítida y rotunda entre los Estados como sujetos originarios y las organizaciones internacionales, que gozan de una personalidad jurídica derivada, condicionada por la voluntad de sus miembros y también por la función que se atribuye a la organización.

La distinción entre ambos tipos de sujetos queda claramente reflejada en los dictámenes del Tribunal Internacional de Justicia: "...mientras un Estado posee la totalidad de derechos y obligaciones internacionales reconocidos por el derecho internacional, los derechos y deberes de una entidad como la organización deben depender de sus propósitos y funciones, tal como son enunciados o implícitos en sus documentos constitutivos y desarrollados en la práctica".<sup>25</sup>

El valor de la función atribuida a la organización internacional y el consentimiento de los Estados constituyen dos condiciones esenciales para determinar su personalidad jurídica que, precisamente por ello, se define como una personalidad funcional y variable, ya que depende en cada caso de las funciones que le hayan sido conferidas. Las comunidades europeas no son una excepción.

De acuerdo con Araceli Mangas: "Los artículos 210 del Tratado CE (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y 184 del Tratado CEEA (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica) declaran escuetamente que cada una de esas Comunidades 'tendrá personalidad jurídica'. Más preciso, el artículo 6 del Tratado CECA (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) añade, junto a

---

<sup>25</sup> Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Noguera. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Iª. ed. Ed. McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag. 626

ello, que 'en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines'<sup>26</sup>

El derecho de legación activo consiste en la facultad de acreditar representantes ante terceros Estados y organizaciones internacionales, mientras que el derecho de legación pasivo, es el derecho de recibir agentes diplomáticos o representantes de otros Estados y organizaciones. Los tratados constitutivos de las comunidades europeas no contienen ninguna disposición relativa al derecho de legación activo y pasivo. A pesar de ello, las comunidades europeas han ejercido ampliamente ambos derechos con una fundamentación distinta en cada caso.

Araceli Mangas afirma también que: "El derecho de legación pasivo se reconoce de manera incidental en el artículo 17 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las CCEE (Comunidades Europeas) cuando establece que 'El Estado miembro en cuyo territorio esté situada la sede de las Comunidades concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante las Comunidades las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales'<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 628

<sup>27</sup> Ibidem. Pag. 629

Por su parte, el derecho de legación activo encuentra su fundamento en una práctica de la Comisión consistente en establecer oficinas o delegaciones exteriores con base en la facultad de organización interna de esta institución y naturalmente, de la aceptación de los terceros Estados y organizaciones internacionales.

Las relaciones de las comunidades europeas con otras organizaciones internacionales se realizan a través de tres sistemas distintos: la representación mediante el ejercicio del derecho de legación activo y pasivo; la cooperación o colaboración normal entre organizaciones internacionales y la participación de las comunidades europeas en organizaciones y conferencias internacionales.

La personalidad jurídica internacional de las comunidades europeas comprende también la capacidad para ser sujeto activo y pasivo de responsabilidad internacional; esto significa que pueden hacer valer sus derechos mediante una reclamación internacional y responder por la comisión de hechos ilícitos o de hechos lícitos causantes de daños en los supuestos de responsabilidad objetiva.

Sobre el particular, afirma Araceli Mangas que: "Las razones que justifican la capacidad de las CCEE (comunidades europeas) como sujetos de la relación jurídica de responsabilidad internacional son, siguiendo a Stein, las siguientes: la autonomía de las CCEE en los ámbitos de su competencia, el reconocimiento de su personalidad jurídica por terceros Estados y organizaciones internacionales, la capacidad, los medios y recursos de las CCEE para reparar daños, las competencias comunitarias en materia de control de las

portaciones y exportaciones que les permiten adoptar medidas de retorsión o represalia cuando sus intereses se ven afectados por el hecho ilícito de un tercero; y, naturalmente, la obligación de las Instituciones comunitarias y de los Estados miembros de respetar sus compromisos y obligaciones internacionales”<sup>28</sup>

En la luz de las características de las organizaciones internacionales que hemos examinado previamente, podemos considerar que la Unión Europea no posee las características de una organización internacional; al menos, rompe por completo con el esquema de las mismas. Esto es así por la amplitud enorme de sus competencias, por la naturaleza vinculatoria y suprema del derecho que genera, por la jurisdicción obligatoria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en las materias competencia de la Unión Europea y por el hecho de que la Unión Europea está conformada, justamente, por tres organizaciones internacionales clásicas (CECA, CEE y CEEA), que sí poseen personalidad jurídica internacional, a las que se suman dos mecanismos de cooperación intergubernamental diseñados por los Estados miembros para atender determinadas materias.

---

Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 632



## Capítulo 2: Antecedentes Históricos y Evolución de la Unión Europea.

El proceso de integración europea es un proceso dinámico, evolutivo e inacabado y podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la Unión Europea es sólo un eslabón más en la cadena de la integración europea y no el producto final de la misma.

La veracidad de la afirmación anterior se confirma con tan solo analizar el desarrollo del proceso de integración europeo. Este proceso dio comienzo hace cincuenta años con la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (que en adelante citaremos como la Comunidad del Acero o con su denominación formal). Pero los fundadores de dicha comunidad tenían en mente un objetivo mucho más ambicioso: la consecución de una federación europea.

Ese objetivo era imposible de alcanzar en un solo paso, por lo que reflexionaron en la conveniencia de fusionar primero las economías y por ende, los intereses económicos de los países miembros; posteriormente, dotarían a la organización resultante del necesario aspecto social hasta conseguir la federalización de los Estados europeos.

En este capítulo analizamos el proceso de evolución de la integración europea desde sus inicios hasta el momento actual, tanto en su dimensión económica como en sus aspectos sociales. Ello nos permitirá entender mejor la naturaleza de esta comunidad de pueblos, que representa sólo un eslabón en la larga cadena que conforma el proceso de integración europea.

## **2.1 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero.**

En 1947, Estados Unidos y el Reino Unido decidieron transferir la administración del sistema de la cuenca del Ruhr (localizada en Alemania) a las autoridades alemanas, por lo que Francia y el Benelux protestaron y mostraron su preocupación. Con objeto de evitar futuros conflictos entre las potencias que se habían repartido la explotación de la cuenca, se acordó en 1949 diseñar un sistema internacional para la explotación de la cuenca del Ruhr en el cual participarían los aliados y Alemania, aunque en una situación desigual, en la explotación y el control del carbón y del acero de la cuenca.

A partir de este sistema de administración internacional de la cuenca del Ruhr, Francia propuso una administración europea que excluyera a los Estados Unidos de América.

### **2.1.1 El Plan Marshall.**

Un antecedente indirecto de la creación de la Comunidad del Acero fue la puesta en marcha del Plan Marshall. La situación económica europea de la posguerra era sumamente grave. El problema europeo era fundamentalmente de recursos líquidos cuya existencia era indispensable para lograr el multilateralismo en los pagos y la liberación de importaciones.

En este escenario, Europa sólo podía encontrar dos salidas: la ayuda de Estados Unidos de América, único país en condiciones de concederla o la planificación socialista que permitía una elevada tasa de inversión y una rápida recuperación con base en una fuerte reducción

poral en el consumo. La primera salida fue adoptada por Europa occidental; la segunda seguida por los países del este.

En junio de 1947, el general George Marshall, Secretario de Estado de Estados Unidos de América, expuso que el gobierno de su país estaba dispuesto a cooperar en la reconstrucción de todos los países de Europa y delineó las características de esta ayuda.

Según Ramón Tamames: "La ayuda a Europa le interesaba a E.E.U.U. por dos razones esenciales. En primer lugar, porque ante la amenaza de una recesión de su propia economía, parecía de todo punto necesario mantener dentro de ella un nivel de actividad lo más elevado posible; esto exigía una mayor demanda de mercancías norteamericanas, que a difícil se produjese si los países europeos seguían careciendo por completo de los recursos con los cuales financiar su importación. A escala internacional, E.E.U.U. se decidió por la política de cebar la bomba: promover la recuperación europea por medio de créditos y donaciones, hasta que su actividad se normalizara y pudiera seguir sosteniéndose por sí misma sin necesidad de más ayuda.

La segunda razón de los E.E.U.U. para ayudar a Europa era menos evidente, pero no menos importante; los avances electorales socialcomunistas en Francia e Italia, el proceso de las nacionalizaciones laboristas en el Reino Unido, y la situación económica sumamente precaria en todo el Viejo Continente, hacían meditar sobre la viabilidad que en él tendría el sistema capitalista en caso de no ser ayudado desde Norteamérica."<sup>1</sup>

---

Tamames, Ramón y Mónica López. La Unión Europea. 4ª. ed. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999. Pag. 47.

verdadero comienzo de la cooperación económica europea fue resultado de las condiciones que los Estados Unidos de América impusieron a la concesión de su ayuda. El cumplimiento de esas condiciones originó un complejo sistema que eventualmente conduciría a la creación de la Comunidad Económica Europea (en adelante la citaremos como Comunidad Europea, que es su denominación actual), desde la Organización Europea de Cooperación Económica, que se fundó el 16 de abril de 1948 en París con el fin de canalizar la ayuda norteamericana.<sup>2</sup>

El Plan de Reconstrucción Europea, también conocido como Plan Marshall en honor a su autor, fue propuesto en una conferencia dictada el 5 de junio de 1947. Consistía en que: "...el Gobierno norteamericano pagaría directamente a los importadores norteamericanos que vendieran productos a los gobiernos o a los fabricantes europeos. Los importadores europeos pagaban en sus monedas nacionales y este pago se hacía a una cuenta a nombre del Gobierno de los E.E.U.U. (Estados Unidos de América) o los Bancos centrales nacionales ('contravalor'); el contravalor quedaba inmovilizado y se afectaba a la compra de dólares y no se utilizaba, en consecuencia, por el Gobierno estadounidense. Al inmovilizarse estas fuertes cantidades de dinero se producía deflación. Por su parte, el Gobierno de los E.E.U.U. aceptaba poner a disposición de los Gobiernos europeos esas cantidades inmovilizadas para llevar a cabo inversiones; a tal fin, el General

---

La Organización Europea de Cooperación Económica se transformó posteriormente en la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), tras la firma de su tratado constitutivo en París, el 30 de diciembre de 1960, convirtiéndose en una organización más universalista, integrando a los países más desarrollados del planeta. México es integrante de esta organización.

Marshall sugería la necesidad de un acuerdo entre los Estados europeos sobre sus necesidades de desarrollo y un programa que pusiera en marcha la economía europea".<sup>3</sup>

La Unión Soviética y los demás países de Europa del este rechazaron el ofrecimiento, pero los representantes de 21 naciones se reunieron en París y trazaron un programa de ayuda. La ejecución del plan se inició en 1948 y desde entonces empezó la reconstrucción de Europa.

El 31 de octubre de 1949, el director de la Administración de Cooperación Económica declaró que Europa debía inevitablemente aumentar sus exportaciones y controlar la inflación si deseaba mejorar su economía. Lo anterior sólo podía lograrse mediante la integración económica entre los países europeos, que permitiera la desaparición de las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías, de las barreras monetarias a los pagos y a futuro, de los aranceles. Concretamente sugería la creación de una zona de libre comercio como la que se alcanzaría posteriormente en el marco de la Comunidad Europea.

El Plan Marshall terminó el 30 de septiembre de 1951 con la disolución de la Administración de Cooperación Económica, creada por los Estados Unidos de América para centralizar la ayuda Marshall. Los méritos del Plan Marshall fueron entre otros, diseñar un plan racional para reconstruir las economías europeas y desarrollarlas, crear un régimen multilateral de los intercambios, reducir los contingentes, coordinar los planes económicos nacionales, organizar la convertibilidad de las monedas y organizar, mediante

---

<sup>3</sup> Mangas Martín, Araceli y Diego J. Lifián Nogueras. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. McGraw Hill. Madrid, 1996, Pag. 8

la Unión Europea de Pagos, un sistema de compensaciones multilaterales y la concesión de créditos a países deudores.

En el orden político, hay que destacar que al insistir en la necesidad del entendimiento entre los países europeos y en que fuesen ellos quienes generasen iniciativas para gestionar en común la ayuda que Estados Unidos otorgó, se evitó que la ayuda se tradujera en una dependencia excesiva de los Estados Unidos de América. Asimismo, la gestión común de la ayuda concientizó a los países de Europa occidental de las enormes posibilidades que se abrían en caso de que se unieran.

### **2.1.2 El Benelux.**

El Benelux constituye otro antecedente indirecto de creación de la Comunidad del Acero. Los gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda y Luxemburgo cuyos territorios se encontraban invadidos por los nazis, decidieron unir las economías de sus tres naciones en un solo mercado. Aunque todas las negociaciones que se celebraron para la formación del Benelux fueron siempre tripartitas, Bélgica y Luxemburgo adoptaron casi siempre un mismo punto de vista y una posición común, ya que desde el 1 de mayo de 1922, ambos países constituían la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa.

Como resultado de las negociaciones citadas se firmó una convención monetaria en 1943 y una convención aduanera en 1944. Sin embargo, los acuerdos, conocidos como Convención del Benelux, no entraron en vigor sino hasta 1948. Ramón Tamames nos dice

---

que: "En la Convención de 1948 se previeron cuatro etapas, cuyo análisis es de interés por la similitud que muestran con las fases observadas después en el texto y en la aplicación del Tratado de Roma".<sup>4</sup>

La primera etapa fue la unión aduanera, que se alcanzó con la adopción de un arancel exterior común frente a terceros países y con la supresión de los derechos de aduanas sobre las mercancías procedentes de los Estados miembros. La segunda etapa consistió en la supresión progresiva de las restricciones cuantitativas y del control de cambios.

Una tercera etapa implicó la libertad de circulación de capital y trabajo. En 1951, los países del Benelux iniciaron una política de armonización de sus sistemas fiscales a fin de hacer factible la libre circulación de capitales. Esta fue efectivamente autorizada en 1954. La cuarta etapa fue la unión económica con libertad absoluta de circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

De acuerdo con Ramón Tamames: "Las instituciones del Benelux se caracterizan por su simplicidad y su competencia estrictamente técnica, a pesar de lo cual es de gran interés destacar su carácter de formas embrionarias en comparación con las instituciones y órganos de la CEE.

En el caso del Benelux no fue necesario crear un organismo supranacional; bastó con desarrollar una política intergubernamental en el seno de unas instituciones creadas para el mejor funcionamiento de la Unión. En suma, el Benelux ha sido y es, un ejemplo de

---

<sup>4</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 69

integración global, pero sin órganos supranacionales. Y contrasta con la CECA, que si uvo, desde el principio, un carácter altamente supranacional en sus instituciones. En este sentido, la CECA, supuso un importante paso adelante en la vía de la integración económica europea.”<sup>5</sup>

### 1.1.3 Plan Schuman.

El inicio de la llamada Europa de los Seis fue la histórica declaración de Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, inspirada por Jean Monnet, el 9 de mayo de 1950. Schuman propuso regular la producción franco-alemana de carbón y acero por medio de una Alta Autoridad Común, que formara parte de una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. Este organismo funcionaría como los primeros cimientos para una federación europea que sería indispensable para el mantenimiento de la paz. Esta declaración era un texto revolucionario en sus pretensiones, y conllevó un impulso decisivo al proceso de integración europea; igualmente, constituyó una verdadera declaración de intenciones en relación con los fines y medios del proceso de integración europea, que se traducirían en el llamado método comunitario.

Debemos entender por método comunitario la voluntad política de los miembros de las comunidades europeas para identificar áreas que sean de interés común, organizar la gestión de dichas materias mediante normas comunitarias y asumir más tarde nuevos

---

<sup>5</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pags. 73 y 74.



objetivos sin que esto perjudique las características singulares de cada una de las naciones participantes.

De acuerdo con Raúl Trujillo: "Para valorar con rigor esta iniciativa, hay que retrotraerse al momento en que se lleva a cabo. Se trata de dos sectores (el carbón y el acero), que hoy, casi medio siglo después, no cuentan con un gran protagonismo en la economía de los países desarrollados, pero que entonces constituían la base de la industria armamentística, y sus producciones motivo de constante apetencia por todos, y origen de conflictos, como la cuenca del Ruhr".<sup>6</sup>

La declaración Schuman contenía los elementos básicos que más tarde volveremos a encontrar en la Comunidad Europea, aunque esta comunidad, actúa en un ámbito global y no sólo en un sector económico. Esos elementos son la creación de un mercado común (del carbón y del acero) con libre circulación de mercancías, personas y capitales (relacionados con el sector); la aspiración de desarrollar el continente europeo y alcanzar una federación europea como meta última del proceso de integración europeo.

Esta declaración implicó una transferencia irreversible (teóricamente) y voluntaria del ejercicio de algunas facultades nacionales, lo cual ocurrió por primera vez en la historia. Asimismo, tenía un carácter marcadamente supranacional, ya que se propuso la creación de una Alta Autoridad compuesta por autoridades elegidas por los Estados miembros pero

---

<sup>6</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior. 1ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 9

independientes y con facultades propias que les permitan tomar decisiones en beneficio general y obligatorias para todos los miembros.

En la histórica declaración se partía de la premisa de que: "Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. Se trata de una visión muy pragmática de la realidad. El objetivo último es una unión política del continente, una federación europea, pero se tiene la convicción de que esto no es factible sino etapa por etapa, con una perspectiva exclusivamente economicista al principio (integración progresiva de sectores económicos, con lo que se realizará rápidamente la fusión de intereses indispensable para el establecimiento de una comunidad económica), para arribar a la deseada unión política cuando ésta resulte lógico y natural corolario".<sup>7</sup>

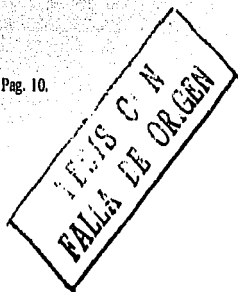
#### **2.1.4 El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.**

Podemos afirmar que la Comunidad del Acero es la primera experiencia democrática de gestión económica supranacional, creada con el objeto de gestionar en común los sectores productivos más problemáticos, imprescindibles para efectuar la reconstrucción de Europa en la posguerra.

La idea de la Comunidad del Acero, primera de las comunidades europeas, se concretó con

---

<sup>7</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 10.



la firma del Tratado de París el 18 de abril de 1951, tras la aceptación de la propuesta francesa por la República Federal de Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Finalmente el tratado entró en vigor el 25 de julio de 1952.

El propósito primordial de la Comunidad del Acero consistía en eliminar definitivamente la rivalidad franco-alemana por el control de esos productos básicos para la industria (carbón, acero, hulla, coque, lignito, hierro, manganeso, feralla), así como el establecimiento de un mercado común de todos los productos relacionados con el sector siderúrgico tras un periodo de transición de cinco años.

La Comunidad del Acero nació con cuatro instituciones de diferente naturaleza y cometido. La Alta Autoridad fue el exponente típico del interés comunitario, ya que surgió como una autoridad supranacional, federal, encargada de asegurar la consecución de los objetivos fijados. Para lograrlo, como auténtico ejecutivo comunitario, contaba con importantes facultades legislativas y decisorias sin paralelo en otras organizaciones internacionales.

El Consejo Especial de Ministros, hoy Consejo de Ministros, es una institución intergubernamental donde se encuentran representados los intereses de los Estados miembros y ejerce sus funciones con objeto de coordinar la acción de la Alta Autoridad (actualmente Comisión) con la de los gobiernos nacionales.

La Asamblea Común, hoy Parlamento Europeo, es el foro donde se reúnen los representantes de los pueblos de los Estados miembros y ejercen competencias de deliberación y control democrático.

Más que los logros de la Comunidad del Acero, lo realmente importante fue su influencia en la evolución posterior de los procesos de integración económica en Europa, ya que actuó como catalizador de un cambio importante.

**La Comunidad del Acero en la actualidad.** A partir del Tratado para la Fusión de los Ejecutivos Europeos (Bruselas, 1966), la Comisión heredó todas las facultades de la Alta Autoridad de la Comunidad del Acero. Entre ellas, la de relacionarse directamente con las empresas del sector a efecto de obtener información de todo tipo, cobrar exacciones e imponer sanciones o multas por el incumplimiento de disposiciones o por falsedad en la información suministrada.

Las tres funciones básicas de la Comisión en relación con la Comunidad del Acero son la obtención y aplicación de recursos, es decir la función presupuestaria; intervenir en el mercado interno de los miembros y en las relaciones comerciales con terceros países, así como orientar a los fabricantes del sector.

Para auxiliar a la Comisión en sus tareas, existe el Comité Consultivo de la Comunidad del Acero, compuesto por representantes de fabricantes, trabajadores, usuarios y comerciantes en igualdad de número. La Comisión puede consultar al Comité siempre que lo juzgue oportuno y de forma obligatoria en los casos establecidos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Los ingresos de la Comunidad del Acero proceden de la exacción o gravamen impuesto sobre el valor de la producción comunitaria cuyo porcentaje se fija anualmente. Estos recursos son transferidos directamente a la Comisión por las empresas. La segunda fuente de ingresos son las rentas derivadas de la colocación financiera de los recursos propios. Un tercer tipo de recursos son los provenientes del presupuesto general de las comunidades. Por último, la cuarta fuente son las multas e intereses moratorios que se originan cuando las empresas siderúrgicas no respetan las cuotas de producción asignadas.

El presupuesto Comunidad del Acero se aplica a una serie de ayudas para la readaptación de las industrias del sector; para la construcción de viviendas sociales y la implementación de medidas sociales a favor de los trabajadores del sector.

Los artículos 57 al 59 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero establecen que en caso de desajustes leves de la producción, la Comisión debe establecer medidas de cooperación con los gobiernos de los países miembros o intervenir en materia de precios y de política comercial. En caso de presentarse una fuerte reducción de la demanda, la Comisión puede fijar cuotas a la producción, asignándole a cada empresa un tope de producción. En el supuesto de escasez en la producción, la Comisión puede definir prioridades de utilización y establecer cuotas de reparto. En uno y otro caso, la Comisión puede imponer multas a las empresas que incumplan sus decisiones.

El artículo 61 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero faculta a la Comisión para fijar precios mínimos en caso de crisis, máximos en caso de escasez y de orientación y de base para las situaciones normales.

El artículo 54 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero faculta a la Comisión para otorgar préstamos a las empresas del sector para la realización de inversiones que contribuyan a aumentar la producción, a reducir costos o a mejorar la distribución.

En términos de política social, se establecieron una serie de ayudas comunitarias para casos de dificultades graves lo que permitiría asegurar el empleo de los trabajadores despedidos por la reconversión de las empresas, ayudar a la construcción de viviendas sociales y facilitar la reinserción de la mano de obra excedente de las industrias del sector.

## **2.2 La Comunidad Europea de Energía Atómica.**

El 18 de mayo de 1955, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos enviaron un memorándum a los países miembros de la Comunidad del Acero en el que se estimaba que: "...hay que proseguir el establecimiento de una Europa unida mediante el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un gran mercado común" y que "...el establecimiento de una comunidad económica europea presupone necesariamente el establecimiento de una autoridad común dotada de los poderes propios necesarios para la realización de los objetivos fijados".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Trujol y Serra, Antonio. La Integración Europea, Análisis Histórico-Institucional con Textos y Documentos. Tomo I. 1ª. ed. Ed. Tecnos. Madrid, 1999, Pag. 43

Los seis miembros aceptaron las sugerencias y nombraron un comité de expertos para que elaborase un informe. El resultado fue el informe Spaak que contenía un análisis de las ventajas que se derivarían de la creación de un mercado común. En él se resaltaba que el ideal del libre comercio sólo puede alcanzarse a través de la creación de un mercado común y la armonización a largo plazo de las políticas económicas a fin de evitar las manipulaciones indirectas sobre los precios. Esa armonización sólo es posible cuando existen instituciones comunes encargadas de llevarla a cabo.

Este informe condujo a la firma en Roma el 25 de marzo de 1957 de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (que en adelante citaremos como Euratom). "¿Por qué dos tratados — CEE y Euratom— y no uno solo? O aún más: ¿por qué no se refundieron los nuevos proyectos con las realizaciones ya consolidadas de la CECA? La razón fundamental de esa dicotomía fue la desconfianza en el triunfo de los proyectos europeístas eran muchos los que pensaban que la Asamblea Nacional Francesa no aprobaría el Tratado de la CEE. Para salvar algo de la nueva ola prounificación europea, muchos políticos —y entre ellos fundamentalmente Monnet y los hombres de la CECA— creyeron aconsejable separar los dos proyectos, se pensó que al menos el Euratom pasaría la dura prueba de la Asamblea francesa. La crisis de Suez vino a cambiar por completo la situación. En diciembre de 1956, un mes después del desembarco franco-inglés en Egipto, el Gobierno francés hizo saber que se mostraría favorable a la presentación simultánea de los dos Tratados en el Parlamento."<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 91

## **2.1 El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.**

Tanto el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica entraron en vigor el 1 de enero de 1958 para Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo; es decir, los mismos Estados que fundaron la Comunidad del Acero.

La Euratom tiene como objetivos establecer las condiciones necesarias para la formación y el desarrollo de las industrias nucleares; desarrollar la investigación y difundir los conocimientos técnicos en materia nuclear; establecer normas de seguridad para la protección de la salud de la población; fomentar las iniciativas de las empresas para la creación de instalaciones básicas destinadas al desarrollo de la energía nuclear; velar por el abastecimiento de minerales y combustibles nucleares a todos los usuarios; garantizar la no utilización de materiales nucleares para fines distintos de los asignados; ejercer el derecho de propiedad sobre los materiales fisionables en el territorio de la Comunidad; asegurar la libre circulación de capitales y libertad de empleo en el sector y establecer a nivel internacional las relaciones adecuadas para conseguir la utilización pacífica de la energía nuclear.

La Euratom goza de personalidad jurídica propia; aunque comparte instituciones con las otras dos Comunidades y cuenta con tres órganos específicos: Comité Científico y Técnico, Comité Consultivo para la Investigación Nuclear y Agencia de Abastecimiento.



**La Euratom en la actualidad.** La Agencia de Abastecimiento tiene preferencia para adquirir los derechos de uso y consumo de todos los materiales nucleares existentes en la Comunidad. Si la Agencia no utilizara esa preferencia, los productores pueden transformar los materiales fisionables para ofrecer el producto transformado a la Agencia y si tampoco utilizara su preferencia en este caso, los productores pueden exportar la producción, siempre que lo hagan en condiciones no más favorables de las contenidas en la oferta hecha a la Agencia.

Buscando garantizar la seguridad, todas las instalaciones dedicadas a la utilización de materiales fisionables y para el tratamiento de combustibles nucleares, deben estar registradas en la Euratom. Igualmente, se realiza una contabilidad de los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales producidos, transportados y utilizados.

Los materiales fisionables especiales son propiedad exclusiva de la Comunidad cualquiera que sea el Estado miembro, persona o empresa que los haya producido o importado; sus titulares originarios tienen sólo el derecho de uso y consumo.

### **2.3 La Comunidad Económica Europea (actualmente Comunidad Europea).**

La creación de la Comunidad Económica Europea significó un avance importante en el proceso de integración europeo, ya que extendió el ámbito comunitario a todos los sectores económicos, superando la competencia de la Comunidad del Acero que se limitaba al sector siderúrgico. Asimismo, constituyó la comprobación, en cierto modo, de que el método de

la integración paulatina, primero económica y posteriormente política, propuesto por Monnet y Schuman, podía llegar a tener éxito.

En efecto, los buenos resultados obtenidos por la Comunidad del Acero, decidieron a los Estados miembros a extender las materias a otros ámbitos y esa misma voluntad es la que ha permitido arribar a la actual Unión Europea y será también la que permitirá, en un futuro, comunitarizar definitivamente las materias que todavía son exclusivas de los Estados miembros.

### **2.3.1 El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.**

La génesis de este Tratado presenta los mismos antecedentes que el Tratado Constitutivo de la Euratom, aunque ambas comunidades diferían en el objeto. "El Tratado de Roma tenía como objetivo básico la creación de un ente supranacional con personalidad jurídica propia, la CEE, con la misión fundamental de la formación de un mercado único, manifestación visible e inicial del proyecto de una verdadera unión económica." <sup>10</sup>

El Tratado de Roma se limitó a realizar una declaración general de objetivos y a establecer unas instituciones y un procedimiento para alcanzar esos objetivos y sólo contenía algunas obligaciones concretas para los miembros respecto a la unión aduanera. El Tratado de Roma es un tratado base que establece los fundamentos de la unificación económica y un sistema constitucional que debería desarrollarse mediante la legislación comunitaria. En

---

<sup>10</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 91

resumen, la Comunidad se concibió como un proceso más que como un producto.

La firma de este tratado implicó la eliminación de aranceles interiores y de las restricciones cuantitativas, es decir, la creación de una zona de libre comercio avanzada. Los objetivos generales de la CEE eran promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad; lograr una expansión continua y equilibrada; lograr una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y conseguir relaciones más estrechas entre los Estados que la integran.

El Tratado de Roma es considerado comúnmente como un documento económico pero en realidad, posee una gran trascendencia política. En ese sentido: "...el problema de la unión política se configuraba pues, como el perfeccionamiento de esa federación (la CECA), a fin de ir extendiendo su competencia (a través de la CEE o de una nueva Comunidad vinculada a ella) a terrenos más estrictamente políticos, como la defensa, las relaciones exteriores, etc., cuestiones que en parte han sido tratadas en las reuniones cumbre comunitarias."<sup>11</sup>

Existen, en conclusión, tres comunidades europeas, cada una de las cuales descansa sobre un tratado específico. Esta situación no ha cambiado aún en la actualidad pues no se ha realizado unificación formal en una sola, aunque las tres forman parte integrante, conjuntamente con los mecanismos de cooperación intergubernamental, de un ente mayor que es la Unión Europea. Cada una de estas comunidades posee personalidad jurídica propia y sus ordenamientos jurídicos particulares son autónomos entre sí.

---

<sup>11</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 105

No obstante, puede hablarse de las comunidades europeas como una sola entidad, ya que comparten un mismo diseño político fundamental y están integradas por los mismos miembros; asimismo, comparten objetivos básicos. Por otro lado, existe una estructura institucional única, aunque aún imperfecta, fundada en el Convenio sobre Determinadas Instituciones Comunes a las Comunidades Europeas y en el Tratado para la Fusión de los Ejecutivos Europeos. En consecuencia, existió una Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 16 de febrero de 1978 que cambió la denominación de las tres comunidades a Comunidad Europea.

**La unión aduanera.** De acuerdo con Ramón Tamames: "Ante todo, la creación del mercado común (meta a largo plazo de los fundadores de las comunidades europeas) implicaba la construcción de la Unión Aduanera, a realizar mediante la supresión de las barreras arancelarias intracomunitarias (desarme arancelario), con el paralelo establecido de un Arancel Aduanero Común, y con la supresión de restricciones cuantitativas".<sup>12</sup>

Los negociadores del Tratado de Roma previeron suprimir también los impuestos de efecto equivalente a los de aduana y de aquellos de carácter fiscal percibidos en frontera. Este sistema de reducciones arancelarias se agilizó notablemente con la cláusula de aceleración, según la cual, los Estados miembros debían reducir sus derechos de aduana respecto de los otros miembros, a un ritmo más rápido.

---

<sup>12</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 256

En cuanto a la tarifa exterior común, en enero de 1957 se decidió confeccionarla tomando como base las tarifas legales (y no las reducidas aplicables entre los miembros de la comunidad) para aumentar el grado de protección del arancel aduanero común frente a terceros, lo cual originó fuertes protestas en el seno del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Asimismo, se previó la aproximación gradual de los aranceles de los cuatro territorios a la tarifa exterior común (el Benelux era un solo territorio). Finalmente, la eliminación de los aranceles entre los miembros coincidió con la homologación de los aranceles de los Estados miembros hacia el exterior; es decir, se estableció la tarifa exterior común y con ella, la unión aduanera en 1968.

**La primera ampliación de las comunidades europeas.** Las solicitudes de admisión a la Unión Europea (actual artículo 49 del Tratado de la Unión Europea) deben dirigirse al Consejo, mientras la Comisión formula un dictamen que describe la situación socio-económica y política del aspirante. El Consejo, una vez terminado el dictamen y previo dictamen conforme del Parlamento (que requiere la mayoría absoluta de los votos a favor), resuelve la solicitud por unanimidad. En caso de aprobarse, el ingreso se formaliza mediante un acuerdo entre los miembros y el Estado solicitante. Ese acuerdo debe ser ratificado por todos los miembros y el Estado solicitante de conformidad con sus normas constitucionales.

En cuanto a los requisitos de adhesión, el Estado candidato debe ser europeo y aceptar íntegramente el acervo comunitario. A partir del Tratado de Amsterdam se exige que las instituciones políticas del Estado candidato tengan carácter democrático y pluralista. Cabe

decir que la asunción de todo el derecho originario, derivado y jurisprudencia (acervo comunitario) por el Estado candidato, puede ser realizada en forma progresiva.

Comenta Ramón Tamames que: "En segundo término, se subrayó la necesidad de adherirse simultáneamente a las tres comunidades europeas, poniéndose de relieve la importancia de la armonización de las políticas económicas, y alertando así contra la tesis simplista de que el Mercado Común pueda considerarse en lo esencial como una unión aduanera que podría verse reforzada de forma poco estricta mediante disposiciones complementarias".<sup>13</sup> Por último, en el aspecto institucional, se precisó que los adherentes deben aceptar expresamente la posibilidad de que el Consejo de la Unión, la Comisión y el Parlamento evolucionen hacia soluciones más comunitarias.

El 9 de agosto de 1961, el Reino Unido solicitó su ingreso en las comunidades europeas. Lo mismo hicieron Irlanda (1961), Dinamarca (1961) y Noruega (1962). Las negociaciones Comunidad Europea-Reino Unido fueron difíciles desde el principio debido a los temas de la Commonwealth y de la agricultura y el 28 de enero de 1963 fracasaron.

En virtud de la oposición de Francia y tomando en cuenta que la adhesión de todo nuevo miembro requiere la aceptación unánime del Consejo, no se dio curso a la solicitud de los candidatos, debido a la oposición de Francia. En un primer momento, el general De Gaulle pareció dar más importancia a la consolidación de la Comunidad que a su ampliación y consideró que la ampliación implicaría debilitar la cohesión entre los Estados miembros

---

<sup>13</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 651

ente al exterior; más aún al considerar la idea de que el Reino Unido pretendía seguir manteniendo relaciones especiales con los Estados Unidos.

s precisamente en estos años cuando tuvo lugar una importante crisis interna llamada de la vacía. Francia, que se resistía a aceptar la supranacionalidad comunitaria, se encontró pronto ante el hecho ineludible de que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea hacía alusión al voto por mayoría en el seno del Consejo de la Unión, permitía la posibilidad de adoptar resoluciones aún con el voto en contra de un solo estado miembro. Ante esta situación, Francia decidió no aceptar dicha posibilidad y abandonar el Consejo de la Unión a partir de 1965.

Como afirma Raúl Trujillo: "La crisis se solventó en falso seis meses después, adoptando en Luxemburgo, el 29 de enero de 1966, un Convenio que lleva su nombre, en virtud del cual cuando un Estado adujera intereses muy importantes y siendo una materia reservada a mayoría cualificada, la decisión se adoptaría por unanimidad. La invocación de este compromiso en la actualidad no parece factible desde el punto de vista jurídico. Si la decisión concierne intereses vitales para un país, se hace siempre un esfuerzo de consenso en el seno del Consejo aunque la materia sea de mayoría absoluta."<sup>14</sup>

De nuevo en 1967 se presentó el dilema de la consolidación interna de la Comunidad Europea al plantearse la ampliación. El Reino Unido presentó por segunda vez su petición de adhesión, pero Francia desconfió del compromiso europeo de los británicos. Al igual

---

<sup>14</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 30

que en 1961, Irlanda, Dinamarca y Noruega presentaron su solicitud de adhesión al mismo tiempo que el Reino Unido.

Francia, al obtener seguridades en política agrícola común, para ella primordial, accedió a que se iniciasen nuevas negociaciones con vistas a la adhesión del Reino Unido y los demás candidatos. Al abandonar el poder el general De Gaulle se levantó implícitamente el veto francés al ingreso del Reino Unido con la aceptación de la ampliación de las comunidades a cambio de la preparación de proyectos para una unión económica y monetaria y una mayor cooperación política.

El tratado de adhesión con el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega entró en vigor el 1 de enero de 1973. Las comunidades europeas tuvieron nueve miembros, ya que un referéndum posterior celebrado en Noruega y que arrojó un resultado negativo (53.5% en favor del no) impidió a este país ser miembro.

A consecuencia de la primera ampliación y en virtud de que los tres nuevos miembros eran a la vez miembros de la European Free Trade Association (Asociación Europea de Libre Comercio; EFTA por sus siglas en inglés), se añadía en el comunicado final de la Conferencia de Jefes de Estado de 1969 que: "En cuanto se hayan iniciado las negociaciones con los países candidatos, se establecerán discusiones con los demás países miembros de la EFTA que lo pidan, acerca de su posición con respecto a la Comunidad Económica Europea",<sup>15</sup> con lo cual se respondía a una comprensible preocupación

---

<sup>15</sup> Truyol y Serra, Antonio. La Integración Europea Op cit. Pag. 75



británica, ya que el Reino Unido había propuesto esa Asociación y no podía desentenderse de los Estados miembros que no solicitaron la adhesión a las comunidades europeas.

El problema interno más grave que enfrentó la Comunidad ampliada fue la actitud del gobierno británico cuando los laboristas volvieron al poder en el Reino Unido en 1974 y cuestionaron las condiciones bajo las cuales dicho país se había adherido a la Comunidad. No se trataba de cuestionar la adhesión en sí a la Comunidad, sino las condiciones de la misma, las cuales consideraron excesivamente onerosas. No obstante, sí llegó a plantearse la posibilidad de que el Reino Unido abandonara la Comunidad en caso de que no se renegociara la adhesión.

Las quejas del gobierno británico se referían a la política agrícola común, a la participación del Reino Unido en el presupuesto comunitario, a la conservación de las facultades económicas del parlamento británico y a la inclusión de los intereses de los países de la Commonwealth. La renegociación terminó en abril de 1975, decidiendo el Reino Unido permanecer en la Comunidad.

Al admitirse como nuevos socios al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, se presentó la necesidad de un acuerdo especial entre la Comunidad Europea ampliada y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio. De otro modo, la ampliación de la Comunidad Europea podría haber resucitado toda clase de barreras comerciales entre los antiguos socios comerciales de la Asociación Europea de Libre Comercio.

La solución fue que el trato que los países de la Asociación Europea de Libre Comercio se habían otorgado entre sí, se extendió a las relaciones entre los otros nueve y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio residual. El 22 de julio de 1972 se firmaron los acuerdos de asociación entre la Comunidad Europea y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio residual que entraron en vigor el 1 de abril de 1973 y establecieron zonas de libre comercio entre las partes: la Comunidad Europea, Suecia, Finlandia, Islandia, Austria, Suiza y Portugal. El Tratado con Noruega se firmó en fecha posterior.

Nos dice Ramón Tamames que: "Teniendo en cuenta los serios vínculos económicos ya existentes entre los países de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) y la CE la esperada solicitud de adhesión que efectivamente formuló Austria en 1990, y la inclinación de otros Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio a integrarse en la Comunidad, en enero de 1989 el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, planteó la idea de crear un *Espacio Económico Europeo*." <sup>16</sup>

El Espacio Económico Europeo se concibió para permitir, a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, disfrutar de las ventajas del mercado único europeo; en contrapartida, éstos se obligaron a aceptar las reglas del mercado único. De esta forma, aunque la población de la Asociación Europea de Libre Comercio representaba solamente una décima parte de la de la Unión, se convirtió en su principal socio comercial y viceversa.

El acuerdo constitutivo del Espacio Económico Europeo prevé que los países de la

---

<sup>16</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 658

Asociación Europea de Libre Comercio incorporarían a su legislación nacional una serie de disposiciones comunitarias. Asimismo, otorgaba a estos países la posibilidad de ser una instancia consultiva, sin voto, para la creación de la legislación comunitaria.

El Tratado que entró en vigor el 1 de enero de 1994, vio reducida muy pronto su importancia, no sólo por la decisión de Suiza de no participar, sino por la adhesión a la Unión Europea de tres países pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio y que permanecieron en el Espacio Económico Europeo hasta 1994: Austria, Finlandia y Suecia.

En consecuencia: "Así pues, desde 1995 el EEE (Espacio Económico Europeo) cuenta con sólo tres asociados extracomunitarios: Islandia, Noruega y Liechtenstein. En tanto que en la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) únicamente se mantienen esos tres países y, como hemos visto, una Suiza renuente —desde su liberalismo económico—, a cualquier vinculación con la Unión."<sup>17</sup>

**La segunda y tercera ampliación de las comunidades europeas.** El fin de las dictaduras en Grecia, Portugal y España y la democratización de los Estados del sur de Europa aumentaron su intención de sumarse al proceso de integración. Grecia presentó su solicitud de adhesión en 1975, el Tratado de Adhesión se firmó en 1979 y entró en vigor el 1 de enero de 1980. Por su parte, Portugal y España solicitaron su adhesión en 1977. Los Tratados de Adhesión de los dos países ibéricos se firmaron solemnemente en Lisboa y

---

<sup>17</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 659

Madrid, respectivamente, en 1985 y entraron en vigor el 1 de enero de 1986.

En 1987, Turquía solicitó su adhesión a la Unión, seguida de Malta y Chipre en 1990 y Suiza solicitó su candidatura en 1992; sin embargo, un referéndum realizado en diciembre de ese año obtuvo como respuesta un no para la adhesión de éste último país y aún no se ha acordado la adhesión de los demás.

## **2.4 El Acta Única Europea.**

Durante los años setenta y hasta principios de los ochenta se produjo un estancamiento en el proceso de integración europeo que hizo pensar que nunca se alcanzarían los ideales de unificación de los primeros tiempos. Las ampliaciones realizadas por las comunidades europeas parecían haber provocado una parálisis en el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Desde entonces se vivía plenamente el debate entre ampliación y profundización del proceso de integración, que actualmente ha retomado fuerza debido a la futura ampliación a los países de Europa central y oriental.

No obstante, en 1987 terminó dicho periodo de estancamiento, gracias al objetivo de lograr un mercado único compuesto por 15 países miembros, con una población de aproximadamente 362 millones de consumidores. Este deseo de acelerar la unificación se cristalizó en la promulgación del Acta Única Europea.

En 1981 el Parlamento aprobó una resolución en la que asumió plenamente el compromiso de impulsar la iniciativa de la Unión Europea. Dicha resolución fue adoptada fielmente en

el Acta Única Europea. El proyecto de Europa sin fronteras se planteó primeramente por un grupo presidido por Altiero Spinelli que ultimó en 1984 el proyecto de Tratado de la Unión Europea. A poco de publicarse dicho proyecto, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, realizó un conjunto de propuestas relativas al fortalecimiento de las instituciones comunitarias propiciando el paso al mercado único.

El esfuerzo del informe de Spinelli, de Delors y el Libro Blanco, convergieron en una sola acta, que fue objeto de deliberación y aprobación final en el Consejo Europeo para su posterior ratificación en los parlamentos nacionales de los doce países. Así nació el Acta Única Europea, firmada los días 17 y 18 de febrero de 1986 en Luxemburgo y La Haya respectivamente, que entró en vigor el 1º de julio de 1987 y que amplió las competencias de la Comunidad introduciendo modificaciones significativas en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, así como en sus relaciones mutuas.

Afirma Ramón Tamames que: "El AUE (Acta Única Europea) integró varios bloques de cuestiones. El primero de ellos constituyó una cierta reforma institucional, hecha con el fin de agilizar, la toma de decisiones en el Consejo, reforzado por el principio de mayoría calificada; y ampliando, la verdad es que mínimamente, los poderes del Parlamento, de la Comisión y del Tribunal de Justicia."<sup>18</sup> Se consiguieron también varios logros como consagrar la figura del Consejo Europeo, aunque sin reconocerle carácter de institución; la creación del Tribunal de Primera Instancia, agregado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el otorgamiento de un mayor protagonismo legislativo al

---

<sup>18</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 110

Parlamento Europeo mediante la introducción de los procedimientos de cooperación y de dictamen conforme.

Por otro lado, se fortaleció la estructura institucional de la Comunidad mediante la creación de órganos nuevos, como el Comité Económico y Social y el Banco Europeo de Inversiones.

El segundo bloque de cuestiones fue el relativo al mercado interior, a la formación definitiva de la llamada Europa sin Fronteras. En este ámbito, se pretendió la definitiva entrada en vigor del mercado único, que suprimiría todos los obstáculos técnicos, físicos o fiscales aún existentes. La diferencia con anteriores proyectos fue la fijación de la fecha del 1 de enero de 1993 para la conclusión definitiva del mercado único en todas sus vertientes, aunque este objetivo se conseguiría hasta julio de 1993.

El tercer bloque de temas del Acta Única Europea se refirió a las cuestiones monetarias, aunque se realizaron ajustes muy limitados de impulso al Sistema Monetario Europeo que no permitían todavía vislumbrar lo que podría ser una unión monetaria efectiva.

Un cuarto bloque de asuntos abarcó las políticas de investigación y desarrollo tecnológico con programas comunes, medio ambiente con criterios concertados y asuntos sociales con aspiraciones generales. A través de la cohesión económica y social, se introdujo un régimen jurídico que promueve un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad.

Los derechos de los ciudadanos se incrementaron a través de una serie de políticas de protección y apoyo al consumidor, a los trabajadores y estudiantes, gracias al reconocimiento del derecho de residencia para estos últimos. En cuanto a los ciudadanos en general, el permiso de residencia les permitía residir donde desearan y sobre todo, retirarse donde prefirieran al término de su actividad profesional o laboral.

**El mercado común o interior.** La realización del mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. Este resultado no se consiguió simultáneamente en la Unión, sino que implicó un proceso paulatino y de largo plazo, en el cual algunas libertades de circulación se consiguieron primero que otras; incluso, la libre circulación de personas aún encuentra algunas restricciones, particularmente en Irlanda, Reino Unido y Dinamarca.

Durante 1985, la Comisión propuso en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior un programa que buscaba la eliminación de todas las barreras no arancelarias externas e internas, acrecentar el clima de competencia entre empresas y abatir los mercados públicos a escala comunitaria. Ello implicaba la consagración de las cuatro libertades relativas a la circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Todo el proceso que comenzó en 1986 debía terminar a finales de 1992 y el 1º de enero de 1993 estaría completo el mercado interior. La entrada en vigor de dichas medidas en realidad fue pospuesta hasta julio de 1993. Cabe señalar que la libre circulación de personas dio inicio a partir del 26 de marzo de 1995, pero la plena circulación de ciudadanos comunitarios agrupa sólo a trece de los quince países miembros: España,

Portugal, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, Grecia, Austria, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

El mercado común europeo comenzó a configurarse en el año de 1986 y se culminó totalmente en 1993. A partir de entonces y hasta 1999, la existencia del mercado común convivió paralelamente con las tres fases de la unión económica y monetaria, que guiaron los esfuerzos de la Unión hacia el logro de la unión económica y monetaria.

**Libre circulación de mercancías.** La libertad de circulación de mercancías implica que las mercancías producidas o nacionalizadas en un cierto conjunto de países circulen con plena libertad a través de sus fronteras hacia el exterior del conjunto o al menos, entre cada uno de los países que forman el conjunto. A pesar de la instauración de la unión aduanera, para lograr la libertad de circulación entre los seis miembros originales de la Comunidad Europea fue necesaria también la desaparición de los contingentes y la reglamentación de la producción y el comercio de productos agrícolas.

Mediante la desaparición de los contingentes se suprimieron las restricciones cuantitativas que impedían las transacciones o que las limitaban a topes previamente fijados. En 1960 se tomó la decisión de acelerar la desaparición de los contingentes, suponiendo la casi total solución de los problemas derivados de los mismos.

Los problemas derivados de las diferentes normas nacionales en materia de libre circulación de mercancías se eliminaron mediante la armonización de las legislaciones que



en adelante se limitarían a establecer los requisitos principales a que deberían sujetarse los productos para circular libremente por todo el territorio de la Comunidad.

Esta libertad posee una importancia determinante en la conformación de un mercado común y se realizó plenamente el 1 de enero de 1993. El régimen jurídico de esta libertad se encuentra en los artículos 9 a 37 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, cuyas disposiciones son aplicables tanto a los productos originarios de los Estados miembros como a los productos procedentes de terceros países que hayan sido nacionalizados.

Los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente fueron definitivamente prohibidos, para lo cual se consideran como derechos de aduana las contribuciones que gravan los productos importados en el momento de su declaración por el importador para su despacho. Por exacciones de efecto equivalente debemos entender toda carga pecuniaria distinta de un derecho de aduana o de una imposición interior, que produce los mismos efectos proteccionistas que los derechos de aduana y que debe pagarse al realizarse el cruce de frontera de un producto. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las define como: "...toda reglamentación comercial de los Estados miembros susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente el comercio intracomunitario".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 229.

**libre circulación de personas y política social.** La eliminación de las fronteras interiores mira a conseguir que, en el futuro, toda persona que cruce las fronteras exteriores de la Comunidad disfrute del derecho de desplazarse libremente por los Estados miembros de la Unión Europea, independientemente de que sea de origen comunitario o no. Esta libertad parece regulada en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en el cual sólo se hace referencia a los nacionales de los Estados miembros.

El Libro Blanco de la Comisión sobre el mercado interior hizo patente la importancia de la libertad de circulación de personas para la configuración del mercado interior. No obstante, de dicho Libro Blanco no se derivaron normas obligatorias para los Estados miembros en esta materia. En consecuencia, un grupo de países se comprometieron a alcanzar la libre circulación de personas en forma experimental, formando una especie de mercado común más amplio, dentro del ya existente en la Comunidad.

Como resultado se firmó el Acuerdo de Schengen el 14 de junio de 1985 entre Alemania, Francia y el Benelux, con el fin de eliminar en forma progresiva los controles en las fronteras comunes. Estos mismos cinco países firmaron el Convenio de Schengen el 19 de junio de 1990, en el cual definieron las condiciones para la aplicación de la libre circulación de personas. Posteriormente se sumaron en 1990 Italia, en 1991 España y Portugal, Grecia en 1992, Austria en 1995, Suecia, Finlandia y Dinamarca en 1996, como miembros de este convenio (cabe destacar que Dinamarca, a pesar de formar parte del acervo de Schengen, en virtud de un referéndum celebrado entre su población, no permite actualmente la libre circulación de personas).

El objetivo del Acuerdo de Schengen es la eliminación de los controles fronterizos entre los miembros de la Unión, acompañada de medidas para reforzar los controles en las fronteras exteriores. Entre ellas se incluyen una política común de visados, la posibilidad de tratar las solicitudes de asilo, la cooperación policial y los intercambios de información.

Según la Comisión: "El Acuerdo, el Convenio y las declaraciones y decisiones aprobados por el Comité Ejecutivo del Espacio de Schengen han formado lo que se denomina el 'acervo Schengen'. Con el Tratado de Amsterdam se ha decidido incorporar este acervo a la Unión Europea, ya que representa uno de los principales objetivos del mercado único: el establecimiento de la libre circulación de las personas. El acervo de Schengen debe quedar integrado en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y el secretariado gestor de esta cooperación intergubernamental se incorporará al del Consejo de la Unión Europea. Se está negociando actualmente un convenio entre la Unión Europea, Islandia y Noruega con el fin de organizar la participación de estos dos países en el espacio de libre circulación establecido dentro de la Unión Europea."<sup>20</sup>

Sin embargo, Carlos Alcántara señala que: "En la actualidad existe cierto clima de decepción en la Comunidad con el experimento del grupo de Schengen, por no decir de los países no participantes en el mismo. Han surgido problemas varios, de competencia en los mercados de trabajo, de cualificaciones, títulos, etc., y problemas con los artículos del

---

<sup>20</sup> Página Oficial de la Unión Europea en Internet: <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre 1999.

tratado de Maastricht sobre ciudadanía. No obstante, el Tratado de Amsterdam (1997) volvió a dar un paso más en el camino de la Unión incluyendo el Convenio de Schengen".<sup>21</sup>

En la libre circulación de personas se regulan diversas situaciones. La primera de ellas se presenta cuando un ciudadano comunitario se desplaza a otro Estado miembro para ejercer una actividad económica asalariada; otra situación ocurre cuando un ciudadano comunitario se desplaza a otro Estado miembro para ejercer una actividad económica independiente y también se comprende en las normas relativas a esta libertad de circulación, el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios.

Para que el régimen jurídico comunitario sea aplicable a estos supuestos, es necesario que exista el traslado de un ciudadano de un Estado miembro a otro con el fin de ejercer una actividad económica. Si falta alguno de estos elementos, la situación queda fuera del derecho comunitario.

Como Trujillo comenta que: "El derecho de establecimiento es una de las 'disposiciones fundamentales de la Comunidad', en virtud de la cual todo nacional de un Estado miembro puede instalarse en otro Estado miembro para ejercer una actividad económica por cuenta propia ('no asalariada'), así como la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales".<sup>22</sup> Se caracteriza por tratarse de un traslado con carácter permanente y duradero, en contraste con la prestación de servicios, donde no existe una voluntad de permanencia y estabilidad en el

---

Alcántara Alejo, Carlos y Manuel Ahijado Quintillán. Diccionario de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. Síntesis. Madrid, 2000. Pag. 192.

ro país. En el derecho de establecimiento, el desplazamiento es la condición sine qua non, mientras la libre prestación de servicios no precisa de este elemento.

El derecho de establecimiento implica para sus beneficiarios el derecho de entrada y permanencia en el territorio del Estado miembro receptor y su ejercicio debe garantizarse por medio de un trato idéntico al otorgado al ciudadano del Estado receptor que realiza el mismo trabajo mediante la eliminación de las diferencias entre las legislaciones nacionales aplicables.

La implantación de la libertad de establecimiento requirió la ejecución de un programa de supresión de restricciones a lo largo del periodo transitorio; con la coordinación de las disposiciones administrativas de los Estados miembros y el mutuo reconocimiento de los títulos otorgados por los centros oficiales de enseñanza.

Un aspecto sumamente importante en la Unión Europea es el tema del empleo. El nivel medio de desempleo en la Unión es de un 11%. El 11 de diciembre de 1993, el Consejo Europeo reunido en Bruselas, aprobó el Libro Blanco Sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo, también llamado Libro Blanco Delors, para impulsar la actividad económica de la Unión Europea. En línea con el Libro Blanco Delors, en diciembre de 1994, el Consejo Europeo de Essen adoptó una serie de recomendaciones clave sobre actividades nacionales en materia de empleo.

Concretamente, las recomendaciones se adoptaron en cinco sectores:

---

<sup>2</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag.262

- formación profesional inicial y permanente;
- organización más flexible del trabajo y moderación salarial para favorecer las inversiones;
- reducción de los costos no salariales;
- políticas de mercado de trabajo más eficientes e
- intensificación de las medidas en favor de jóvenes desempleados o desempleados de larga duración.

El Consejo Europeo solicitó a los Estados miembros la incorporación de esas recomendaciones a sus políticas, en el marco de los programas plurianuales.

En cuanto a la pobreza, con la decisión del Consejo de la Unión del 19 de diciembre de 1994, el nuevo programa de lucha contra la pobreza, se articuló en tres rubros:

- ayuda para la realización de proyectos de acción-investigación en la materia;
- difusión e intercambio de conocimientos, coordinación y evaluación de las acciones de lucha contra la pobreza y transferencia de métodos innovadores entre Estados miembros;
- difusión e intercambio de datos.

Los proyectos del programa de lucha contra la pobreza, que pueden ser financiados hasta en un 50 % de su importe total, abarcan diversos temas como regiones urbanas desfavorecidas; zonas rurales empobrecidas; desempleados de larga duración y jóvenes desempleados; ancianos; familias incompletas; emigrantes de segunda generación, refugiados y emigrantes retornados y marginación.

La libre circulación de los trabajadores constituye uno de los principios fundamentales de la Comunidad. El régimen jurídico aplicable a esta libertad está contenido básicamente en los artículos 48 a 51 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y en el Reglamento del Consejo 1612/68. El artículo 48 se basa en la aplicación del principio general de prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad enunciado en el artículo 7 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que podría generarse mediante disposiciones nacionales que impusieran a los nacionales de otro Estado condiciones laborales desventajosas.

El concepto de trabajador debe ser interpretado ampliamente, debido a la gran importancia de esta libertad. El trabajo es considerado como una actividad económica real y efectiva realizada a cambio de un salario; no se requiere que el empleador tenga la condición de empresa ni que la actividad sea de tiempo completo ni que se perciba más dinero que el sueldo mínimo. Constituyen excepciones a la libre circulación de trabajadores, los empleos en la administración pública o aquellos considerados de orden público, o los del área de salud o seguridad pública.

La condición de los trabajadores originarios de terceros países depende de la legislación nacional del país receptor y de los acuerdos que éste haya firmado con el país de origen. Los trabajadores de terceros países han de disponer de un permiso de trabajo que obtendrán si presentan un contrato de trabajo, pero los trabajadores de los países miembros pueden buscar libremente actividades asalariadas en cualquier parte de la Unión Europea.

matría de seguridad social, el principio que rige la legislación comunitaria es el de garantizar en cada Estado miembro a los trabajadores migrantes originarios de la Unión y a sus familias, una protección idéntica a la que disfrutaban los nacionales del país receptor. Desde 1975, los migrantes comunitarios disfrutaban de plena igualdad de trato en materia de contratación y de ejercicio de los derechos sindicales.

**Libertad de prestación de servicios.** Conforme al Tratado de Roma, las restricciones a la circulación de servicios se suprimieron progresivamente a lo largo de un periodo transitorio. Entre los servicios considerados se encontraban toda clase de actividades industriales, comerciales, artesanales y liberales, realizadas dentro la Comunidad por particulares o personas morales de un Estado miembro con residencia en un país distinto al donde se prestaría el servicio. Las características de la libertad de circulación de servicios aparecen recogidos en los artículos 59 y 60 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea cuyas implicaciones principales son la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad y la prohibición de exigir la residencia en el país anfitrión para poder prestar un servicio, siempre que sea en la Comunidad.

Consideramos como servicio: "A tenor del art. 60, en sus párrs. 1 y 2 TCE (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea), las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas";<sup>23</sup> se trata pues, de cualquier actividad económica por cuenta propia ejercida en un Estado

---

Jillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag. 275



miembro diferente del de establecimiento. El elemento clave es que se produzca una prestación a cambio de una remuneración; asimismo, para que la legislación comunitaria sea aplicable, es necesario que la relación económica que se produce involucre a dos Estados miembros.

Los titulares del derecho de libre prestación de servicios son las personas físicas o jurídicas nacionales de un Estado miembro que presten el servicio en otro Estado miembro. Existe también la posibilidad de que el Consejo de la Unión, por mayoría calificada y a propuesta de la Comisión, pueda extender este beneficio a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado pero tengan su establecimiento dentro de la Comunidad. La prestación del servicio queda sujeta a la legislación del país de establecimiento que debe ser reconocida en el país del destinatario del servicio.

**Libre circulación de capitales.** Otra de las cuatro libertades fundamentales de circulación se encuentra regulada en los artículos 73 B a 73 G del Tratado de la Unión Europea. Las implicaciones esenciales de esta libertad son la supresión de las restricciones a los movimientos de capitales pertenecientes a personas residentes en los Estados miembros y la supresión de las discriminaciones de trato por razón de la nacionalidad o residencia de las partes o del lugar de colocación de los capitales. No fue sino hasta 1990 que se liberalizaron por completo los capitales, poniendo fin a un largo periodo de bloqueo y reservas de los Estados miembros.

Debe hacerse notar que: "...las disposiciones del Tratado (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea) en la materia se caracterizan por su debilidad y escasa

uerza obligatoria. El art. 67.1, regla esencial para este ámbito, no prescribe, a diferencia de sus análogos, una prohibición de pleno derecho a las restricciones a los movimientos de capitales, ni contempla calendario o fecha límite para su supresión definitiva. El Tratado condiciona la liberalización progresiva, a que sea necesario para el buen funcionamiento del mercado común. La apreciación de las necesidades del mercado, y de la evaluación de las ventajas y de los riesgos que una liberalización puede tener, compete, según el TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) al Consejo por medio de directivas.”<sup>24</sup>

El artículo 71 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea establece una cláusula muy importante, que sin embargo, carece de obligatoriedad, según la cual, los Estados miembros procurarán no introducir ninguna nueva restricción de cambios que influya en los movimientos de capitales y en los pagos corrientes relacionados con dichos movimientos ni hacer más restrictivas las regulaciones existentes. No obstante existen demasiadas cláusulas de salvaguardia que permiten a los Estados evadir el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por alguna razón extraordinaria o alguna dificultad grave que les imposibilita, de manera temporal, cumplir con el régimen general.

Con el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el mercado interior, se puso de manifiesto la conveniencia de concluir la liberalización de los capitales, particularmente la necesidad de instaurar al mismo tiempo un espacio financiero único en la Comunidad. La etapa definitiva se alcanzó al asociar la libre circulación de capitales a la unión económica y monetaria, que se convirtió en objetivo de la Unión desde el Tratado de Maastricht.

---

<sup>24</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 283

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea reserva a los Estados miembros facultades para adoptar medidas con el fin de impedir infracciones a sus leyes y reglamentos en materia fiscal, así como de control preventivo sobre las entidades financieras, para establecer procedimientos de declaración de los movimientos de capitales a efecto de obtener información administrativa o estadística. La aplicación de estas medidas no podrá tener por efecto obstaculizar los movimientos de capital efectuados de conformidad con el derecho comunitario.

Respecto de los terceros Estados, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea es claro en su voluntad de liberalizar por igual todos los movimientos de capitales con origen o destino en la Unión Europea. Sin embargo, el artículo 73 C limita hasta cierto punto el alcance del artículo 73 B ya que lo acompaña de unas cláusulas de salvaguardia específicas en los artículos 73 F y 73 G.

**La Unión Europea.** La constitución de una divisa única era el lógico desenlace del mercado único, ya que operar en un espacio económico con tal intensidad de relaciones económicas con 12 monedas diferentes implicaba costos muy altos. En consecuencia, se constituyó un Comité presidido por Jacques Delors para estudiar la posibilidad de alcanzar la unión económica y monetaria, cuyos trabajos se hicieron públicos el 13 de abril de 1989 conocidos como el Informe Delors.

Siguiendo a Ramón Tamames diremos que: “En la reunión del Consejo Europeo celebrada el 12 de junio de 1990 en Dublín, además de convocarse a la conferencia sobre la Unión Económica Monetaria, se acordó poner en marcha, con la debida preparación, otra

onferencia ad hoc, para la redacción de una nueva constitución comunitaria, revisando a ondo los Tratados de París (Comunidad del Acero, 1951) y Roma (Comunidad Europea y uratom, 1957)".<sup>25</sup>

## 1.5 El Tratado de la Unión Europea o de Maastricht.

El Acta Única Europea de 1986 condujo al Tratado de la Unión Europea y dicho proceso se aceleró tras la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y la unificación vertiginosa de Alemania el 3 de octubre de 1990. La reunificación de Alemania tuvo consecuencias directas en la Unión Europea, ya que además de las modificaciones institucionales que debieron realizarse, la parte correspondiente a la ex República Democrática Alemana cuenta con una economía absolutamente ineficiente. En ese sentido, la explicable preocupación de Alemania por desarrollar esa parte de su territorio ha significado obstáculo considerable para el desarrollo económico conjunto de la Unión.

Continúa diciendo Tamames que: "Tras comenzar la aplicación del Acta Única Europea, la CEE se planteó nuevos propósitos en la doble idea de la unión económica y monetaria (UEM) y la unión política. La Conferencia trabajó durante 1990, y en 1991 ultimó sus labores; de forma que el 10 de diciembre de 1991, en la localidad holandesa de Maastricht, se concluyó el tratado para la UEM y los indicados propósitos políticos, que se firmó el 10 de febrero de 1992, llamado oficialmente Tratado de la Unión Europea"<sup>26 27</sup>.

<sup>25</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 111

<sup>26</sup> Ibidem. Pag. 112

<sup>27</sup> La Conferencia Intergubernamental (CIG) es el procedimiento utilizado para reformar los tratados constitutivos, cuyas reformas se consagran mediante un nuevo tratado, mismo que deberá ser ratificado por los parlamentos nacionales de los Estados miembros mediante sus propios procedimientos constitucionales.

El Tratado de la Unión Europea preveía como fecha de entrada en vigor el 1º de enero de 1993. Sin embargo, el pueblo danés rechazó su aprobación mediante un referéndum en 1992, aunque lo aprobó en un segundo referéndum; por el contrario, los referenda fueron favorables en Irlanda y Francia y el parlamento italiano lo aprobó sin mayores dificultades. Además, el Tratado de la Unión Europea provocó diversas reformas constitucionales en Francia, España, Portugal y Alemania. Una vez superadas las dificultades, el Tratado de la Unión Europea entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Según Ramón Tamames: "...en la ya larga senda integratoria, el Tratado de la Unión Europea supone un importante paso adelante, desde el punto y hora en que en él se formuló el proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM)."<sup>28</sup> En dicho Tratado se introdujeron modificaciones al Tratado de Roma y al Acta Única Europea referentes a la libre circulación de mercancías, capitales, pagos, transportes, fiscalidad y política económica en general. Todo ello con objeto de actualizar los fines de la antigua Comunidad que pasó a denominarse Unión Europea, la cual incluyó desde entonces nuevas políticas y formas de actuación.

**La estructura de los tres pilares de la Unión.** El Tratado de la Unión Europea dio un nuevo armazón al sistema de los tratados hasta entonces vigente con objeto de organizar en un solo corpus todo el derecho constitucional comunitario. El Tratado comprende a los

---

<sup>28</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 115

ados constitutivos de las comunidades europeas, sobre los que se asienta y está actado.

Tratado de la Unión Europea establece letras para ordenar sus artículos. La estructura de Unión Europea puede compararse con un templo griego en el cual, el frontispicio o nión comprende el Título I que contiene los artículos A a F y se refiere a las posiciones generales, a la creación de la Unión Europea, sus objetivos y sus elementos nstitutivos; el pilar central, el más sólido es de carácter comunitario: el artículo G (Título introduce el Tratado de la Comunidad Europea; el artículo H (Título III) contiene el atado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el artículo I (Título IV) ntiene el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El artículo J (Título comprende la política exterior y de seguridad común, mientras que la cooperación en los ibitos de justicia y de los asuntos del interior, se contiene en el artículo K (Título VI). is pilares segundo y tercero se organizan sobre la base de la cooperación ergubernamental y no sobre estructuras supranacionales como el primer pilar. nalmente, los artículos L a S se refieren a disposiciones finales.

is tres principales tareas de la Unión para los años noventa, según el tratado, eran la nsformación interna desde un mercado único a una unión económica y monetaria y a una ión política, para lo cual se creó la Unión Europea con una estructura supranacional; una z terminada la reforma financiera y presupuestaria interna de la Comunidad Europea, se menzarían las negociaciones con los candidatos a la adhesión y se haría frente a las cientes responsabilidades exteriores de la Comunidad.

El Tratado de la Unión Europea representó la posibilidad de una moneda única para Europa a más tardar en 1999; ampliación de las responsabilidades de la Unión en materias tales como protección de los consumidores, sanidad pública, infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía, las llamadas redes transeuropeas, cooperación para el desarrollo, política industrial, educación y cultura, protección del medio ambiente; mayores facultades para el Parlamento Europeo y creación de una política exterior y de seguridad común.

Igualmente: "...se incluyó, en el Tratado de Maastricht la rúbrica sobre *ciudadanía de la Unión* (artículos 8 a 8D, nuevos 17 a 21 del TCE —Tratado constitutivo de la CE—), con la intención de reforzar y potenciar la identidad europea; de modo que es automáticamente ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro."<sup>29</sup>

Asimismo, el Tratado de la Unión Europea contiene disposiciones relativas a la cooperación en materia de justicia y asuntos del interior. Estas disposiciones forman parte del Tratado de la Unión, aunque no de los tratados de la Comunidad del Acero, Comunidad Europea ni Euratom, debido a que algunos países, aún recelosos de transferir competencia en estos temas a las instituciones comunitarias, prefirieron primero hacerlos materia de cooperación intergubernamental. La misma situación se presentó en materia de política exterior y de seguridad común.

---

<sup>29</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 120

De conformidad con lo que comenta Araceli Mangas en su libro *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, existen algunos problemas en la relación entre los tres pilares de la Unión Europea, ya que cada uno tiene sus propias normas y procedimientos.

Para distinguir entre un ámbito intergubernamental y un ámbito supranacional o comunitario: "Hay fundamentalmente tres diferencias entre un ámbito de naturaleza comunitario y uno de naturaleza intergubernamental:

- 1) En primer lugar, los ámbitos intergubernamentales (política exterior y de seguridad común —PESC— y cooperación en los ámbitos de justicia e interior —CAJI—) se rigen únicamente por sus propias disposiciones, aparte de las disposiciones comunes a toda la Unión y las disposiciones finales.
- 2) Se diferencian en cuanto a los mecanismos de actuación. Los instrumentos jurídicos de la cooperación intergubernamental son más parecidos a una mera cooperación internacional (predominio de la regla de unanimidad y de 'soft law' o instrumentos no vinculantes), lejos de los procedimientos con decisión por mayoría cualificada las más de las veces, y unos instrumentos jurídicos vinculantes, con primacía sobre el Derecho interno y con aplicabilidad directa, propios de los Tratados comunitarios. Así, la cooperación intergubernamental es una especie de estadio intermedio entre la gestión exclusiva de una competencia por parte de un Estado, y la gestión a escala comunitaria o supranacional.
- 3) Paralelamente al anterior, al no participar de la naturaleza jurídica de los Tratados comunitarios, no le son de aplicación a los dos ámbitos de cooperación intergubernamental las disposiciones concernientes a la responsabilidad jurídica: el Tribunal de Justicia de las CCEE (comunidades europeas) no tiene jurisdicción sobre



estos dos ámbitos, lo cual constituye, indudablemente, el principal obstáculo para una gestión eficaz.”<sup>30</sup>

La intención de los primeros europeístas destacados, como Jean Monnet y Robert Schuman, fue en todo momento crear una unión entre los pueblos de Europa; una federación de Estados iguales. No obstante, supieron reconocer que para alcanzar aquel objetivo, el camino a recorrer era primero el de la integración económica entre los países europeos, que creara las condiciones necesarias previas a la integración política y a la constitución de una federación europea. Al día de hoy, el camino de la integración económica se ha concluido exitosamente con la consecución de la unión económica y monetaria y la instauración del euro como moneda única comunitaria.

De ahí la importancia del Tratado de la Unión Europea y del nacimiento formal de la Unión Europea: este tratado inició el camino de la integración política mediante la introducción de los mecanismos de cooperación intergubernamental. La Unión se basa en las tres comunidades europeas existentes, las cuales mantienen así su carácter rector o medular del proceso integrador y siguen siendo el pilar más sólido de la Unión Europea. La Unión se completa en su actual estado de evolución con las formas de cooperación establecidas en el Tratado de la Unión Europea; ambas políticas conducen a los objetivos de la Unión, pero no utilizan instrumentos de integración sino de cooperación intergubernamental, por lo que están al margen del sistema institucional.

---

<sup>30</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 55 y 56

Araceli Mangas comenta que: "Al no poseer la Unión Europea personalidad jurídica internacional, se plantea su identificación conceptual y su naturaleza: Es un ideal político, que tiene una entidad política pero cuya realidad —política, jurídica, económica, social— se sustenta en las realizaciones conseguidas a través de las comunidades europeas. Ciertamente, lo tangible en la Unión son las tres comunidades europeas. Aunque coyunturalmente no posea personalidad jurídica internacional, es una entidad política de vocación federal. La indefinición jurídica y política muestra que la construcción europea sigue abierta y es un inmenso campo de experimentación política y jurídica en torno a la intensificación de las relaciones de solidaridad y a la integración entre los pueblos y los Estados".<sup>31</sup>

La Unión Europea no es una nueva organización internacional. Los Estados miembros no han querido, deliberadamente por ahora, atribuirle expresamente personalidad jurídica internacional. Las tres organizaciones internacionales existentes, la Comunidad del Acero, la Comunidad Europea y la Euratom conservan por separado su carácter de sujetos de derecho internacional. Se ha dicho que las comunidades europeas permanecen institucionalmente separadas de la Unión Europea, pero con los vínculos que establecen las disposiciones comunes y las disposiciones finales del Tratado de la Unión Europea, en realidad son un compartimento separado dentro de la Unión.

Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, un Estado candidato a la adhesión solicita el ingreso en la Unión, en un innegable ente político pero que no tiene personalidad jurídica propia. Sin embargo, esta extraña situación queda salvada

---

<sup>31</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag. 41

amente porque la adhesión se hace respecto de todos los tratados sobre los que se la Unión; se pasa así, formalmente, a formar parte de las comunidades europeas y de las formas de cooperación. Por otra parte, al exigirse el ingreso en la Unión Europea, en todo, se garantiza que los nuevos Estados miembros tendrán que aceptar la acción y vocación política de la Unión y sus pilares intergubernamentales, al tiempo pertenecerán a las tres organizaciones internacionales.

Estados miembros hubieran dotado de personalidad jurídica internacional a la Unión Europea, este cuarto sujeto de derecho internacional hubiera añadido más confusión al sistema organizativo existente. La otra opción hubiera sido privar de su personalidad a las organizaciones internacionales comunitarias y dotar de subjetividad internacional a la Unión, lo que hubiera sido más lógico; además esta opción no hubiera exigido necesariamente una reforma radical de los tratados ni la desaparición de las tres comunidades europeas, aunque sí su fusión en la Unión Europea y la refundación del proceso de integración conducido por la Unión. Además, hubiera sido el prelude que preparara la refundación de los tratados en uno solo; algo que sin duda, parece tan deseable como irrealizable<sup>32</sup>.

bastante: "Aunque el TUE (Tratado de la Unión Europea) no atribuya personalidad jurídica a la UE (Unión Europea), dado que este tipo de normas atributivas de personalidad jurídica internacional son meramente declarativas, la Unión Europea podrá alcanzar tal reconocimiento en función de su efectividad en el ejercicio de sus funciones, especialmente

---

32. Véase Martín, Araceli. Cfr. Instituciones y Derecho de la Unión Europea.

en materia de PESC (política exterior y de seguridad común) y de cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior”.<sup>33</sup>

La esencia que inspira ese tratado es federal y política; Mangas lo llama federalismo internacional. No sólo los preceptos iniciales están a todas luces impregnados de la esencia y el método federal, sino que los tratados constitutivos de las comunidades europeas desde su fundación se han servido del método federal.

**Objetivos de la Unión Europea.** Un primer objetivo amplio y bien intencionado pero muy difícil de conseguir, es la promoción del progreso económico y social equilibrado y sostenible. Los medios que conducirán a ese objetivo serán varios y muy precisos: la creación de un espacio sin fronteras, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de la unión económica y monetaria.

Un segundo objetivo, ligado a la Comunidad Europea, es la creación de una ciudadanía europea y a tal efecto se debe reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros. “El estatuto de ciudadano de la Unión Europea cobra una dimensión política evidente: de un lado, la Comunidad Europea deja de apostillarse económica y es obvio que nadie es ciudadano de un gran mercado; de otro, los nuevos derechos políticos (arts. 8 B a 8 D TCE) y el establecimiento de la UEM (unión económica

---

<sup>33</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 42

monetaria; la moneda única) permite reconocer que la integración económica está concluyendo y nos adentramos en la integración política".<sup>34</sup>

Otro de los objetivos más deseados es expresar la identidad de la Unión Europea en el ámbito internacional mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que pueda conducir en su momento a una defensa común. Sin embargo, la política exterior y de seguridad común es un catálogo de buenas intenciones con un endeble marco jurídico-constitucional a su servicio.

El objetivo de formular una cooperación en los ámbitos de justicia e interior se vincula al tercer pilar de la Unión Europea. Estas materias no son transferidas a la Unión; continúan plenamente en la esfera de competencia de los Estados miembros, pero al estar relacionadas con uno de los ámbitos fundamentales de competencia comunitaria, la libre circulación de personas, los Estados miembros están dispuestos a tratar en común tales materias.

Afirma Araceli Mangas que: "El quinto de los objetivos al que sirven los pilares comunitarios de la Unión y también en alguna medida los pilares intergubernamentales, es el mantenimiento íntegro del acervo comunitario y su desarrollo futuro. No basta preservar el conjunto de realizaciones logradas en más de cuarenta años, lo que es importante, sino que es necesario desarrollarlo. A este desarrollo sirvió la cláusula general de revisión, prevista en el artículo N y las diversas disposiciones que prevén los ámbitos que, como mínimo, deberán ser objeto de discusión en dicha Conferencia (la conferencia

---

<sup>34</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag. 45

intergubernamental que se convocaría en Amsterdam)".<sup>35</sup> Puede deducirse que los pilares intergubernamentales son sólo temporales y que progresivamente se incorporarán a los mecanismos e instituciones comunitarias. En consecuencia, sólo pueden admitirse procedimientos intergubernamentales excepcionalmente.

La afirmación anterior, puede confirmarse si se observan las pasarelas concretas existentes en los artículos 100 C del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y K.9 del Tratado de la Unión Europea que permitirán a la cooperación judicial y en los asuntos del interior evolucionar, de forma controlada, hacia lo comunitario y sólo en esa dirección, conocidas como pasarelas de dirección única.

En lo relativo a la llamada Europa a la Carta, el Tratado de la Unión Europea institucionaliza dicha figura mediante las cláusulas de exención en materia social y monetaria así como el discutible régimen particular para Dinamarca. Para solucionar los problemas que surgen durante una reforma a los tratados, se hacen concesiones sobre el ritmo para alcanzar los compromisos pactados. La Europa de varias velocidades es una técnica diametralmente distinta de la Europa a la carta; en ésta última se escogen los compromisos y no se comparten los mismos objetivos o metas ni se comparten las mismas obligaciones y derechos. En el sistema de varias velocidades, la meta final, es decir, la obligación, es idéntica y lo que se flexibiliza son los ritmos o tiempo necesario para alcanzar el mismo resultado que los demás.

---

<sup>35</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag. 47

articularmente importante fue la firma de un Acuerdo sobre supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (todo lo relativo a la política de visados, cooperación policial, asilo, entre otras) en Schengen, el 14 de junio de 1985, mismo al cual ya hicimos referencia.

La Comunidad Europea fue continuamente impugnada por el supuesto déficit democrático que sufría; concretamente porque el Parlamento Europeo carece de capacidades legislativas y de control del Consejo de la Unión. Asimismo, el Consejo de la Unión no está normalmente legitimado por la elección directa, al ser un órgano intergubernamental que sin embargo, actúa como un verdadero gobierno.

Algunos autores desestiman dichas objeciones, afirmando, como lo hace Ramón Tamames que: "...el avance de las Comunidades, empezando por el Tratado de París para la CECA en 1950, fue realizado no por autócratas o iluminados, sino por Estados democráticos cuyos gobiernos son objeto de control por sus respectivos parlamentos nacionales. Y si no existe una Constitución Europea, con una proclamación de derechos y libertades, y una ordenación global, porque los Estados miembros originarios contaban ya con sus respectivas cartas magnas".<sup>36</sup> Es importante señalar que existen importantes diferencias entre los Estados en cuanto a sus formas de organización política, por lo que pretender homogeneizarlos es un error. Esta diferencia impide por el momento cualquier aproximación a un gobierno federal europeo, responsable ante un parlamento federal y con un sistema jurídico común.

---

<sup>36</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 128

En un balance final, puede decirse que aunque el Tratado de la Unión Europea no abordó la necesaria reforma de las instituciones en busca de una mayor eficacia; aunque no se refirió a algunas cuestiones importantes como la introducción de un catálogo de derechos y libertades fundamentales; aunque no estableció una jerarquía normativa, es de difícil lectura y de estructura compleja y sus alcances políticos fueron limitados, la Unión Europea que se originó a partir del Tratado de la Unión Europea es una Unión más cohesionada internamente, más democrática y con una ambición política sin precedentes.

**La cuarta ampliación de las comunidades europeas.** Para originar la cuarta ampliación, Noruega, Austria, Finlandia y Suecia presentaron su solicitud de adhesión en 1992 y 1993. Las negociaciones se vieron facilitadas ya que los países candidatos habían asumido previamente gran parte del acervo comunitario en el marco del Espacio Económico Europeo y finalizaron en 1994 con la firma de los tratados de adhesión. Como se esperaba, el pueblo noruego volvió a desautorizar a sus gobernantes rechazando por segunda vez, en referéndum, su adhesión a la Unión Europea.

El Tratado de Adhesión para Austria, Finlandia y Suecia entró en vigor el 1 de enero de 1995. Desde entonces, la Unión Europea abarca un conjunto de quince Estados miembros con una población de 368 millones de habitantes y una superficie de 3.2 millones de kms. cuadrados.

**La unión económica y monetaria.** En 1992 se inició la primera etapa de la unión económica y monetaria que culminaría el 1 de enero de 1999 con la adopción del euro. Al entrar en vigor el Tratado de la Unión Europea, simultáneamente se alcanzó la



consolidación del mercado interior mediante la plena consecución de las cuatro libertades fundamentales de circulación en el interior de la Unión Europea (con algunas excepciones en materia de circulación de personas) y posteriormente se conseguiría la unión económica y monetaria.

Se habían realizado ya múltiples esfuerzos en busca de conseguir la unión económica y monetaria. Durante 1971 se presentaron la inconvertibilidad del dólar y su primera revaluación. "Frente a esa situación —y ya en plena flotación cambiaria desde 1972, al quebrarse los cambios fijos del FMI—, las aspiraciones europeas se construyeron a un propósito bien modesto: vincular entre sí las monedas de los países de la Comunidad, dentro de ciertos márgenes de fluctuación. En representación diagramática —de cotizaciones máximas y mínimas día a día— ese propósito ofrecía una imagen que en la jerga monetaria internacional acabó recibiendo el nombre de *serpiente monetaria*, o serpiente dentro del túnel, definido por las dos líneas de la banda".<sup>37</sup> Los esfuerzos de fluctuación conjunta no tuvieron mayor éxito.

El 12 de marzo de 1979, el Consejo Europeo reunido en París, autorizó definitivamente la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo cuyo objetivo prioritario era estabilizar las relaciones de cambios entre las monedas participantes a fin de garantizar un correcto funcionamiento del mercado común; así como para contribuir a la confianza de los inversionistas.

---

<sup>37</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pags. 608 y 609

amón Tamames nos dice que: "La base teórica del sistema es el ECU (European Currency Unit o Unidad Monetaria Europea). El ECU es la unidad de cuenta a todos los efectos del ME (Sistema Monetario Europeo) y, en ese carácter, radica una de las grandes diferencias en la *serpiente monetaria*, que fluctuaba con referencia al dólar. De este modo, el ECU marcó un comienzo de independencia europea frente al 'billete verde'".<sup>38</sup> Al entrar en vigor el Sistema Monetario Europeo, el ecu se definió como una cesta de monedas compuesta por la suma de las doce monedas de los Estados miembros de la CEE en esa época.

En principio, se previó que tras dos años de funcionamiento del Sistema Monetario Europeo, podría constituirse el Fondo Monetario Europeo, tras lo cual se confirmaría el rol del ecu como activo de reserva y como instrumento de liquidación entre los bancos centrales. No obstante, esto no pudo realizarse en el periodo previsto.

El Consejo Europeo decidió en junio de 1989 que la primera etapa de la unión económica y monetaria empezara el 1 de julio de 1990. En ese momento, el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros de la Unión recibió responsabilidades adicionales. Las tres fases de la unión económica y monetaria eran las siguientes:

**Primera Fase (1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993).**

En ella se previó la liberalización completa de los movimientos de capitales; la consumación del mercado único; la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea; un programa de convergencia económica y monetaria con el fin de coordinar las acciones

---

<sup>38</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 613

económicas de los Estados miembros y la fijación de la cesta del ecu, efectuada el 1º de noviembre de 1993.

**Segunda Fase** (a partir del 1º de enero de 1994 y hasta que se llegara a la convergencia monetaria).

En ella se previó la búsqueda de una mayor convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros con el fin de preparar el paso a la tercera fase. Los miembros consideraron sus políticas económicas como una cuestión de interés común; y se decidió que debían evitar los déficits excesivos en sus finanzas públicas y esforzarse por satisfacer los criterios de convergencia definidos por el Tratado de Maastricht. El 1º de enero de 1994 se creó el Instituto Monetario Europeo integrado por los bancos centrales de los Estados miembros. Este Instituto tenía como misión reforzar la cooperación entre los bancos centrales nacionales y coordinar las políticas monetarias de los miembros. También se encargaba de supervisar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo, facilitar la utilización del ecu y vigilar su desarrollo.

Antes del inicio de la segunda fase: "...todo Estado miembro (salvo Grecia y Portugal) ha de haber concluido la supresión de toda restricción a los movimientos de capital o de pagos entre Estados miembros, y entre los Estados miembros y países terceros. En segundo lugar, todo Estado miembro se compromete a un programa plurianual destinado a garantizar la convergencia necesaria para la realización de la UEM (unión económica y monetaria), en

particular lo que se refiere a la estabilidad de precios y la solidez de las finanzas públicas.”<sup>39</sup>

El establecimiento del Instituto Monetario Europeo el 1 de enero de 1994 marcó el inicio de la segunda fase de la unión económica y monetaria y con esto, el Comité de Gobernadores cesó de existir. El Instituto Monetario Europeo no tenía responsabilidad en el manejo de la política monetaria en la Unión, que aún era competencia de las autoridades nacionales. Las dos metas principales del Instituto Monetario Europeo eran fortalecer la cooperación entre bancos centrales y la coordinación de las políticas monetarias y realizar los preparativos requeridos para el establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales que conduciría la política única monetaria y la creación de la moneda única en la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Antes de entrar a esa tercera fase de la unión económica y monetaria, se realizó un análisis de la medida en que cada Estado alcanzó la convergencia económica sostenible. Esta evaluación se efectuó sobre la base de numerosos criterios:

- Tasa de inflación que no podía exceder más del 1.5% de la tasa promedio registrada en los tres países de la Unión donde la variación de precios hubiese sido menor.
- Una deuda pública que no debía ser superior al 60% del producto interno bruto y un déficit público que no sobrepasara el 3% del producto interno bruto.
- Estabilidad en el tipo de cambio, observando los márgenes normales del mecanismo de tipos de cambio, sin tensiones serias ni devaluación de la moneda por 2 años.

---

<sup>39</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 298

– Tasa de interés a largo plazo que no fuera superior en más de dos puntos al promedio de la tasa de los tres países que tuvieran la tasa más baja de inflación.

El artículo 109 del Tratado de la Unión Europea requería a la Comisión y al Instituto Monetario Europeo que evaluaran el comportamiento de los miembros frente a los criterios de convergencia, así como un número determinado de otras condiciones. Estos informes, así como las recomendaciones de la Comisión, formaron la base para decidir la lista de los países que participarían en la zona euro que sería elaborada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 2 de mayo de 1999.

**El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.** Nos dice Raúl Trujillo que: “En el Consejo Europeo de Madrid en 1995 se discutió igualmente sobre la conveniencia de mantener una convergencia económica duradera. Este deseo de mantener la disciplina presupuestaria tiene una doble incidencia: las relaciones de los Estados miembros participantes del área euro desde el principio entre sí, y las relaciones entre los Estados miembros que sí participan y los que no lo harán desde el primer momento. En ambos casos, los trabajos continuaron su desarrollo hasta la cumbre de Amsterdam, donde se adopta una Resolución en la que se plasma el firme compromiso de los Estados miembros, de la Comisión y del Consejo de la Unión respecto de la puesta en práctica de un Pacto de Estabilidad y Crecimiento.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 302

Este Pacto estaba integrado por dos reglamentos que garantizaban la disciplina presupuestaria de la unión económica y monetaria y se referían también a las obligaciones de los Estados miembros que no participaban en el área del euro. Contenía disposiciones de carácter preventivo y disuasorio que reforzaban la supervisión y coordinación de las políticas económicas y medidas para agilizar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

El llamado procedimiento de déficit excesivo consiste en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea dedicadas a asegurarse de que los países participantes en la unión económica y monetaria eviten niveles irresponsablemente altos de déficit público que podrían implicar presiones inflacionarias para toda la zona del euro.

El primero de los reglamentos del Pacto de Estabilidad estableció las metas a mediano plazo relativas a presupuestos balanceados o superavitarios, así como un sistema para identificar y corregir cualquier deslizamiento en una etapa temprana, aplicable a todos los miembros. El segundo texto estableció los plazos y detalló las sanciones para aquellos Estados con déficits persistentemente altos.

A partir del 1 de enero de 1999, los programas de convergencia fueron reemplazados por programas de estabilidad para los países participantes en la zona del euro. Para los países no participantes continuará la preparación de programas de convergencia anuales.

Este Pacto estaba integrado por dos reglamentos que garantizaban la disciplina presupuestaria de la unión económica y monetaria y se referían también a las obligaciones de los Estados miembros que no participaban en el área del euro. Contenta disposiciones de carácter preventivo y disuasorio que reforzaban la supervisión y coordinación de las políticas económicas y medidas para agilizar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

El llamado procedimiento de déficit excesivo consiste en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea dedicadas a asegurarse de que los países participantes en la unión económica y monetaria eviten niveles irresponsablemente altos de déficit público que podrían implicar presiones inflacionarias para toda la zona del euro.

El primero de los reglamentos del Pacto de Estabilidad estableció las metas a mediano plazo relativas a presupuestos balanceados o superavitarios, así como un sistema para identificar y corregir cualquier deslizamiento en una etapa temprana, aplicable a todos los miembros. El segundo texto estableció los plazos y detalló las sanciones para aquellos Estados con déficits persistentemente altos.

A partir del 1 de enero de 1999, los programas de convergencia fueron reemplazados por programas de estabilidad para los países participantes en la zona del euro. Para los países no participantes continuará la preparación de programas de convergencia anuales.

**Tercera Fase** (entró en vigor el 1° de enero de 1999).

Se caracterizó por la existencia de una moneda única, el euro, tras la fijación irrevocable de la paridad cambiaria de las monedas involucradas. El euro es administrado por el Banco Central Europeo que reemplazó al Instituto Monetario Europeo y que dispone de todas las prerrogativas e instrumentos de política monetaria como un banco central nacional.

Durante el 2 y 3 de mayo de 1998, el Consejo Europeo decidió por unanimidad que once Estados cumplieran con las condiciones para la adopción de la moneda única el 1° de enero de 1999. Estos Estados eran: Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia, por lo que ingresarían en la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Asimismo, se señaló que Suecia y Grecia no cumplieran con las condiciones necesarias para participar en la tercera fase de la unión económica y monetaria, en tanto que Dinamarca y el Reino Unido notificaron al Consejo Europeo que no participarían en la tercera fase de la unión económica y monetaria, por lo que no se evaluó el cumplimiento de las condiciones necesarias en dichos países. No obstante, a partir del 1 de enero del 2001, Grecia forma parte ya de la zona euro, que ahora está conformada por doce Estados.

El 25 de mayo de 1998 los gobiernos de los once Estados participantes designaron al Presidente, Vicepresidente y los otros cuatro miembros del Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo. Su nombramiento tuvo efectos desde el 1 de junio de 1998 y marcó la creación del Banco Central Europeo. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales formaron el Sistema Europeo de Bancos Centrales.



Raúl Trujillo comenta que: "La UEM (unión económica y monetaria) significa coordinación estrecha de las políticas económicas y única política monetaria, diseñada por el Banco Central Europeo. La coordinación de las políticas económicas se hará a través de la fijación anual de unas Orientaciones Generales por el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, para los Estados miembros y para la Comunidad, de la cual informa al Consejo Europeo y al Parlamento. El cumplimiento de estas orientaciones será sometido a vigilancia, pudiendo el Consejo realizar advertencias a los Estados miembros que se separen de las mismas".<sup>41</sup>

La introducción del euro tuvo como consecuencia el fortalecimiento de los procedimientos de coordinación de las políticas económicas nacionales. En junio de cada año, el Consejo Europeo emite lineamientos de política económica siguiendo las recomendaciones de la Comisión y las discusiones entre los ministros de finanzas. Este es el punto de referencia para la vigilancia que realiza la Comisión de la situación económica en los países miembros.

**El euro.** El valor del euro frente al dólar y las restantes monedas, incluidas las de los tres Estados miembros que no participan en la zona del euro, fluctúan de conformidad con las condiciones del mercado. Aunque las monedas y billetes en euros serán acuñados hasta el 1º de enero del año 2002, la moneda puede usarse por consumidores, minoristas, empresas de todo tipo y administraciones públicas desde el 1º de enero de 1999 por medio de

---

<sup>41</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 303 y 304

cheques, cheques de viaje, transferencias bancarias, tarjetas de crédito y de pago y monederos electrónicos.

La Comisión comenta que: "El signo gráfico del euro es una 'E' con dos líneas paralelas horizontales claramente marcadas que la atraviesan. Está inspirado en la letra griega epsilon, como referencia a la cuna de la civilización europea y a la inicial de la palabra Europa. Las líneas paralelas representan la estabilidad del euro. La abreviatura oficial de euro es 'EUR'. Se ha registrado en la Organización Internacional de Normalización (ISO) y se utilizará a todos los efectos empresariales, financieros y comerciales de la misma manera que ahora se utilizan los términos FRF (franco francés), DEM (marco alemán), GBP (libra esterlina) y BEF (franco belga)".<sup>42</sup>

La Comisión ha presentado al Consejo de la Unión la propuesta para los tipos de cambio fijados irrevocablemente entre el euro y las monedas de los 12 Estados miembros participantes, los cuales han sido ya adoptados por el Consejo de la Unión.

La unión monetaria favorece el objetivo fundamental de la estabilidad de precios, pues la supervisión del Banco Central Europeo, como institución independiente, implica para los gobiernos una disciplina presupuestaria adecuada al exigirse bajos déficits, lo cual lleva a una fuerte contracción de la deuda pública respecto al producto interno bruto, lo que ayuda a la disminución de las tradicionales tendencias deficitarias.

---

<sup>42</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.europa.eu.int/euro/html>. (1999).

simismo, con la unión monetaria, los tipos de interés son muy parecidos en toda la zona euro, con lo cual desaparece la prima de riesgo que castigaba hasta entonces a las monedas más débiles respecto al marco alemán. El Banco Central Europeo es el que para todo el espacio de la unión monetaria fija el precio del dinero y hay un tipo interbancario común, el *uroibor*. Se alientan así las inversiones y será posible la reducción del desempleo.

De acuerdo con Ramón Tamames: "Con el euro como moneda única para todos los países ocios, desaparecerán las llamadas *barreras cambiarias*, que todavía hoy se manifiestan en la necesidad de pagar comisiones de cambio a los bancos y a otras entidades financieras a la hora de importar bienes y servicios, o en el momento de cambiar los ingresos obtenidos por exportaciones. La supresión de esas comisiones se estima que representará para las empresas y consumidores un importante ahorro anual. La supresión de los *costes de transacción* también supondrá una mayor internacionalización de las entidades financieras que ganarán en dimensión y permitirá un fuerte aumento del comercio intrazona euro".<sup>43</sup>

El euro va a ser mucho más que un simple negocio europeo, pues se convertirá en un medio de pago de los más importantes del mundo, que podría llegar al nivel del dólar y que con toda seguridad va a superar al yen. Pasará a ser moneda de reserva, de refugio y de denominación de precios, papeles que internacionalmente hoy están reservados sobre todo al dólar.

El euro también va a permitir a la Unión Europea consolidarse como el mayor bloque

---

<sup>43</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pág. 642

Asimismo, con la unión monetaria, los tipos de interés son muy parecidos en toda la zona euro, con lo cual desaparece la prima de riesgo que castigaba hasta entonces a las monedas más débiles respecto al marco alemán. El Banco Central Europeo es el que para todo el espacio de la unión monetaria fija el precio del dinero y hay un tipo interbancario común, el Euroíbor. Se alientan así las inversiones y será posible la reducción del desempleo.

De acuerdo con Ramón Tamames: "Con el euro como moneda única para todos los países socios, desaparecerán las llamadas *barreras cambiarias*, que todavía hoy se manifiestan en la necesidad de pagar comisiones de cambio a los bancos y a otras entidades financieras a la hora de importar bienes y servicios, o en el momento de cambiar los ingresos obtenidos por exportaciones. La supresión de esas comisiones se estima que representará para las empresas y consumidores un importante ahorro anual. La supresión de los *costes de transacción* también supondrá una mayor internacionalización de las entidades financieras que ganarán en dimensión y permitirá un fuerte aumento del comercio intrazona euro".<sup>43</sup>

El euro va a ser mucho más que un simple negocio europeo, pues se convertirá en un medio de pago de los más importantes del mundo, que podría llegar al nivel del dólar y que con toda seguridad va a superar al yen. Pasará a ser moneda de reserva, de refugio y de denominación de precios, papeles que internacionalmente hoy están reservados sobre todo al dólar.

El euro también va a permitir a la Unión Europea consolidarse como el mayor bloque

---

<sup>43</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 642

económico del mundo, con casi el doble de ciudadanos que Estados Unidos de América, es veces más que Rusia y el quíntuplo de Japón.

Las posibles desventajas de la unión monetaria son varias. La primera desventaja enunciada se basa en la idea de que al desaparecer las viejas monedas nacionales, la resunta facultad soberana de los países socios en el tipo de cambio se vería eliminada. Pero frente a esa posición, cabe argumentar que tal soberanía de hecho ya no existía por la gran fuerza del marco alemán. En cuanto a la segunda de las grandes desventajas, la pérdida de autonomía fiscal y presupuestaria, se trata más bien de infundados prejuicios del pasado y no de una real pérdida de posibilidades futuras.

## 2.6 El Tratado de Amsterdam.

En el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea se planteó la necesidad de revisar los tratados mediante una Conferencia Intergubernamental para abordar las cuestiones que no pudieron ser resueltas por el Tratado de Maastricht. Dicha Conferencia fue realizada en 1996 y tras 17 meses de trabajos, se firmó en Amsterdam en 1997, un tratado que entraría en vigor el 1 de mayo de 1999.

El Tratado de Amsterdam consta de tres partes: una primera (artículos 1 a 5) que introduce modificaciones a los anteriores tratados. La segunda parte (artículos 6 a 11), titulada de simplificación, deroga artículos que se mantenían formalmente en vigor aunque caducos y somete a una nueva numeración a todo el articulado. La tercera parte (artículos 12 a 15)

disposiciones generales y finales. El nuevo tratado introdujo mejoras que Ramón mames agrupa en seis grandes rubros:<sup>44</sup>

Libertad, seguridad y justicia. Se consiguieron notables avances en lo relativo a no discriminación y derechos fundamentales, tales como la introducción del control jurisdiccional sobre la materia consistente en la posibilidad, si se comprueba una violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro, de que el Consejo de la Unión suspenda determinados derechos al Estado infractor, incluso los derechos de voto en el Consejo de la Unión. Esta medida debe tomarse por unanimidad de los miembros, a excepción por supuesto, del Estado en cuestión y previa propuesta de la Comisión o de un tercio de los Estados, seguida de un dictamen conforme del Parlamento aprobado por dos tercios de los votos. Antes de tomar tal decisión, el Consejo de la Unión deberá permitir al Estado presentar sus observaciones. En otro tema, también debe destacarse la comunitarización de diversos asuntos de justicia e interior, tales como las medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas y las relativas a los controles en el cruce de las fronteras interiores, el asilo y la inmigración; cooperación judicial en materia civil y cooperación administrativa entre los miembros y entre éstos y la Comisión.

La Unión y el ciudadano. Fue en esta parte del Tratado de Amsterdam donde se incluyó el nuevo título sobre empleo, a la vez que se integró el Protocolo Social de Maastricht, restaurándose de esta manera la unidad y coherencia de la política social comunitaria. Asimismo, se inscribió entre los objetivos comunitarios la noción de

---

Amames, Ramón. Cfr. La Unión Europea. Op. cit. Pags.136 y 137

desarrollo sostenible; también se decretó una acción de la Unión paralela a la de los Estados miembros en materia de empleo.

- “Política exterior y de seguridad común. Se reforzó su carácter operacional, innovándose en cuanto a la presencia exterior de la UE. Por encima de todo, destaca el mayor papel otorgado al Consejo Europeo, máximo órgano de decisión de la UE y, como tal, definidor de los principios y orientaciones de la PESC”.<sup>45</sup>
  
- La reforma de las instituciones en preparación a la ampliación era asunto obligado en la Conferencia Intergubernamental 1996 donde se buscó conseguir un doble propósito: mejorar la legitimidad democrática y hacer más eficaz el aparato institucional.
  
- Flexibilidad y cooperación reforzada. Se consagraron ambos conceptos dentro del sistema comunitario para avanzar más rápidamente en la integración por parte de grupos concretos de Estados miembros que así lo planteen.
  
- Se realizó la simplificación y codificación de la estructura de los tratados y se alcanzó una con notable mejoría al eliminarse numerosos artículos caducos y modificarse otros, con la posterior reenumeración del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y el Tratado de la Unión Europea.

Antes de Amsterdam los textos originarios de las tres Comunidades y de la Unión Europea

---

<sup>45</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag.136

conformaban por quince documentos con más de mil artículos, gran parte de ellos ya obsoletos. Además, numerosas disposiciones eran de carácter técnico y no pertenecían al ámbito del derecho constitucional. Gracias a esta reforma, los textos básicos comunitarios son siete: los tratados constitutivos (Comunidad del Acero, Comunidad Europea, Euratom), el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam<sup>46</sup>.

En lo relativo a la comunitarización del acervo Schengen, el Tratado de Amsterdam integró en el marco institucional de la Unión, por medio de un Protocolo, todo el sistema de acuerdos, con el objetivo de asegurar que el conjunto de modificaciones del Tratado de Amsterdam en estas materias no implicara la existencia de dos espacios paralelos que se cuparan de la libre circulación de personas, de la seguridad y del orden público.

Después del Tratado de la Unión Europea y su Protocolo sobre Política Social y el Acuerdo de Schengen, no se puede hablar del acervo comunitario como un todo. Además, desde la perspectiva constitucional e internacional, el principio de reciprocidad que rige la atribución del ejercicio de derechos de soberanía, se ha quebrado por vez primera y sus consecuencias jurídicas son impredecibles.

Una cláusula de exención, llamada impropriamente de "opting out", se refiere al régimen concedido al Reino Unido en materia de unión económica y monetaria. Este régimen se regula en un Protocolo añadido por el Tratado de la Unión Europea y anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Consistía en la opción que tuvo el

---

<sup>46</sup> Cfr. Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 138



Reino Unido en 1997-1999 de unirse a los demás miembros para pasar a la tercera fase de la unión económica y monetaria. El único Estado que quedó fuera de estos acuerdos fue Gran Bretaña (Dinamarca tiene la opción de decidir el momento adecuado), que es libre para incorporarse o no; si se hubiese incorporado antes de 1999, hubiese tenido unas condiciones más favorables, que perdió por no incorporarse en dicha fecha.

La solución a la intransigencia británica ha provocado una peligrosa ruptura en el sistema de la Unión, ya que se ha utilizado en forma reiterada, con nuevas excepciones en materia monetaria para ese país y Dinamarca. Posiblemente no había otra solución, pues aceptar la posición británica hubiera implicado ir a un ritmo muy lento; es decir, un Estado se habría impuesto a los demás. Con la solución de las cláusulas de exención, los Estados miembros han decidido dejar al Reino Unido donde quiere estar y han avanzado cuanto han deseado en política social y unión económica y monetaria.

En cuanto a Dinamarca, el Tratado de la Unión Europea fue sometido a un referéndum en ese país en 1992 y el pueblo danés se pronunció en contra del tratado. La población deseaba un nivel de compromiso muy bajo, por lo que la solución que se acordó en el Consejo Europeo de 1992 a las peticiones que presentaron los daneses, se contiene en la parte B de las conclusiones de la presidencia de dicho Consejo: consiste en una decisión de los doce Estados y en una declaración unilateral de Dinamarca que fija su posición en los puntos no aceptados o no incluidos en esa decisión.

La declaración unilateral danesa no deja lugar a dudas de que dicho país rechaza frontalmente a la ciudadanía de la Unión. Resulta preocupante la redacción del punto 4 de

la declaración: Dinamarca parece decir que en esta materia, los derechos acordados son el límite y anuncia que tendrá derecho, fundado en el artículo 8 E, a oponerse en el futuro a nuevos avances. Este veto implícito, esta actitud de rechazo a opciones futuras, puede estar el objeto del artículo 8 E, ya que viola la obligación general de todo Estado en relación con un tratado.

Los asuntos problemáticos en materia de justicia y asuntos de interior aparecen, de nuevo, en la declaración unilateral danesa. Al igual que en materia de la ciudadanía de la Unión, Dinamarca adoptó una actitud encaminada a obstruir e impedir la finalidad del artículo K.9 del Tratado de la Unión Europea.

En la decisión acordada por los Jefes de Estado y de Gobierno, los Estados miembros aceptaron que Dinamarca utilizara anticipadamente la opción que le ofrecía el Protocolo sobre Determinadas Disposiciones Relativas a Dinamarca, anexo al Tratado de la Unión Europea en materia de unión económica. Pero el Protocolo sólo permitía que Dinamarca notificara no participar en la unión económica y monetaria durante la segunda fase y antes de que se evaluara por el Consejo de la Unión qué Estados reunían las condiciones para pasar a la tercera fase. La concesión que se realizó en la decisión implicó aceptar que tiene derecho a rechazar permanentemente la tercera fase, lo que no se reconoció en el Protocolo.

Desde una perspectiva estricta de derecho comunitario, sólo mediante un protocolo se puede modificar lo establecido en el Tratado de la Unión Europea. Pero un protocolo habría necesitado ser debatido y autorizado por los parlamentos de los doce Estados, lo cual no se realizó por la enorme desconfianza que existía respecto a su autorización. La

decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno constituye un acuerdo político, no jurídico. No es propiamente un convenio, ya que no posee el elemento obligatorio esencial. No crea normas jurídicas; no se rige por el derecho internacional ni por el derecho comunitario.

En opinión de Araceli Mangas, la declaración unilateral hecha por Dinamarca no tiene valor jurídico ante un juez nacional o comunitario, por ser contraria al artículo 8 B, al protocolo sobre Dinamarca, a los artículos J.4.1 y J.1.4 y al compromiso general del artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea relativo al principio de cooperación leal. La declaración unilateral danesa es técnicamente una reserva, aunque no haya sido formulada como tal. Sin embargo, es bien sabido que el derecho comunitario no admite reservas ni derogaciones permanentes; luego, es nula de pleno derecho o inexistente.<sup>47</sup>

Respecto al Reino Unido e Irlanda, miembros de la Unión Europea pero no miembros del Convenio de Schengen, se utilizó por primera vez el novedoso mecanismo de la cooperación reforzada. Consecuentemente, dichos Estados mantienen sus controles sobre las fronteras. La pretensión de Dinamarca es diferente, ya que sí es miembro de Schengen, pero en virtud del compromiso adoptado con sus ciudadanos de no variar la situación del tercer pilar comunitario, se opuso a la comunitarización de estas materias. El resultado, también estipulado en un protocolo, implica que Dinamarca permanece fuera de los ámbitos comunitarizados y que se reserva la posibilidad de adherirse con posterioridad.

---

<sup>47</sup> Cfr. Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pags. 56 y 57

La cooperación reforzada que constituye un novedoso mecanismo jurídico consagrado por primera vez en el Tratado de Amsterdam, que posibilita que, en ciertos ámbitos y con una mayoría suficiente de Estados, se proceda a una mayor integración. Este mecanismo se configuró tomando como base la idea de que la Unión no debe verse condenada a avanzar al ritmo de sus miembros más lentos; si eso sucediera en una Unión ampliada podrían provocarse graves dificultades. Como solución se ideó la flexibilidad o cooperación reforzada, que implica la idea de establecer mecanismos adecuados a fin de que varios miembros puedan profundizar en la integración a mayor velocidad que el resto.

Sobre el particular, Tamames afirma que: "Se distinguieron tres distintas formas de *cooperación reforzada*:

- 1) *Integración a varias velocidades*. Es la opción según la cual todos los Estados miembros mantienen las mismas políticas y acciones, pero no con el mismo grado de aplicación. Es el caso de los periodos transitorios, con facilidades para ir rápida o lentamente, según la coyuntura.
- 2) *Geometría variable*. Se trata de excepciones utilizables, para *salvar la cara* por parte de aquellos Estados que no tienen claro si deben avanzar. Ejemplo de ello son las cláusulas de autoexclusión voluntaria (*opting out*).
- 3) *Europa a la carta*. Es la interpretación más extrema, pues implica que cada Estado miembro puede elegir en qué áreas desea participar o no, y cómo hacerlo en el primer caso.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 143

La cooperación reforzada, en sus tres modalidades, debe cumplir necesariamente con unos requisitos que previenen contra el uso abusivo de la misma:

- Debe perseguir impulsar los objetivos de la Unión Europea, así como proteger y servir sus intereses.
- Debe respetar los principios contenidos en los tratados y el marco institucional de la Unión.
- Debe utilizarse sólo como último recurso.
- Debe implicar a una mayoría de Estados miembros (8 como mínimo).
- No debe afectar al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas con base en las demás disposiciones de los tratados.
- No debe afectar las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los miembros que no participen en ella.
- Debe estar abierta a todos los Estados miembros y permitirles participar en ella en cualquier momento.
- Debe cumplir, adicionalmente, los requisitos específicos, tanto en el ámbito del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (artículo 11) como del tercer pilar (artículo 40 Tratado de la Unión Europea).

Según Raúl Trujillo: "El acuerdo tendente a constituir una cooperación reforzada supone comunitarizar a todos los efectos para los Estados miembros concernidos en la materia en cuestión: instituciones, procedimientos y mecanismos comunitarios, y, sobre todo, la competencia del Tribunal de Justicia."<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 85

En lo referente a la cuestión de la reforma institucional que debía ser abordada por el Tratado de Amsterdam, podemos decir que en el propósito de obtener legitimidad democrática, se avanzó notablemente y en el propósito de alcanzar equilibrio y eficacia institucional, con el Tratado de Amsterdam se ha extendido el campo de aplicación de la regla de mayoría calificada, pero todavía quedan importantes materias bajo la posibilidad del veto como son fiscalidad, libre circulación de personas, seguridad social o derecho de establecimiento.

La reforma en el sistema de toma de decisiones en el Consejo de la Unión, la composición de la Comisión y una mayor extensión de la regla de la mayoría calificada son cuestiones que quedaron pendientes y que la Unión deberá aún solventar para hacer factible la ampliación.

Raúl Trujillo comenta que: "El Tratado de Amsterdam ciertamente no satisface las expectativas más europeístas, pero sería un error minusvalorar sus avances. La principal carencia del Tratado de Amsterdam, aparte del aplazamiento de la reforma institucional, es que no se ha avanzado en la definición de la meta política del proceso en sí. Ante la inminencia de una autoridad monetaria única, un federalismo monetario, se hace necesario acompañarlo de una autoridad política común, de tal manera que la moneda no se edifique en el desierto de la política."<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 89 y 90

Las comunidades europeas superan ampliamente el concepto de organización internacional. La Comunidad Económica Europea, ahora Comunidad Europea; la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica tienen personalidad jurídica propia y disponen de amplias facultades, a pesar de lo cual, sus instituciones no constituyen un gobierno federal al que los parlamentos y los ejecutivos nacionales estén subordinados. Se trata en definitiva, de un sistema sui generis, comunitario, en el que existen órganos de carácter intergubernamental, otros de naturaleza supranacional y un órgano deliberante y de alcance presupuestario colegislativo que es el Parlamento Europeo.

Hasta julio de 1967, las tres comunidades disponían de sus respectivas Comisiones Ejecutivas, así como de Consejos de Ministros separados, en tanto que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia ya eran comunes desde 1958. La fusión de los ejecutivos comunitarios en 1967 representó un primer paso importante hacia la formación de una sola Comunidad Europea, regida por un solo tratado, en sustitución del Tratado de París de la Comunidad del Acero y de los Tratados de Roma que instituyeron la Comunidad Europea y la Euratom. Un segundo paso en esa misma dirección fue el acuerdo para crear el Consejo Europeo que institucionaliza las conferencias-cumbre. Un tercer paso fue la promulgación de los tratados de Maastricht y Amsterdam que han unificado en un solo organismo, la Unión Europea, a las tres comunidades y a dos mecanismos de cooperación intergubernamental.

En este capítulo y el siguiente haremos una descripción de la conformación y facultades de los principales órganos comunitarios, así como un análisis somero de su naturaleza.

### **3.1 El Consejo de la Unión Europea.**

El Consejo de la Unión (en adelante nos referiremos indistintamente a esta institución como el Consejo o el Consejo de la Unión; cuando hablemos del Consejo Europeo lo citaremos siempre de esta forma) comenta sobre sí mismo que: "Entre las instituciones de la Unión Europea corresponde al Consejo el poder de decisión política en los ámbitos que son competencia de la Unión. Con la participación del Parlamento Europeo, corresponde también al Consejo legislar en los diferentes ámbitos comunitarios, a iniciativa de la Comisión. La actividad del Consejo se caracteriza por la búsqueda, mediante la negociación, de las mejores soluciones posibles."<sup>1</sup>

La estructura del Tratado de la Unión Europea ordena las actividades de la Unión en tres ámbitos (pilares) en torno a los cuales se articulan los trabajos del Consejo. El primer pilar incluye las actividades derivadas de los tratados constitutivos de las comunidades europeas, se trata de las políticas llamadas comunitarias. Los pilares segundo y tercero incluyen respectivamente la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de la justicia e interior.

---

<sup>1</sup> Consejo de la Unión Europea. Guía Informativa del Consejo de la Unión Europea. 1ª. ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Madrid, 1999. Pag. 4



Dentro del primer pilar, es decir, en el ámbito comunitario, los actos del Consejo pueden adoptar la forma de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, cuyas características analizaremos en un capítulo posterior. Existen tres tipos de procedimientos de adopción de decisiones en la Unión: el procedimiento de consulta, el procedimiento de codecisión y el procedimiento de cooperación en los cuales interviene el Consejo, mismos que comentaremos detalladamente cuando analicemos al Parlamento Europeo.

También conocido como el Consejo de Ministros, el Consejo de la Unión Europea no tiene equivalente en ninguna organización internacional. En el Consejo, los Estados miembros legislan para la Unión, establecen sus objetivos políticos, coordinan sus políticas nacionales y resuelven las diferencias existentes entre ellos y con otras instituciones.

Se trata de un cuerpo con características tanto de una institución supranacional como intergubernamental; decide en algunos asuntos por mayoría calificada y en otros por unanimidad. Actúa como institución comunitaria y como órgano principal encargado de la consecución de los objetivos en los ámbitos intergubernamentales.

En el Consejo se hallan representados los intereses de los Estados; es decir, constituye el órgano representativo de los mismos; esta institución encarna el principio de representación territorial. El hecho de que los miembros del Consejo no sean independientes de los Estados no debe llevarnos a pensar que el Consejo es una conferencia intergubernamental y sus actos son acuerdos internacionales. Sus miembros defienden intereses nacionales, pero

La finalidad de sus trabajos es coordinar esos intereses particulares en favor del superior interés comunitario.

Está formado por un representante de cada uno de los quince miembros, el cual debe tener rango de ministro con poderes vinculativos para su país. Su lugar de reunión es Bruselas, donde cada Estado tiene una delegación nacional conocida como representación permanente. El Consejo de la Unión está presidido, por turnos, por cada país miembro durante un periodo de seis meses, de acuerdo con un orden previamente establecido:

1998	Primer semestre	Reino Unido	2001	Primer semestre	Suecia
	Segundo semestre	Austria		Segundo semestre	Bélgica
1999	Primer semestre	Alemania	2002	Primer semestre	España
	Segundo semestre	Finlandia		Segundo semestre	Dinamarca
2000	Primer semestre	Portugal	2003	Primer semestre	Grecia
	Segundo semestre	Francia			

En lo relativo a la adopción de decisiones, el recurso a la votación es: "...el poder concreto más importante y eficaz que se asigna a la presidencia. Frente al abuso del consenso en el pasado, desde la reforma del AUE (Acta Única Europea), el artículo 7.1 del R.i. (reglamento interno) del Consejo permite a su Presidente en ejercicio decidir por sí sólo cuándo un punto del orden del día será objeto de votación formal. Los miembros del Consejo sabrán así que, agotada la deliberación sin acuerdo, tales divergencias no serán obstáculo para que, si se reúne la mayoría cualificada, la propuesta normativa sea

adoptada.”<sup>2</sup> Esta certeza acelera los contactos previos entre las delegaciones y estimula la negociación.

Los Estados miembros o la Comisión también pueden solicitar una votación, ya que la Comisión goza de igualdad frente al Consejo y además, el Consejo delibera sobre las propuestas normativas de la misma. Pero a diferencia de la facultad otorgada al Presidente del Consejo, cuando la Comisión o un Estado miembro solicitan la votación, es necesario que la mayoría de los miembros del Consejo esté a favor del recurso al voto.

La Presidencia del Consejo ejerce funciones de representación en todas las relaciones diplomáticas y protocolarias de la Unión y tiene facultades de iniciativa, coordinación y representación frente a terceros Estados y organizaciones internacionales.

No debe confundirse esta institución con el Consejo Europeo que está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince miembros de la Unión, así como por el Presidente de la Comisión Europea. Tampoco debe confundirse con el Consejo de Europa que es un organismo internacional.

El propio Consejo comenta que: “...pese a su carácter único, se reúne con una formación diferente en función de los asuntos que figuran en su orden del día. Las formaciones más corrientes son: Asuntos Generales, Agricultura, Presupuesto, Consumidores, Cultura, Desarrollo, Cuestiones Económicas y Financieras (ECOFIN), Educación, Energía, Medio

---

<sup>2</sup> Mangas Martín, Aracell y Diego J. Liñán Nogueras. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag.142

Ambiente, Industria, Justicia y Asuntos de Interior, Mercado Interior, Pesca, Investigación, Sanidad, Telecomunicaciones, Transportes y Trabajo y Asuntos Sociales”<sup>3</sup>.

Los quince representantes permanentes se reúnen por regla general todas las semanas en el Comité de Representantes Permanentes. Este Comité, dividido en dos partes, una compuesta por los titulares y otra por sus respectivos adjuntos, tiene por cometido preparar los trabajos del Consejo.

Las facultades del Consejo, si bien varían entre el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea/Euratom, pueden sintetizarse en facultades de decisión, de consulta, de coordinación, facultades en materia de relaciones exteriores y facultades en los ámbitos de cooperación intergubernamental.

**Facultades de decisión.** En materia presupuestaria, el Consejo comparte sus facultades de decisión con el Parlamento y también debe codecidir con éste en materias como mercado interior y determinadas políticas y cooperar con él en otras muchas materias. Asimismo, debe consultarlo en las cuestiones que no son materia de codecisión o cooperación.

El Consejo, en el ámbito de la Comunidad del Acero dispone de escasas facultades a diferencia de la Comisión, pero la importancia de ésta se atenúa porque los Estados miembros conservan amplias facultades complementarias en política económica.

---

<sup>3</sup> Consejo de la Unión Europea. Guía Informativa del Consejo de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 8

Araceli Mangas comenta que: "El poder de decisión del Consejo es definido con frecuencia por la doctrina y la jurisprudencia como poder legislativo; así, el Tribunal de Justicia en la importantísima sentencia Simmenthal se refirió al poder legislativo de la Comunidad un legislador —hay que subrayarlo—, de carácter no parlamentario y cuya base de legitimidad es, desde luego, internacional (la representatividad) y no directamente popular. El Consejo goza de la legitimidad propia de las Cámaras Altas en los sistemas federales (la representación territorial)".<sup>4</sup> No obstante, la facultad legislativa del Consejo tiene un contrapeso a favor de la Comisión, que goza casi del monopolio de la iniciativa legislativa.

El Consejo es un legislador que aprueba las normas generales y de base, pero al mismo tiempo es un órgano facultado por los tratados para ejecutar y desarrollar dichas normas. Sin embargo, ni su poder legislativo ni su poder ejecutivo son absolutos; debe compartir su poder legislativo con el Parlamento y el ejecutivo con la Comisión, a la cual tiene obligación legal de atribuir sus poderes de ejecución.

Por ello, aunque realiza algunas funciones como tal, esta institución no posee vocación de ejecutivo. En el estado actual del proceso de integración europea, encarna la influencia de los países miembros sobre las decisiones políticas y sobre la legislación comunitaria pero no es una institución homogénea, no tiene permanencia, la presidencia es rotativa cada seis meses, no tiene iniciativa para ejercer sus facultades de decisión y ejecución, no posee facultades para asegurar el cumplimiento de las normas.

---

<sup>4</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag.147

Igualmente, presenta diferencias con los legislativos nacionales ya que no asume responsabilidades políticas comunitarias. Sus miembros responden ante sus parlamentos nacionales, lo cual es una responsabilidad política que excluye la responsabilidad comunitaria. Por último, no está sujeto a la moción de censura del Parlamento que sólo puede dirigirse contra la Comisión, que sí es una institución con vocación de ejecutivo.

**Facultad consultiva.** Esta facultad la posee sólo en el ámbito de la Comunidad del Acero, ya que en dicho marco, la Comisión es la que posee lo esencial de la facultad normativa, con obligación de consultar al Consejo antes de legislar.

**Facultad de coordinación.** Otra facultad que posee el Consejo es garantizar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, así como las acciones de éstos con las de la Comisión.

**Facultades en materia de relaciones exteriores.** Araceli Mangas nos dice que: "También corresponde al Consejo ejercer en lo esencial la responsabilidad de las relaciones exteriores (aspectos económicos) de la Comunidad: autoriza la apertura de las negociaciones de los acuerdos internacionales, da las instrucciones y manifiesta el consentimiento de la Comunidad tanto en los acuerdos comerciales (art. 113 TCE —Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea—) y de asociación como en otros acuerdos internacionales de carácter económico"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag.149

Igualmente, presenta diferencias con los legislativos nacionales ya que no asume responsabilidades políticas comunitarias. Sus miembros responden ante sus parlamentos nacionales, lo cual es una responsabilidad política que excluye la responsabilidad comunitaria. Por último, no está sujeto a la moción de censura del Parlamento que sólo puede dirigirse contra la Comisión, que sí es una institución con vocación de ejecutivo.

**Facultad consultiva.** Esta facultad la posee sólo en el ámbito de la Comunidad del Acero, ya que en dicho marco, la Comisión es la que posee lo esencial de la facultad normativa, con obligación de consultar al Consejo antes de legislar.

**Facultad de coordinación.** Otra facultad que posee el Consejo es garantizar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, así como las acciones de éstos con las de la Comisión.

**Facultades en materia de relaciones exteriores.** Araceli Mangas nos dice que: "También corresponde al Consejo ejercer en lo esencial la responsabilidad de las relaciones exteriores (aspectos económicos) de la Comunidad: autoriza la apertura de las negociaciones de los acuerdos internacionales, da las instrucciones y manifiesta el consentimiento de la Comunidad tanto en los acuerdos comerciales (art. 113 TCE —Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea—) y de asociación como en otros acuerdos internacionales de carácter económico"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag.149

**Facultades en materia de política exterior y de seguridad común y de cooperación en los ámbitos de justicia e interior.** En materia de política exterior y de seguridad común, actúa en nombre de la Unión, excepto en la definición de principios y orientaciones generales, que corresponde al Consejo Europeo. Sin embargo, posee facultades de concertación entre los Estados miembros, para definir las posiciones y acciones comunes y ejecutarlas.

En el ámbito de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, los actos del Consejo pueden adoptar la forma de posiciones comunes, de acciones comunes y de convenios.

**Toma de decisiones y procedimientos de votación.** Según Araceli Mangas: "Los Tratados (Constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Euratom) prevén varios sistemas: mayoría simple, mayoría cualificada y unanimidad. Pero el procedimiento establecido con carácter general en ambos Tratados es el mayoritario"<sup>6</sup>.

Cuando legisla conjuntamente con la Comisión en el ámbito comunitario, el Consejo puede adoptar gran parte de las decisiones de carácter legislativo por mayoría calificada. En ese procedimiento, los representantes de los Estados miembros no cuentan con un voto cada uno, sino que se ponderan los votos de los miembros de la siguiente manera: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, 10 votos; España, 8 votos; Bélgica, Grecia, Países Bajos y

---

<sup>6</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag.150



Portugal, 5 votos; Austria y Suecia, 4 votos; Dinamarca, Irlanda y Finlandia, 3 votos y Luxemburgo, 2 votos.

La mayoría calificada es de 62 votos de 87 posibles cuando es una propuesta de la Comisión; en los casos en que el Consejo decide sin propuesta de la Comisión, se requiere además de los 62 votos, la postura positiva de cuando menos diez Estados.

Para contar con la llamada minoría de bloqueo con objeto de frenar por más o menos tiempo cualquier proyecto, se requieren 26 votos. La ponderación de votos ha sido elaborada cuidadosamente para impedir que pueda adoptarse una medida contraria a los intereses de los Estados más débiles o incluso de los más fuertes. No obstante, después de la cuarta ampliación, la ponderación de votos se reveló claramente inadecuada y discriminatoria en favor de los pequeños, que han obtenido una sobrerrepresentación.

Por ello se incluyó en las actas de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia una fórmula consistente en que: "...cuando se opusieran tres Estados que reunieran 23 votos, el Consejo no pudiera adoptar el acto, obligando con ello a llegar a un acuerdo entre la mayoría y la minoría formada en esas condiciones."<sup>7</sup> El llamado Compromiso de Ioannina permite entonces, que con un número de entre 23 y 25 votos puedan abrirse negociaciones por un plazo razonable a fin de encontrar una solución satisfactoria para las partes enfrentadas. En la práctica, el Consejo intenta siempre llegar al mayor consenso posible antes de pronunciarse.

---

<sup>7</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pags.153 y 154

Si el asunto a decidir es una cuestión de procedimiento, se utiliza el método de la mayoría simple, en el cual cada representante de los países miembros, cuenta con un voto. Por otro lado, la votación por unanimidad todavía se conserva para algunas cuestiones de política exterior, justicia y algunas cuestiones financieras.

En lo relativo a la Comunidad del Acero, primero se pronuncia el Consejo y luego la Comisión adopta el acto, en un procedimiento exactamente inverso al ya descrito. Cuando el Consejo puede decidir en forma autónoma, lo hace por unanimidad y cuando debe otorgar un dictamen conforme, puede decidir por unanimidad o por un complejo sistema de mayoría basado en la producción de carbón y acero de los miembros.

En la política exterior y de seguridad común y en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, el principal órgano decisorio es el Consejo. Los miembros disponen de un poder de iniciativa, al igual que la Comisión en determinados casos. Contrariamente a lo que ocurre en el ámbito comunitario, en los pilares segundo y tercero, la norma que prevalece en el seno del Consejo es la unanimidad. No obstante, la aplicación de acciones comunes se puede decidir por mayoría calificada.

En el Tratado de Amsterdam se confirió al Comité de Representantes Permanentes la capacidad de adoptar decisiones en los casos que específicamente se establezcan en el Reglamento Interno del Consejo.

La parte esencial de la actividad legislativa y decisoria del Consejo se publica en las once lenguas oficiales de la Unión: alemán, danés, español, finés, francés, griego, inglés, italiano, neerlandés, portugués y sueco, en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

El Consejo de la Unión está asistido por una Secretaría General que se encarga de la preparación y del buen funcionamiento de los trabajos del Consejo a todos los niveles. Esta Secretaría constituye un elemento de continuidad en los trabajos de la institución. El Secretario General del Consejo ejerce las funciones de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, lográndose de esta manera mejorar la representatividad de la Unión en el exterior.

El Consejo es la institución que actualmente lleva casi todo el peso de legislar en la Unión y el Parlamento continúa luchando para lograr una situación de igualdad con el Consejo en la elaboración de la legislación comunitaria. Lo ideal sería que en el futuro se constituyera un poder legislativo comunitario bicamaral integrado por estos dos organismos, en el cual, el Parlamento sería la cámara representativa de la población comunitaria y el Consejo constituiría la cámara representativa de los intereses de los Estados miembros.

### **3.1.1 Los fondos estructurales.**

Los fondos estructurales son: "...instrumentos básicos utilizados por la Unión Europea tendentes a lograr el objetivo de cohesión económica y social en el seno de la comunidad de países que la componen. Forman parte de los mismos: el fondo social europeo, el fondo europeo de desarrollo regional y el nuevo instrumento financiero de orientación de la pesca.

La intervención de los fondos estructurales se concentra en seis tipos de problemas, que resultan ser seis objetivos estructurales de la Unión prioritarios. Cuatro de ellos guardan relación con el desarrollo de determinadas regiones o zonas. Los dos restantes van dirigidos a remediar dificultades sociales o estructurales que afectan al conjunto del territorio comunitario.”<sup>8</sup>

Los fondos estructurales son actividades autónomas dentro de la Comunidad Europea, que cuentan con los recursos que se les asignan en el presupuesto. La actividad de los fondos tiene seis objetivos:

- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Reconvertir regiones o partes de ellas gravemente afectadas por el declive industrial.
- Luchar contra el desempleo de larga duración, integración profesional de los jóvenes y personas amenazadas de exclusión del mercado de trabajo.
- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes a través de la actuación del fondo social europeo.
- Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias mediante la actuación del fondo europeo de orientación y garantía agrícola y fomentar el desarrollo de las zonas rurales.
- Contribuir al desarrollo de las regiones de baja densidad de población.

La intervención financiera de los fondos adopta la forma de cofinanciación de programas operativos de interés comunitario; de cofinanciación de un régimen de ayuda nacional, incluidos los reembolsos; de concesión de subvenciones globales, gestionadas por un

---

<sup>8</sup> Alcántara Alejo, Carlos y Manuel Ahijado Quintillán. Diccionario de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. Pirámide. Madrid, 1999. Pag. 104

organismo intermediario designado por el Estado miembro y de cofinanciación de proyectos o apoyo a la asistencia técnica.

En el funcionamiento de los fondos estructurales se han introducido cuatro principios básicos. Según Ramón Tamames: "El primero es de *concentración*, de modo que en vez de disponer cada uno de su propia panoplia (conjunto) de normas y de prioridades, los Estados miembros han de combinar sus esfuerzos para el desarrollo regional concentrándolos en los seis objetivos comunes que ya hemos visto. Conforme al segundo principio, el de *cooperación*, la población ha de participar en todas y cada una de las fases de la acción de los Fondos a los distintos niveles: local, regional, nacional y comunitario".<sup>9</sup>

El tercer principio es el de planificación y programación integradas, que implica que, para ayudar eficazmente a las regiones más débiles, deben considerarse sus problemas como un conjunto, formular una estrategia global y aplicarla durante un cierto número de años. Conforme al cuarto principio, la Comisión tiene la misión de verificar permanentemente que el apoyo comunitario constituya una aportación, pero sobre la base de que sea parte de los gastos públicos ya previstos. Es lo que se denomina principio de adicionalidad. En consecuencia, los gobiernos nacionales no pueden adueñarse de la financiación comunitaria como un medio para ahorrar en sus propios presupuestos; ellos también deben adicionar su parte.

---

<sup>9</sup> Tamames, Ramón y Mónica López. La Unión Europea. 4ª. ed. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999. Pag. 479

**El Fondo Europeo de Inversiones.** Si bien el Fondo Europeo de Inversiones no es un fondo estructural, hemos considerado conveniente adentrarnos someramente en su estudio. Como derivación del Banco Europeo de Inversiones, el 14 de junio de 1994 y dentro de la tónica del Tratado de Maastricht, se constituyó en Luxemburgo el Fondo Europeo de Inversiones, inicialmente con recursos propios de 2,000 millones de ecus como capital destinado a garantizar créditos por un monto de hasta 6,000 millones. La función del fondo no es conceder créditos sino brindar garantías.

El objetivo de este fondo es promover la inversión en grandes proyectos de infraestructura de interés comunitario; en particular, sus actividades se centran en la financiación de inversiones para las redes transeuropeas, lo cual reforzará la cohesión económica y social de la Unión y en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. El Fondo Europeo de Inversiones funciona con criterios comerciales para obtener un rendimiento adecuado por sus operaciones.

Es una organización tripartita en la que participan la Comunidad, el Banco Europeo de Inversiones y otras entidades financieras. Los medios propios del Fondo Europeo de Inversiones son los otorgados por el Banco Europeo de Inversión (40 %), la Comisión Europea (30 %) y los gobiernos nacionales (15 %), quedando el 15 % restante a cargo de entidades financieras públicas y privadas europeas.

**El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.** El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola tampoco es uno de los fondos estructurales, sin embargo su importancia es enorme. El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea

definió una serie de objetivos de la Comunidad Europea en el sector agrario. Entre ellos se preveía que podrían ser creados uno o varios fondos de orientación y garantía agrícolas. Luego, buscando conseguir un mecanismo global, se decidió crear un solo fondo con competencia sobre todas las actividades financieras de la reglamentación agrícola. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola nació el 4 de abril de 1962.

Carlos Alcántara nos dice que: "El FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) es el fondo que permite financiar la Política Agrícola Común. En 1964 se dividió en dos secciones: la sección garantía, mucho más significativa que la sección orientación, tiene por objeto la financiación de los gastos derivados de la aplicación de la política de mercados y precios."<sup>10</sup> Los instrumentos para lograr sus objetivos son las intervenciones en el mercado interior y las restituciones a la exportación a terceros países. La Sección Orientación se dedica a impulsar la mejora de las condiciones de producción y de comercialización y tiene un carácter más estructural.

Los proyectos de modernización se someten primeramente a los organismos nacionales. Si son aceptados por éstos, el trámite siguiente se produce ante las instituciones comunitarias. Después de ser aprobados (los criterios son esencialmente técnicos), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola subvenciona el 25% del proyecto que debe complementarse obligatoriamente por ayuda estatal. Los proyectos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola deben enmarcarse en programas comunitarios y deben definir las inversiones, los productos a obtener y la región en que se

---

<sup>10</sup> Alcántara Alejo, Carlos. Diccionario de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 103

ca realizar el programa.

**Fondo Social Europeo.** En virtud de lo dispuesto por el Tratado de Roma, con fecha 31 agosto de 1960 se publicó el primer reglamento del fondo, que así empezó a funcionar ante la redacción de dictámenes para la Comisión en los que se proponía la aceptación enegación de peticiones de ayuda presentadas por los Estados miembros.

Fondo Social Europeo fue revisado en 1971 para adaptar sus intervenciones para casos no los problemas regionales o las dificultades sectoriales. El objetivo es mejorar las ortunidades de empleo para los trabajadores en el marco del mercado común, con el fin elevar el nivel de vida de los mismos.

otras palabras, el Fondo Social Europeo es el órgano institucional creado para ortiguar las posibles distorsiones del empleo provenientes de la incidencia negativa del rcado común en la vida de algunas empresas. La inclusión de este fondo dentro de la lítica de desarrollo regional se debe a que es el único que participa en todos los objetivos esta política.

món Tamames comenta que: "El Fondo es administrado por la Comisión a través de un )mité, del que forman parte representantes gubernamentales, empresariales y laborales de dos los Estados miembros. La función básica del Fondo consiste en facilitar ayuda a los



Estados miembros para financiar, acciones destinadas a la promoción del empleo y al desarrollo de los recursos humanos.”<sup>11</sup>

**El Fondo Europeo de Desarrollo Regional.** El Fondo de Europeo de Desarrollo Regional empezó a funcionar en 1975. Su objetivo principal es reducir las desigualdades regionales en la comunidad mediante la participación en el desarrollo de las regiones más desfavorecidas y la reconversión de las regiones industriales en crisis.

Sus funciones específicas consisten en estudiar los medios de que dispone la comunidad para reforzar el impacto regional de sus acciones financieras que persiguen los objetivos generales de la política regional; analizar los planes de desarrollo regional elaborados por los Estados miembros; comprobar los regímenes de ayuda; garantizar una mejor información a los inversionistas públicos y privados respecto de los problemas y de las políticas de desarrollo regional y examinar las medidas nacionales de descongestión con objeto de permitir la elaboración de una política comunitaria coherente.

El Fondo de Europeo de Desarrollo Regional se dirige casi exclusivamente al sector público, en particular a autoridades locales y regionales y puede participar en la financiación de inversiones productivas que permitan la creación o mantenimiento de puestos de trabajo duraderos; inversiones en infraestructura; desarrollo del potencial de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas

---

<sup>11</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 471

gún Ramón Tamames: "Las solicitudes de ayuda al Fondo sólo pueden ser presentadas por las autoridades nacionales de cada Estado miembro; y las inversiones proyectadas han de formar parte de los planes de desarrollo regional. Las ayudas son abonadas a las autoridades nacionales, las cuales pueden, conforme a las disposiciones del reglamento que regula las actividades del Fondo, o bien transferirlas a los inversionistas, o bien considerarlas como un reembolso parcial de sus propias ayudas nacionales con fines regionales"<sup>12</sup>.

Hasta 1984, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional fue un instrumento subsidiario de la política regional de los Estados miembros. Su dotación financiera se fijaba anualmente en el presupuesto general de las comunidades europeas y los recursos se distribuían entre los miembros mediante un sistema de cuotas.

A partir de 1985, se otorga un monto mínimo de participación anual a cada país, siempre que durante el periodo correspondiente, el Estado en cuestión presente una cantidad suficiente de solicitudes formuladas según la legislación. Por el contrario, las decisiones acerca de otorgar posibles asignaciones hasta el monto máximo son emitidas en función de las prioridades y criterios que se determinan en el Reglamento.

**El Fondo de Cohesión.** Si bien el Fondo de Cohesión tampoco es un fondo estructural, debido a su importancia, consideramos importante incluirlo en este apartado. En el Tratado de Maastricht se constituyó este fondo, que se institucionalizó en el artículo 130 D del

---

Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pags. 472 y 473

ropio tratado. El antecedente del Fondo de Cohesión es el Instrumento Financiero de Cohesión que tenía los mismos objetivos.

Tamames afirma que: "Tiene como objetivo prestar soporte financiero a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transportes, en los Estados miembros cuyo PNB (producto nacional bruto) per cápita sea inferior al 90 por 100 de la media comunitaria, es decir, Grecia, España y Portugal, que deberán disponer de programas de convergencia examinados por el Consejo y destinados a evitar que se produzcan déficits públicos excesivos."<sup>13</sup>

Ningún proyecto puede recibir financiamiento simultáneamente del Fondo de Cohesión y de los fondos estructurales.

## 1.2 El Consejo Europeo.

El papel de coordinador y supervisor de los asuntos comunitarios era desempeñado durante los años cincuenta y sesenta por el Consejo de Asuntos Exteriores, hasta que se consideró a principios de los setenta que este organismo carecía de implicación directa de los Jefes de Estado y de Gobierno.

La institucionalización de estos encuentros se tornó urgente debido a la disminución de los índices de crecimiento, así como por la inestabilidad económica, política y monetaria

---

<sup>13</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pág. 101

undial que repercutía en los países miembros. La Comunidad Europea entonces se encontraba paralizada frente a los cambios internacionales, debido a que una de sus principales instituciones, el Consejo de la Unión, resultaba incapaz de tomar decisiones. Recurrir a los superiores jerárquicos de los ministros se convirtió en la solución para desbloquear los asuntos.

El artículo D del Tratado de la Unión Europea establece que: "El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Asimismo, describe la función de este organismo, señalando que el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales".<sup>14</sup>

El Consejo Europeo sesiona en el país que ejerce su presidencia y regula la vida política y el desarrollo de la Unión Europea. Se reúne al menos dos veces por año (por lo general en junio y diciembre). El Consejo Europeo ocupa un espacio original en la estructura de la Unión, debido en parte a que en los primeros tratados que planteaban explícitamente la creación de la Comisión Europea, del Consejo de la Unión, del Parlamento o del Tribunal de Justicia, no se consideraba la posibilidad de institucionalizar esta reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Estas reuniones cumbre se impusieron en la práctica a principios de los años sesenta, y pasaron a ser más regulares a principios de los setenta, cuando recibieron el nombre de Consejos Europeos en la cumbre de París en 1974.

---

<sup>14</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op.cit. Pag. 57

El Consejo Europeo no es jurídicamente una institución de la Unión Europea, pero no por ello deja de desempeñar un papel primordial en todos los ámbitos de acción de la misma, consistente básicamente en dar impulso y definir las orientaciones políticas generales, así como coordinar, arbitrar o desbloquear los asuntos más difíciles. Actualmente, sólo el Consejo Europeo reúne las condiciones necesarias para dar impulso a la Unión en materias constitucionales tales como la revisión de los tratados, las ampliaciones o la unión económica y monetaria.

Asimismo, el Consejo Europeo posee una rapidez de respuesta muy grande ante situaciones difíciles en las que puede encontrarse la Unión, aunque esta rapidez depende del grado de convergencia de los puntos de vista de los Jefes de Estado y de Gobierno.

El Consejo Europeo se encarga de conseguir una buena coordinación de las políticas europeas, lo cual resulta determinante para compaginar, por ejemplo, las orientaciones de la política exterior y de seguridad común y las adoptadas en materia de política comercial común o de política de cooperación al desarrollo, gracias a una visión global de estas materias.

En el Consejo Europeo se reúnen, además del Presidente de la Comisión Europea, los superiores jerárquicos de los ministros miembros del Consejo de la Unión. Esto permite que se pueda recurrir al arbitraje con el consecuente desbloqueo de aquellas cuestiones que no hayan sido solucionadas en el Consejo de la Unión reunido en formación especializada (Consejo de Agricultura, Consejo de Economía y Finanzas, entre los más importantes).

El Consejo Europeo comparte su Secretariado General con el Consejo de la Unión. Tanto el Secretario General como su adjunto son nombrados por el Consejo de la Unión por unanimidad.

Además de la atribución de impulsar y definir las orientaciones políticas generales, el Tratado de la Unión Europea asigna al Consejo Europeo un lugar relevante en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, dado que define los principios y las orientaciones generales, incluso de las cuestiones con repercusiones en materia de defensa o cuando la Unión recurre a la Unión Europea Occidental, su brazo armado.

También decide las estrategias comunes que aplicará después la Unión en las materias en que los Estados miembros tengan intereses comunes importantes. Basado en esas estrategias comunes, el Consejo de la Unión, puede adoptar decisiones, acciones o posiciones comunes por mayoría calificada de votos. Cuando un miembro del Consejo de la Unión desea oponerse a una de estas decisiones por razones de política nacional, ese órgano puede recurrir al Consejo Europeo, el cual desempeñará un papel de tribunal de apelación, resolviendo la cuestión por unanimidad.

La orientación hacia una defensa común y la integración de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea, también conciernen al Consejo Europeo; ambas están sujetas a ratificación de los Estados miembros. La política exterior es una materia predilecta del Consejo Europeo, debido primordialmente a las funciones que ejercen los Jefes de Estado o de Gobierno a escala nacional.

En los ámbitos de cooperación judicial y policial en materia penal, el tratado no establece un lugar tan importante para el Consejo Europeo como el asignado en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. En esta materia sólo cuenta con el papel de autorizar por mayoría calificada la cooperación reforzada. Si un miembro del Consejo de la Unión tiene intención de oponerse por razones de política nacional, el órgano comunitario puede recurrir al Consejo Europeo que decide la cuestión por unanimidad.

En materia de política económica y monetaria y empleo, las disposiciones comunitarias otorgan un papel específico al Consejo Europeo que consiste en debatir una conclusión sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros, al igual que adoptar conclusiones sobre la situación del empleo en la Comunidad. Luego el Consejo de la Unión aplica las líneas directrices marcadas por el Consejo Europeo.

El Consejo Europeo es el destinatario de los informes del Consejo de la Unión sobre las orientaciones generales de política económica; del Banco Central Europeo sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales en relación con la política monetaria del año anterior y del informe conjunto del Consejo de la Unión y de la Comisión sobre la situación del empleo y la aplicación de las líneas directrices sobre el mismo.

Araceli Mangas opina que: "En los años ochenta el Consejo Europeo había alcanzado ya un poder de dirección eficaz, frente a una maquinaria institucional comunitaria a menudo paralizada por la 'pesadez' y 'lentitud' de su funcionamiento. La realidad se impuso y la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart en 1983 la encauzó otorgándole un papel importante en la construcción de la futura Unión Europea manteniendo tres ejes

esenciales de su naturaleza: a) globalidad de actuación; b) papel de impulsión y orientaciones generales; c) posibilidad de actuación en los terrenos comunitarios concretos convirtiéndose en formación del Consejo".<sup>15</sup>

La tarea enorme de preparar una reunión del Consejo Europeo incumbe al Estado miembro que ejerce la presidencia del mismo, aunque cuenta con la colaboración de la Secretaría General del Consejo de la Unión. No existe ninguna regla preestablecida, ningún reglamento interno del Consejo Europeo, que tampoco cuenta con una sede fija. Las reuniones se celebran en la ciudad elegida por la Presidencia, ya se trate de una capital europea u otra ciudad.

El orden del día del Consejo Europeo puede ser resultado de los temas abordados en encuentros anteriores. Depende de las sugerencias de la Comisión o de los Estados miembros, pero sobre todo de los principales temas de actualidad, de las prioridades de trabajo de la Presidencia de la Comisión y de las cuestiones abordadas por las instituciones europeas. El trabajo del Consejo Europeo se prepara en el seno del Consejo de la Unión en su mayor parte.

Aunque no existen disposiciones que indiquen cómo deben desarrollarse las sesiones, en la práctica se desarrollan desde 1987, primero con una intervención del Presidente del Parlamento Europeo quien informa al Consejo Europeo antes del inicio oficial de las actividades, acerca de la posición del Parlamento en relación con las principales cuestiones a tratar.

---

<sup>15</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 60



Comisión comenta que: "La primera jornada de trabajo, denominada a veces 'sesión plenaria', se dedica entonces a un intercambio de puntos de vista sobre los temas candentes de la Unión Europea. La sala principal, cuyo acceso está controlado, queda aislada del mundo exterior"<sup>16</sup>.

Al final de la jornada, los Jefes de Estado o de Gobierno continúan solos los debates acerca de las cuestiones que hayan decidido abordar. Mientras tanto, la Presidencia y la Secretaría General del Consejo de la Unión deben ultimar las conclusiones, basados en los debates de la mañana. Dichas conclusiones serán publicadas el día siguiente.

La sesión plenaria final se dedica a la elaboración de las conclusiones. Al término de las actividades, el Presidente del Consejo de la Unión y el Presidente de la Comisión, así como sus delegaciones nacionales, organizan varias conferencias de prensa informativas para los medios de comunicación acerca de los resultados alcanzados en el Consejo Europeo.

El Consejo Europeo no adopta decisiones tal y como lo hace el Consejo de la Unión, ya que no vota, no recurre a las reglas de unanimidad o mayoría calificada. Los tratados no prevén ninguna regla para la toma de decisiones por el Consejo Europeo y es raro que le otorguen capacidad para adoptar actos formales. El Consejo Europeo es básicamente un organismo de decisión política y no jurídica, aunque desde la entrada en vigor de los tratados de Maastricht y Amsterdam se ha visto impulsado a tomar decisiones jurídicas.

Los miembros del Consejo Europeo alcanzan acuerdos políticos por consenso sin necesidad de que así lo establezca una disposición jurídica y a consecuencia de su carácter meramente internacional. Los actos que emite son atípicos y pueden revestir la forma de conclusiones o declaraciones, las cuales no poseen verdaderos efectos jurídicos. Corresponde a las instituciones europeas otorgar a estas decisiones políticas un valor jurídico, salvo contadas excepciones, mediante los procedimientos de decisión previstos por el Tratado de la Unión Europea. Las orientaciones marcadas por el Consejo Europeo se recogen en las conclusiones de la Presidencia. Éstas son un instrumento importante para el seguimiento de las orientaciones de los Consejos Europeos por parte de las instituciones y de los Estados miembros.

La Comisión puede decidir que se sigan las orientaciones del Consejo Europeo y formular propuestas sobre las cuales el Consejo de la Unión tiene capacidad para decidir, de conformidad con los arbitrajes emitidos. Algunas veces, la Presidencia elabora otros documentos como pueden ser las resoluciones o decisiones adoptadas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común para manifestar la opinión del Consejo Europeo en estas materias.

El Consejo Europeo ha transformado el funcionamiento de los métodos comunitarios. Parece que al emitir orientaciones para el desarrollo de la Unión, interfiere con el papel de iniciativa de la Comisión. No obstante, la Comisión no es ajena a la definición de esas orientaciones, ya que su Presidente es miembro de pleno derecho del Consejo Europeo. Además, la Comisión ha sometido al Consejo Europeo iniciativas que, muchas de las veces, ha adoptado el Consejo Europeo, lo cual les confiere mayor autoridad.

Araceli Mangas afirma que: "El nacimiento del Consejo Europeo generó una seria polémica en torno a su naturaleza jurídica. Resultaba evidente que, pese a su papel protagonista, este personaje no estaba en el guión comunitario. Si políticamente nadie discutía su legitimidad, jurídicamente resultaba una figura controvertida. Un punto, al menos, parecía unir a todos: su eventual legitimidad jurídica no procedía de los Tratados constitutivos, ya que éstos habían establecido su propio sistema institucional y allí no estaba previsto; el Consejo Europeo. No resultaba extraño que la cuestión de su legitimidad jurídica quedara así desplazada al ámbito jurídico internacional y, en particular, al mundo de las conferencias internacionales."<sup>17</sup> En consecuencia, la cuestión de su legitimidad jurídica no se encuentra en la órbita del derecho comunitario, sino en la del derecho internacional.

De este modo, el derecho internacional resolvía la controversia de la legitimidad jurídica del Consejo Europeo pero subsistía el problema de su compatibilidad con el derecho comunitario. Parecían configurarse dos vertientes en las relaciones europeas: la vertiente comunitaria y la vertiente de la cooperación intergubernamental, en la que se inscribía el Consejo Europeo.

En el sistema comunitario, además, el Consejo Europeo parecía afectar el equilibrio institucional establecido en los tratados constitutivos. Este problema se ha resuelto parcialmente al permitir que las decisiones del Consejo Europeo se materialicen después en actos del Consejo de la Unión. Consecuentemente, se ha tratado de orillar al Consejo

---

<sup>17</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 59

Europeo a una labor de impulso político y de definición de orientaciones generales. Igualmente, se ha previsto que cuando el Consejo Europeo actúe en un ámbito propio del Consejo de la Unión, lo hará en su formación de nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (que no es igual al Consejo Europeo, sino una especie de formación especializada del Consejo de la Unión), en cuyo caso puede someterse a los procedimientos comunitarios.

El Consejo de la Unión podía temer que el Consejo Europeo lo despojara de su función decisoria, pero no podemos ignorar que el Consejo Europeo ha resultado fundamental para decidir sobre cuestiones políticamente delicadas. Por otro lado, es necesario que el Consejo de la Unión evite al máximo recurrir al Consejo Europeo, con el fin de evitar que los debates de éste se entorpezcan o los Jefes de Estado o de Gobierno intervengan en cuestiones demasiado técnicas y especializadas. El Consejo de la Unión por lo tanto, no es, un simple repetidor de los acuerdos políticos adoptados en el Consejo Europeo.

El Parlamento Europeo podía verse afectado porque, al seguir el arbitraje del Consejo Europeo, el Consejo de la Unión pudiera no tomar en cuenta sus dictámenes; pero por el contrario, el Parlamento conserva sus poderes derivados del Tratado de la Unión Europea en materia legislativa o presupuestaria; su Presidente se dirige a los miembros del Consejo Europeo en todos los encuentros y es el destinatario de un informe anual. Además, el Parlamento dedica parte de su trabajo en sesión plenaria a debatir los resultados del Consejo Europeo en presencia del Presidente del Consejo de la Unión.

Según Araceli Mangas: "El Consejo Europeo se caracterizó por su *dualidad funcional* en los ámbitos comunitarios y en los de cooperación, asentados incluso sobre legitimidades

listintas. Es lógico que el TUE (Tratado de la Unión Europea), para romper esa dualidad, o haya convertido en un centro decisorio de la Unión Europea, abarcando en consecuencia desde una posición de unidad al conjunto comunitario y a las formas de cooperación. Lógico es, también, que se evite después otorgarle funciones específicas allí donde evantaba los mayores recelos, es decir, en el ámbito de las competencias comunitarias. Esta es la razón que explica, a nuestro juicio, la generalidad de la formulación de sus funciones".<sup>18</sup>

En la actualidad ya nadie cuestiona la existencia del Consejo Europeo, considerado el órgano político más importante de la Unión. Hoy en día, las propuestas de reforma del mismo, se dirigen a limitar la cantidad de reuniones para evitar que se recurra en exceso al Consejo Europeo; a restringir la cantidad de informes presentados al Consejo Europeo, entre otras; es decir, se busca preservar su carácter excepcional, informal e intimista.

Según Ramón Tamames: "El problema más grave que representa la existencia del Consejo Europeo estriba en que los ministros reunidos en el Consejo ordinario de las Comunidades (Consejo de la Unión), con relativa facilidad, pueden sentir la tentación de traspasar a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno la decisión final sobre temas de importancia. Y si se tiene en cuenta que el Consejo Europeo es mucho más intergubernamental que comunitario, su actuación podría llegar a suponer, en contra de lo que inicialmente se previó, un obstáculo considerable al desarrollo de las Comunidades".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 63

<sup>19</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pags. 214 y 215

### 3.3 La Comisión Europea.

La Comisión tiene como objetivos políticos desde su creación, lograr una economía fuerte, capaz de crear un mayor número de puestos de trabajo; una unión económica y monetaria estable; una mayor solidaridad económica, social y regional; una mayor seguridad en el interior de la Unión; una gestión transparente y eficaz de los asuntos europeos al servicio de los ciudadanos y un papel de socio fuerte y fiable en el escenario internacional.

El papel y las responsabilidades de la Comisión Europea la sitúan en el corazón del proceso político de la Unión Europea. En algunos aspectos actúa como el corazón de Europa, del que otras instituciones obtienen gran parte de su fuerza y objetivos.

La Comisión posee un papel determinante como fuente de iniciativas legislativas, el cual ha utilizado para transformar el marco de los tratados constitutivos en las estructuras integradas de hoy día. La Comisión está encargada de iniciar el proceso legislativo. Entre sus funciones se encuentra ser la garante de los tratados, velar por la correcta aplicación de sus disposiciones y el cumplimiento de las resoluciones institucionales.

Otra de sus funciones es ser el órgano ejecutivo de la Unión, con fundamento en los amplios poderes que le otorgan los tratados, así como las facultades adicionales que le ha conferido el Consejo en materia de cumplimiento de las decisiones tomadas con base en el derecho comunitario derivado. En consecuencia, puede promulgar decretos ministeriales para adoptar las disposiciones de los tratados o los actos del Consejo; aplicar las normas comunitarias en casos particulares que pueden afectar a particulares o a países miembros;

administrar las cláusulas de salvaguardia de los tratados y administrar los fondos comunitarios, etc.

Desde la Declaración Solemne sobre la Unión Europea adoptada en 1983, el nombramiento de la Comisión experimentó algunos cambios al introducirse un sistema bastante similar a la investidura de un gobierno por un parlamento. Cada dos años se presentaba un debate y una votación sobre el nombramiento del Presidente y los Vicepresidentes de la Comisión, cuya que su periodo de mandato era de dos años. El Tratado de la Unión Europea unificó el mandato con el de los comisarios y lo elevó a cinco años.

El Presidente de la Comisión es elegido por el Consejo Europeo. La elección presidencial debe contar con la aprobación del Parlamento. Los otros diecinueve miembros de la Comisión son designados por los gobiernos de los quince Estados miembros, de acuerdo con el Presidente de la Comisión. Por último, el Presidente y los demás miembros de la Comisión están sujetos a ratificación del Parlamento, el cual posee la facultad de hacer dimitir en pleno a la Comisión. Este sistema otorga a la Comisión legitimidad como órgano democráticamente electo.

No obstante, dicha legitimidad democrática no parece suficiente, lo cual ha originado el llamado déficit democrático de la Unión. Este déficit deberá ser superado antes de procederse a la ampliación de la Unión hacia el este.

El Parlamento Europeo ha venido reclamando la inclusión en el derecho originario de la ratificación de la Comisión y algunas otras novedades que democratizarían a la Comisión,

ero esto no ha sido aceptado. No obstante, el Parlamento Europeo debe persistir en su intento de permitir la democratización de esta importantísima institución.

La ampliación del mandato de los miembros de la Comisión a cinco años, contenida en el artículo 158.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea: "Es una medida que facilitará el control político del Parlamento sobre la Comisión al acomodar el periodo de mandato de los Comisarios al mandato parlamentario se quiere aproximar la idea de que la Comisión surge de un Parlamento recién elegido, de forma lo más parecida posible a la práctica democrática interna según la cual, después de unas elecciones generales, un Parlamento nacional otorga su confianza al nuevo Gobierno." <sup>20</sup> Con este mismo objetivo se establece que, en caso de utilizarse la moción de censura en contra de la Comisión, los nuevos miembros de ésta sólo desempeñarán su cargo hasta el fin del periodo original de los comisarios censurados.

Los miembros de la Comisión sólo podrán ser cesados en sus funciones por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, único facultado para constatar si un comisario ya no reúne las condiciones requeridas para el ejercicio de su cargo o si ha cometido una falta grave.

**Conformación.** Hay dos comisarios de cada uno de los países miembros más grandes (Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido) y uno de cada uno de los más pequeños (Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Austria,

---

<sup>20</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 112



ortugal, Finlandia y Suecia). Está dividida en 24 Direcciones Generales con 15 servicios especializados adicionales.

os 20 Comisarios que conforman la Comisión son personas que por lo general, han obtenido escaños en sus parlamentos nacionales o en el Parlamento Europeo o que han desempeñado cargos de alto nivel en sus países de origen. Cada comisario tiene un gabinete formado por seis miembros que sirven de enlace entre el Comisario y las Direcciones Generales e informan a su jefe sobre temas que desea plantear en relación con documentos políticos y proyectos de propuestas preparados por los demás comisarios.

Comenta Araceli Mangas, que: "Sin perjuicio de su carácter colegiado, la Comisión distribuye los sectores de actividad entre los distintos Comisarios: esta técnica de departamentalización significa que cada Comisario se encarga de varios ámbitos, no siempre homogéneos ni comparables con las tradiciones gubernamentales de las 'carteras ministeriales' y, desde luego, sin gozar de la competencia reglamentaria individual pues todos los actos se adscriben formalmente a la Comisión misma".<sup>21</sup>

**Facultades.** En el ámbito de la Comunidad del Acero, la Comisión dispone de abundantes y detalladas facultades, que la convierten en el eje del sistema decisorio. La Comisión es la encargada de garantizar la realización de los objetivos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

---

<sup>1</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 114

De las características del sistema institucional se deduce que la competencia de control del cumplimiento del derecho comunitario, la formulación de dictámenes y recomendaciones y la facultad de iniciativa que posee la Comisión, no se limitan a los ámbitos estrictos previstos por los tratados sino que se extienden a la actuación general de las comunidades europeas. Sin embargo, la facultad de decisión propia o autónoma, así como la facultad de decisión por atribución del Consejo, deben estar previstos en los tratados o bien, ser específicamente delegadas para justificar la actuación de la Comisión. La facultad de formular recomendaciones o dictámenes no es una facultad autónoma, sino que va ligada a la facultad de control o a la facultad de iniciativa.

De acuerdo con Ramón Tamames: "Las funciones principales de la Comisión son:

- 1) Poder de iniciativa legislativa. El Consejo sólo actúa sobre la base de propuestas de la Comisión, las cuales se limita en principio a aprobar o rechazar; no pudiendo modificarlas más que por unanimidad.
- 2) Poder de ejecución normativa. El Consejo puede adoptar Reglamentos de Base o Directivas Marco, encomendando su desarrollo normativo mediante Reglamentos o Directivas de ejecución a la Comisión. En principio, este poder de ejecución se lo debe atribuir a la Comisión, como regla general; si bien, puede decidir, en cada caso, la creación de un Comité de Gestión, de Reglamentación, o Consultivo (integrado por representantes de los Estados miembros) que asista y controle a la Comisión en la tarea confiada.

De las características del sistema institucional se deduce que la competencia de control del cumplimiento del derecho comunitario, la formulación de dictámenes y recomendaciones y la facultad de iniciativa que posee la Comisión, no se limitan a los ámbitos estrictos previstos por los tratados sino que se extienden a la actuación general de las comunidades europeas. Sin embargo, la facultad de decisión propia o autónoma, así como la facultad de decisión por atribución del Consejo, deben estar previstos en los tratados o bien, ser específicamente delegadas para justificar la actuación de la Comisión. La facultad de formular recomendaciones o dictámenes no es una facultad autónoma, sino que va ligada a la facultad de control o a la facultad de iniciativa.

De acuerdo con Ramón Tamames: "Las funciones principales de la Comisión son:

- 1) Poder de iniciativa legislativa. El Consejo sólo actúa sobre la base de propuestas de la Comisión, las cuales se limita en principio a aprobar o rechazar; no pudiendo modificarlas más que por unanimidad.
- 2) Poder de ejecución normativa. El Consejo puede adoptar Reglamentos de Base o Directivas Marco, encomendando su desarrollo normativo mediante Reglamentos o Directivas de ejecución a la Comisión. En principio, este poder de ejecución se lo debe atribuir a la Comisión, como regla general; si bien, puede decidir, en cada caso, la creación de un Comité de Gestión, de Reglamentación, o Consultivo (integrado por representantes de los Estados miembros) que asista y controle a la Comisión en la tarea confiada.

b) Poder decisorio autónomo. En algunas materias, los Tratados atribuyen a la Comisión, y no al Consejo, la adopción de decisiones. Esto ocurre, por ejemplo, en materia de Derecho de la competencia o de ayudas públicas<sup>22</sup>

Mediante la facultad de iniciativa legislativa que posee casi en exclusiva, la Comisión participa en la formación de los actos del Consejo de la Unión. Esto implica que, según lo dispuesto por los tratados, la mayoría de los actos del Consejo de la Unión no podrían ser adoptados si éste no hubiese recibido previamente la propuesta normativa de la Comisión. El Consejo de la Unión, en la mayoría de los casos, puede aprobar o rechazar el acto propuesto por la Comisión mediante votación por mayoría calificada, pero si quiere modificarlo, necesita votación unánime. La Comisión por su parte, puede modificar en todo momento la propuesta que hizo al Consejo hasta que éste haya adoptado una decisión. Esto significa que la Comisión dispone de un verdadero poder de negociación en el Consejo.

La razón de ser de esta prerrogativa de la Comisión, es el hecho de que encarna el interés general comunitario y obra con independencia de todo interés nacional. Por lo tanto, se utiliza su facultad de iniciativa como un contrapeso al poder legislativo concedido al Consejo.

En caso de que la Comisión no ejerciera su derecho de iniciativa, el Consejo o el Parlamento Europeo pueden interponer ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un procedimiento por omisión y además, el Parlamento Europeo podría utilizar la

---

<sup>22</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 201

noción de censura en contra de la Comisión o las interpelaciones a la misma. En todo caso, se requiere una iniciativa de la Comisión para ampliar las acciones comunitarias a cualquier ámbito no previsto en los tratados.

La Comisión antes de publicar alguna propuesta intenta conciliar entre los intereses muchas veces opuestos de todas las partes interesadas. En la presentación de sus iniciativas, la Comisión debe respetar el principio de subsidiariedad, lo cual significa que debe presentar iniciativas sólo en los ámbitos en los que la Unión se encuentra más capacitada que los Estados miembros individualmente para llevar a cabo una acción eficaz.

En el ámbito de la Comunidad del Acero, como hemos dicho, la Comisión tiene un lugar preponderante, no sólo en la toma de decisiones sino en la preparación de los actos. En los ámbitos de cooperación intergubernamental, el Tratado de la Unión Europea reconoce a la Comisión el derecho de estar plenamente asociada a los trabajos realizados en la materia y la facultad de presentar iniciativas junto a los Estados miembros en determinadas materias; no obstante, no podemos hablar de que la Comisión posea una facultad de propuesta en estos ámbitos, ya que la propuesta que la Comisión presentara no condicionaría la decisión del Consejo.

Araceli Mangas nos dice que: "El Tratado CECA (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) confiere a la Comisión la casi totalidad del poder legislativo y ejecutivo para la regulación de los ámbitos del carbón y del acero. Aunque ese Tratado es bastante preciso al ser un 'tratado-ley', se asignan a la Comisión amplios poderes normativos para desarrollar los objetivos de los Tratados, mediante decisiones

rales (equivalentes a los reglamentos Comunidad Europea), recomendaciones equivalentes a las directivas Comunidad Europea) y decisiones individuales".<sup>23</sup>

En los ámbitos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y del Tratado Constitutivo de la Euratom, la facultad de decisión propia de la Comisión está muy limitada; no dispone de ninguna facultad legislativa general ni de una facultad general de ejecución, sino de las facultades de ejecución y legislación estrictamente fijadas por los Estados. Ahora bien, la Comisión puede disponer de su facultad propia de decisión al adoptar reglamentos, directivas y decisiones. En el ámbito Euratom esas facultades son de naturaleza administrativa más que reglamentaria.

Cuanto a las facultades atribuidas a la Comisión por el Consejo de la Unión, se trata de facultades de ejecución de las normas base establecidas por el propio Consejo. En este sentido, se denomina acto de base al acto del Consejo, en el cual decide las reglas generales permanentes y acto de ejecución o de aplicación, al acto adoptado por la Comisión en uso de la habilitación concedida por el Consejo, mismo que contiene las medidas de aplicación definitiva.

La Acta Única Europea no despojó al Consejo de la Unión de la titularidad de la facultad de ejecución; sin embargo, el Consejo tiene la obligación de atribuir en forma general el ejercicio de dicha facultad en cada caso a la Comisión y sólo podrá reservarse el ejercicio de la facultad de ejecución en casos específicos.

---

Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 120

Araceli Mangas acota que: "La atribución de competencias no debe confundirse con una delegación de competencias en el sentido del Derecho Administrativo, ya que la Comisión se sitúa en dependencia respecto del Consejo ni éste adquiere un poder de tutela sobre la Comisión".<sup>24</sup>

El Consejo puede condicionar la atribución de la facultad de ejecución en favor de la Comisión, a la implementación de diversas modalidades de vigilancia. Estas modalidades fueron aprobadas mediante una decisión sobre comitología. Esta decisión es una decisión política, ya que no posee destinatarios concretos y es de carácter constitucional. Esas modalidades consisten en la consulta a comités intergubernamentales a los que se subordina el ejercicio de la facultad atribuida. El Consejo, al atribuir cada facultad de ejecución, debe elegir el procedimiento o tipo de comité que considera más adecuado dentro de los previstos por la comitología.

El Consejo confiere a la Comisión la facultad de adoptar medidas de salvaguardia, la Comisión puede ponerlas en vigor y comunicarlas a los Estados miembros, los cuales pueden someter la decisión al Consejo, que podrá adoptar una decisión diferente a la adoptada por la Comisión, confirmarla o incluso derogarla.

De estas disposiciones: "no puede concluirse que la Comisión haya sido dotada de un poder general de ejecución de los actos del Consejo, en forma similar a la potestad reglamentaria de la Administración nacional (respecto de las leyes emitidas por el poder legislativo). El

---

Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 125

echo de que cada acto de base del Consejo tenga que prever expresamente la habilitación de la concreta modalidad a la que debe someterse (variante, plazo, etc.), permite descartar su calificación de 'poder general de ejecución', aunque el nuevo precepto ha reconocido que la Comisión es el ejecutivo comunitario por excelencia y que, salvo excepciones, debe recibir del Consejo la competencia de aplicación.<sup>125</sup> Algo que provoca desconcierto es el hecho de que el Consejo pueda recobrar con tanta facilidad la facultad atribuida y que pueda, incluso, no ejercerla.

El artículo 155.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea atribuye a la Comisión la misión de vigilar el cumplimiento de las disposiciones de los tratados y del derecho derivado. Es verdad que la Comisión no tiene en exclusiva la facultad de control del cumplimiento del derecho comunitario, pero su misión de control tiene características propias que le diferencian del control jurisdiccional o del control político que ejerce el Parlamento o del control financiero del Tribunal de Cuentas. Por otro lado, también corresponde a los Estados controlar la correcta aplicación del derecho comunitario a través de sus administraciones nacionales.

La Comisión posee los medios adecuados para poder desempeñar su función de control, así como los instrumentos jurídicos para conocer y exigir la aplicación de las normas comunitarias. Esta tarea ocupa permanentemente a la Comisión y es uno de los aspectos más importantes dentro de sus actividades.

---

<sup>5</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 127



En virtud del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, los países miembros se comprometen a facilitar a la Comisión el cumplimiento de sus misiones. Igualmente, numerosas disposiciones de derecho derivado imponen a los Estados miembros el deber de notificar las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas que adopten para adecuarse a las normas comunitarias. Gracias a esa información, la Comisión puede verificar si el Estado miembro ha aplicado real y completamente la directiva.

Siguiendo a Araceli Mangas, diremos que: "La Comisión puede dirigirse al Estado miembro si tiene conocimiento de que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones comunitarias. A tal fin le envía una carta de emplazamiento en la que denuncia el retraso en el cumplimiento, haciéndole las observaciones pertinentes y dando al Estado miembro un plazo para que conteste ofreciendo explicaciones de su conducta o rectificando la misma".<sup>26</sup> La posibilidad de que el Estado presente sus observaciones constituye una garantía esencial.

Cuando el Estado no contesta la carta o sus explicaciones no son satisfactorias, la Comisión adopta un dictamen motivado en el que conmina al Estado infractor a finalizar la infracción en un cierto plazo. Un vez transcurrido el plazo marcado por la Comisión para la eliminación de la infracción, la Comisión puede demandar al Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, fundada en el artículo 169 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, iniciándose el recurso por incumplimiento.

---

<sup>26</sup> Mangas Martín, Araceli. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Op. cit. Pág. 130

facultad de investigación y control que posee la Comisión puede tener por objeto a los particulares, principalmente empresas asentadas en la Comunidad. El fundamento legal se encuentra en los artículos 213 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y 7 del Tratado Constitutivo de la Euratom, pero las actuaciones de la Comisión se han basado siempre en disposiciones particulares. La Comisión puede recabar datos estadísticos y otras informaciones que estime oportunas para advertir al interesado sobre su situación y en su caso, exigir un inmediato término de la irregularidad e iniciar procedimientos sancionadores directos contra los infractores consistentes en la imposición de cuantiosas multas. También se prevé en los tratados la posibilidad de imponer medidas de apremio y sanciones pecuniarias a los particulares.

El control y la autorización de las cláusulas de salvaguardia se confían a la Comisión porque constituyen una facultad de decisión propia de esa institución, porque implican la suspensión de determinadas disposiciones de los tratados y porque se reconoce que la Comisión goza de independencia y objetividad. El Estado a quien afecta una circunstancia imprevista es quien puede solicitar una medida de salvaguardia y presentar la iniciativa ante la Comisión, pero sólo ésta puede adoptar la medida, puesto que goza de discrecionalidad para apreciar qué tan necesaria es dicha medida, así como la duración que deberá tener. Esto lo determinará tras haber examinado los antecedentes de la situación y con el fin de que se altere lo menos posible el funcionamiento del mercado común.

Al respecto, dice Tamames que: "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

cuestión, y comunicar al Estado infractor las medidas necesarias para regularizar su situación.”<sup>27</sup> Si las observaciones de la Comisión no se aceptan, ésta puede presentar el asunto ante el Tribunal de Justicia, cuyo fallo es obligatorio, tanto para el Estado miembro como para las instituciones comunitarias.

La Comisión comparte con el Consejo la facultad de representar a las comunidades europeas ante terceros Estados y ante organizaciones y conferencias internacionales. Con muy pocas excepciones, la Comisión dispone de la facultad de negociación de los acuerdos internacionales que celebran las comunidades europeas, aunque esta facultad de negociación está más controlada en el ámbito del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ya que corresponde al Consejo decidir la apertura de negociaciones, dictar las instrucciones, así como la manifestación del consentimiento de la Comunidad.

Otra de las atribuciones de la Comisión es controlar la concesión de subvenciones nacionales a las industrias y las prácticas susceptibles de afectar la competencia en el mercado interior.

Como órgano ejecutivo, la Comisión ejecuta y gestiona las diferentes políticas de la Unión. Entre estas políticas está la gestión del presupuesto anual de la Unión y de los fondos estructurales; tiene importantes funciones en materia presupuestaria, elabora anualmente el presupuesto de ingresos y gastos, lo presenta al Parlamento y una vez aprobado, lo aplica sistemáticamente.

Otra labor importante de la Comisión consiste en elaborar anualmente el Informe General sobre la Actividad de las Comunidades Europeas, que normalmente se publica al final del primer semestre del ejercicio siguiente al que se refiere.

En algunos temas la Comisión tiene considerable grado de autonomía y puede tomar decisiones sin presentar propuestas al Consejo, ya sea por virtud de facultades específicas que le otorgan los tratados o por facultades que el Consejo Europeo le delega.

La Comisión no ostenta un poder ilimitado; su capacidad de coerción es muy limitada en la práctica, aunque por su neutralidad y los conocimientos técnicos que ha adquirido durante estos años, tiene un innegable poder de persuasión. Por dichas razones, la Comisión ha debido algunas veces resolver conflictos entre Estados; en esos casos es el mediador perfecto, debido a su imparcialidad y su compromiso de velar por el interés común.

Ramón Tamames apunta que: "El funcionamiento de la Comisión es colegiado. Todas las decisiones que los Tratados o sus reglamentos encomiendan expresamente a la Comisión deben adoptarse como colectivo, sin que puedan conferirse a ninguno de sus miembros delegaciones expresas de poderes comparables a los de un Ministro en su Departamento".<sup>28</sup>

Para evitar que el sistema colegiado genere tantas reuniones que puedan paralizar su labor, la Comisión recurre a diversos procedimientos. Los asuntos muy importantes y complejos son previamente estudiados por los miembros de la Comisión más interesados en reuniones

---

<sup>28</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 205

Ad hoc. Por otra parte, en la reunión semanal de los colaboradores directos de los miembros de la Comisión, se examinan las cuestiones técnicas del orden del día para simplificar y acelerar los trabajos de la Comisión. Para los asuntos menos controvertidos se recurre ampliamente al procedimiento escrito.

Únicamente las cuestiones de cierta importancia se inscriben en el orden del día de las sesiones de la Comisión, que se reúne todas las semanas al menos durante una jornada completa.

Aunque las decisiones de la Comisión pueden ser adoptadas por votación, la mayoría de ellas son alcanzadas por acuerdo entre todos sus miembros. Cuando la Comisión vota, la minoría se hace solidaria de la decisión adoptada mayoritariamente.

Para que las atribuciones conferidas a la Comisión se ejerzan en íntima conexión con los gobiernos de los Estados miembros, se han creado diversos comités de representantes gubernamentales que a efectos funcionales están adscritos a la Comisión.

La Comisión asiste regularmente a las reuniones del Consejo y del Parlamento, donde debe justificar sus políticas y responder si así lo solicita un diputado; además, el Presidente de la Comisión participa conjuntamente con los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros en las reuniones semestrales del Consejo Europeo.

La Secretaría General realiza funciones de secretaría del colegio; es también la impulsora de la coordinación que permite desarrollar de forma coherente las actividades de la

titución. Esta tarea de coordinación implica no sólo la programación de actividades y la coordinación de servicios, sino atender las relaciones con otros organismos e instituciones, como con los sectores profesionales. Esta función convierte a la Secretaría General en la responsable de dar cumplimiento a las decisiones de la Comisión.

Comisión es la institución que encarna las funciones del poder ejecutivo comunitario y la mejor perfilada de las instituciones en ese sentido. Es deseable que en el futuro, la Comisión logre superar el reto de la ampliación y la reforma de su composición que traerá como consecuencia, con el fin de que pueda defender fielmente el interés comunitario, tal y como lo ha hecho hasta la fecha. El problema no es sencillo, ya que esta institución se encontrará formada por nacionales de cada uno de los Estados miembros, que llegarán al número a 27, los cuales deberán mantener la independencia frente a sus gobiernos nacionales.

### **3.1 La política agrícola común.**

La producción agrícola constituye en algunos países de la Unión, una de las principales actividades de la población e involucra asimismo, importantes cantidades de recursos destinados a la mejora de cultivos, subsidios a la producción, apoyos a la comercialización, etc. Del mismo modo, los productos del sector agrícola fueron tradicionalmente protegidos en múltiples formas.

Como consecuencia, al consagrarse el mercado común y por ende, la libre circulación de mercancías, algunos países vieron amenazada la pujanza de su sector agropecuario. En ese

entido, las negociaciones para eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que gravaban a estos productos, fueron largas y difíciles. Concluyeron con el diseño de una política comunitaria de gran importancia por la cantidad de recursos y mecanismos que involucra.

Esta política es la política agrícola común, que permite un nivel aceptable de protección para los productos agropecuarios, en contra de las importaciones excesivas, las oscilaciones de precios, entre otros fenómenos. Cabe señalar que los gastos derivados de la política agrícola común absorben más de la mitad del presupuesto de la Unión y que el nivel de protección que garantiza la política agrícola común a los productos agrícolas será motivo en breve, de un conflicto importante en el seno de la Organización Mundial de Comercio (a la cual pertenecen todos los miembros de la Unión), ya que chocará frontalmente con las disposiciones de esta organización en la cláusula de la nación más favorecida.

De acuerdo con Tamames: "En el momento de negociarse el Tratado de Roma, los productos industriales en los países de la CEE no contaban con otra protección que la derivada de los derechos aduaneros y los contingentes, en tanto que para los agrícolas, además de los derechos y los contingentes, existían otras muchas restricciones y fundamentalmente el comercio de Estado, los calendarios fronterizos y el sistema de precios mínimos".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pág. 302

os fines fueron claramente enunciados: acrecentar la productividad, hacer posible un nivel de vida equitativo para la población rural, estabilizar los mercados, garantizar provisionamientos y asegurar precios razonables para los consumidores.

La introducción de un régimen común de precios agrícolas y un nivel de precios igual en todos los Estados miembros es una de las principales medidas contempladas por la política agrícola común, ya que sobre dicha fijación se articula la política. El elemento central de este régimen es el precio indicativo, que es el precio que los productos deben tener al interior de la Unión y que es fijado por el Consejo al inicio de cada cosecha.

En caso de que el precio de mercado que realmente existe para el producto sea inferior al precio indicativo debido a un exceso de oferta, el Consejo interviene para estabilizar el mercado, lo cual se conoce como proceso de intervención. Este proceso garantiza a los agricultores un precio mínimo por sus productos en cualquier situación y un consecuente ingreso justo.

Con el fin de proteger los precios al interior de los países comunitarios, así como la producción agrícola en contra de importaciones excesivas, el Estado fija un precio mínimo que será el precio al cual se permitirá la entrada de los productos. Con base en las condiciones de producción ventajosas que existen en otras partes del mundo para muchos productores agrícolas, los precios mínimos fijados por el Consejo son superiores en muchos casos a los del mercado mundial. Asimismo, para evitar una invasión de importaciones provenientes de terceros países, las importaciones de estos productos son gravadas con un impuesto, a excepción de los que provengan de países beneficiados por un sistema general



le preferencias. Los precios mínimos son fijados para cada producto y varían mes con mes.

Los costos de este mercado agrícola común son financiados con recursos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

Los procedimientos de protección contra las variaciones en los mercados internacionales son, entre otros, los aranceles variables y las devoluciones por exportaciones. Los aranceles variables permiten crear una brecha entre el precio mínimo y los precios de mercado. Las devoluciones a la exportación son un tipo de subsidio a los exportadores.

El subsidio al precio que reciben los productores está condicionado por cuotas a la producción que se implementan a través de un sistema de cantidades máximas garantizadas. El subsidio al precio disminuye cuando la producción rebasa las cantidades máximas garantizadas.

Los precios que normalmente rigen en el interior de la Comunidad son muy superiores a los del mercado mundial. La defensa comunitaria frente al exterior se realiza a través de una serie de mecanismos que tienen como base el precio indicativo que funciona como precio guía, marcando la tendencia del mercado.

Ramón Tamames afirma que: "Del precio indicativo, con una reducción que varía según los casos, se derivan los precios umbral, que fijan el nivel a que deben situarse los precios de los productos importados para poder entrar en la CEE. La diferencia entre el precio umbral

y el precio indicativo corresponde a los gastos de transporte desde el punto de entrada en la CEE hasta la zona más deficitaria, en base a la cual se fija el precio indicativo.

La diferencia entre el precio indicativo y el precio umbral se nivela con los *prélèvements*, que son exacciones variables, en puerto o en frontera de entrada, para los productos procedentes de terceros países. La barrera de los *prélèvements* mantiene aislados los precios comunitarios de las fluctuaciones del mercado mundial. Son los *prélèvements* los que fluctúan, por diferencia entre los precios umbral (que se mantienen fijos a lo largo de toda la campaña) y los precios mundiales.”<sup>30</sup>

En la generalidad de los productos el *prélèvement* sustituye a cualquier otra forma de protección en puerto o frontera. Sin embargo, en algunos casos, la tarifa exterior común se mantiene como medio de protección frente a la competencia exterior, pero siempre con el apoyo de mecanismos adicionales.

Continúa Tamames diciendo que: “Las sumas percibidas por los *prélèvements* se ingresan en el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Los recursos así obtenidos, más los resultantes de la TEC (tarifa exterior común) y más una participación sobre la base del impuesto sobre el valor añadido, permiten financiar la actividad del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) en materias tales como sostenimiento de los precios comunitarios en el interior, y en cuanto a las exportaciones de la Comunidad al

---

<sup>30</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pags. 308 y 309

resto del mundo, que se benefician de subvenciones (*restituciones*) que equivalen a la diferencia entre el precio comunitario y el precio del mercado mundial".<sup>31</sup>

Los precios en el mercado agrícola único pueden fluctuar libremente entre un mínimo, que son los precios garantizados y un máximo, que es el precio indicativo, para que los consumidores no paguen más de ese nivel. Entre ambos límites, fijados oficialmente, el mercado se mueve en función de la oferta y la demanda.

El segundo de los grandes principios de la organización del mercado agrícola de la Comunidad Europea es el de la preferencia comunitaria, que se aplica al régimen comercial frente a terceros países. La Comunidad Europea sustituyó el antiguo sistema de protecciones aduaneras nacionales de sus Estados miembros (barreras arancelarias y no arancelarias) por un régimen uniforme: la tarifa exterior común, con derechos ad valorem que en el sector agrario resultan bastante proteccionistas.

Ramón Tamames explica que: "Otra faceta de la preferencia comunitaria, ésta del lado de las salidas de productos comunitarios, son las ya aludidas restituciones a la exportación. Su importancia ha ido creciendo en paralelo con los excedentes generados por la política agrícola común. Las restituciones se otorgan por el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) por un monto equivalente a la diferencia entre un sumando (que resulta de adicionar al precio garantizado el coste de transporte al puerto de embarque) y el precio internacional que marquen las cotizaciones en el momento de exportar.

---

<sup>31</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 308

Así pues, en principio, la restitución es la inversa de los prélèvements. Pero mientras los prélèvements son prácticamente automáticos, las restituciones no. Tanto en su cuantía como en las condiciones específicas de su concepción, responden a las directrices de política comercial que en cada caso concreto decide la Comunidad.”<sup>32</sup>

El conjunto de disposiciones de regulación de precios, subvenciones a la producción y a la comercialización de diversos productos, sistemas de almacenamiento y los mecanismos que regulan las exportaciones e importaciones, constituyen las denominadas organizaciones comunes de mercado.

### **3.4 El Parlamento Europeo.**

De acuerdo con Ramón Tamames: “El origen del Parlamento Europeo se remonta a 1950. Cuando Robert Schuman expuso su plan para crear una Alta Autoridad que constituyese el órgano rector de lo que había de ser la CECA, recibió numerosas críticas, formuladas sobre la base de que, la creación de la Alta Autoridad equivaldría a engendrar una tecnocracia europea independiente de los gobiernos nacionales, sin responsabilidad directa ante ningún órgano parlamentario.

Estas críticas fueron la razón de que, en el curso de las negociaciones de las que surgió la CECA, Jean Monnet propusiera el establecimiento de una asamblea parlamentaria común,

---

<sup>32</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 316

se estuviese integrada por representantes de los parlamentos nacionales y que ejerciese un control democrático sobre la Alta Autoridad.”<sup>33</sup>

Inicialmente, el Parlamento se constituyó a base de diputados elegidos entre los parlamentos nacionales y sus poderes eran bastante limitados. En diciembre de 1975 en Roma, el Consejo Europeo decidió que siete Estados miembros celebrarían elecciones directas en mayo-junio de 1978 para elegir diputados al Parlamento Europeo. En consecuencia, el Consejo adoptó el 20 de septiembre de 1976 una Decisión y un Acta anexa relativa a la elección de los representantes de la Asamblea mediante sufragio universal directo, por la que se han regido todas las elecciones al Parlamento Europeo. Finalmente, después de algunas dificultades, la elección se celebró en junio de 1979.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 138.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, todas las elecciones europeas se han desarrollado en cada Estado de acuerdo con las disposiciones que cada Estado promulga específicamente para los comicios europeos y que se busca sean idénticas en todos los Estados miembros, con excepción del Reino Unido que se negó a adoptar dichas normas.

**Conformación.** A raíz del Acta sobre Elección de los Representantes en la Asamblea por Sufragio Universal Directo, promulgada tras las adhesiones de España y Portugal en 1986, el Parlamento tuvo un aumento considerable de miembros, pasando de 198 a 410 en la comunidad de los nueve, a 434 con la adhesión de Grecia y llegando a 518 escaños en la Europa de los Doce. Para 1995, con las adhesiones de Suecia, Austria y Finlandia y con

---

<sup>33</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op.cit. Pag. 215

ase en acuerdos regionales celebrados al constituir el Espacio Económico Europeo, también se incrementó el número de escaños, incidiendo la reunificación alemana, por lo que el Parlamento llegó a 626 miembros.

El Parlamento Europeo se conforma por eurodiputados elegidos cada 5 años por sufragio universal directo. Actualmente corresponden los siguientes diputados a cada uno de los Estados miembros: Alemania 99, Francia, Italia y Reino Unido 87 cada uno, España 64, Países Bajos 31, Portugal, Grecia y Bélgica 25 cada uno, Suecia 22, Austria 21, Dinamarca / Finlandia 16 cada uno, Irlanda 15 y Luxemburgo 6. La próxima elección será en 2004.

El número de diputados pretende ser reflejo del número de habitantes de cada Estado miembro, pero no es efectivamente así: "...esto pone en duda su verdadera representación popular o democrática y muestra hasta qué punto el elemento internacional, la representación de cada Estado, está presente e influye lo más aparentemente comunitario como debiera ser el PE. La sobrerrepresentación de los Estados pequeños es aplastante".<sup>34</sup>

La calidad de diputado del Parlamento Europeo es compatible con la de miembro del parlamento nacional de cada Estado. En consecuencia, las legislaciones nacionales no pueden prohibir o exigir la pertenencia del diputado a ambos parlamentos.

No puede ser electo como diputado del Parlamento Europeo quien ostente alguno de los siguientes encargos: miembro del gobierno de un Estado miembro, miembro de la

---

<sup>34</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 168

Comisión, Juez, Abogado General o Secretario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, miembro del Tribunal de Cuentas o del Comité consultivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero o del Comité Económico y Social o de comités u organismos creados por los tratados o en aplicación de los mismos; miembro del Consejo de Administración o del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones y funcionario o agente en activo de las instituciones u organismos especializados.

Todas las corrientes políticas principales del continente están representadas en el Parlamento, con un número cercano a los 100 partidos políticos organizados en grupos políticos (9 en la actualidad) y algunos diputados independientes. Esto significa que los diputados no están organizados por país, sino en bloques políticos.

El Parlamento se reúne en Estrasburgo para sesiones plenarias una semana al mes; en Bruselas para las reuniones de las comisiones parlamentarias que se realizan durante dos semanas al mes y para las sesiones extraordinarias y en Luxemburgo se ubica la Secretaría General.

El Parlamento es la única institución de la Unión que sesiona públicamente. Sus debates, dictámenes y resoluciones se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y se realizan en las once lenguas de la Unión.

Todas las actividades del Parlamento y de sus órganos están bajo la dirección de la Mesa del Parlamento, compuesta por el Presidente y por catorce Vicepresidentes. Cinco

Los miembros encargados de asuntos administrativos y económicos que afectan directamente a los diputados forman parte de la misma, con voz pero sin voto. Todos ellos son elegidos por un periodo de dos años y medio. "Le corresponde a la Mesa regular las cuestiones económicas, de organización y administrativas que afecten a los diputados, así como a la secretaría y a los funcionarios y otros agentes del PE (Parlamento Europeo)".<sup>35</sup>

Para preparar y facilitar los trabajos del pleno del Parlamento, los diputados se reparten en 20 comisiones permanentes, cada una especializada en ámbitos específicos. Las comisiones parlamentarias mixtas mantienen relaciones con los parlamentos de los Estados vinculados con la Unión por acuerdos de asociación. Las delegaciones interparlamentarias mantienen asimismo relaciones con un gran número de parlamentos de otros Estados y con organizaciones internacionales.

Cuando el Consejo consulta al Parlamento sobre una propuesta de la Comisión, se trata de una resolución legislativa. Dicha resolución expresa la posición del Parlamento e indica si éste aprueba, rechaza o modifica la propuesta de ley comunitaria.

El sistema de votación que se prevé con carácter general es el de mayoría absoluta. Sin embargo, para cuestiones específicas, los tratados o el reglamento interno pueden exigir otras mayorías.

**Facultades.** El Parlamento Europeo ha luchado mucho por lograr un verdadero poder legislativo y convertirse realmente en una institución parlamentaria. En ese sentido

---

<sup>35</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Op. cit. Pag. 171



e explica su cambio de denominación, de Asamblea como se le nombraba en los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea, Euratom y Comunidad Europea del Carbón y del Acero, a Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo no dispone de poderes legislativos análogos a los de los parlamentos nacionales, ya que en el sistema comunitario la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión y el Consejo de la Unión decide la mayor parte de la legislación comunitaria. Sin embargo, el Parlamento cuenta con la facultad, por mayoría de dos tercios de los votos, para obligar a la Comisión Europea a presentar su dimisión; controla la gestión de la Comisión y del Consejo; debe dictaminar sobre las propuestas de la Comisión, de las cuales, el Consejo puede decidir al respecto; dispone de poderes presupuestarios que, de hecho, someten a su acuerdo toda decisión de importancia que lleve consigo gastos a cargo del presupuesto comunitario y respecto a los gastos no obligatorios que supongan nuevos avances en la integración europea, dispone de poder discrecional.

Junto a sus misiones en el proceso de adopción de decisiones, el Parlamento posee la competencia clásica de control político sobre la Comisión y sobre el Consejo, así como sobre los mecanismos de cooperación intergubernamental.

Araceli Mangas comenta que: "Sin embargo, el PE (Parlamento Europeo) no debe ser identificado enteramente con un legislativo nacional. Aunque ciertos aspectos organizativos y algunas de sus competencias puedan producir cierto espejismo, seriamente no cabe hacer, todavía por ahora, una analogía entre los Parlamentos nacionales y el

Parlamento Europeo, porque son instituciones cualitativamente diferentes con vocacionales y aparentes semejanzas.

Pero tampoco el PE es una simple 'asamblea o conferencia general' de una organización internacional; por el contrario, es una novedad en las relaciones entre Estados. Es una novedad en su composición: no son delegados o representantes gubernamentales como en las asambleas de las Organizaciones internacionales clásicas (ONU, UNESCO, OUA, etc.), sino que los diputados al PE son elegidos directamente por los pueblos de los Estados miembros. El PE es también una novedad por sus competencias, en especial por su poder de codecisión y sus poderes de control político, extraños y difícilmente ubicables en la vida internacional. Y, una tercera razón, es novedosa su situación en la estructura institucional pues, de forma inversa a las organizaciones internacionales clásicas, cuyas asambleas son el epicentro normativo y de representación, el PE no es el centro del poder decisorio en la Unión Europea.<sup>36</sup>

La participación de la población en el Parlamento Europeo convierte a la Unión en una organización fundada en la democracia representativa y en el pluralismo político. Así lo reconoce el art. 138 A del Tratado de la Unión Europea, cuando reconoce: "...que los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración al contribuir a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión".<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 163 y 164

<sup>37</sup> Ibidem. Op. cit. Pag. 164

facultades legislativas. El proceso legislativo, organizado en su origen en los tratados de Roma, prevé que la Comisión proponga las normas y el Consejo las adopte, previa consulta al Parlamento. Esa facultad casi exclusiva de iniciativa legislativa con que cuenta la Comisión ha sido tradicionalmente considerado como un elemento fundamental del equilibrio institucional. Es por eso que las reiteradas solicitudes del Parlamento Europeo en sentido de compartir esa iniciativa, han sido siempre rechazadas por los Estados miembros. No obstante, una ley comunitaria puede ser declarada nula si no se cumple con la obligación de consultar al Parlamento.

Desde la medida que se amplió y reforzó el papel del Parlamento en el proceso legislativo, se ha incrementado su influencia en la elaboración y adopción de la legislación comunitaria. En la actualidad, el Parlamento comparte la facultad decisoria en igualdad con el Consejo en un importante número de materias. No obstante, continúa desequilibrado respecto del Consejo.

El Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente una iniciativa que considere oportuna sobre algún asunto que, según su opinión, requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación de los tratados. El examen del programa anual de trabajo de la Comisión permite también al Parlamento hacer hincapié en sus prioridades. Sin embargo, no se le reconoce el derecho de iniciativa ni se le permite presentar una iniciativa en el caso de que la Comisión no lo haga.

Las competencias legislativas del Parlamento se ejercen mediante cuatro procedimientos legislativos, que dependen de la materia sobre la cual trate la propuesta de que se trata:

**Consulta simple.** Los tratados establecen que antes de adoptar determinadas decisiones se debe solicitar y conocer el dictamen del Parlamento Europeo. En este procedimiento el Parlamento debe emitir su dictamen antes de que el Consejo adopte una propuesta legislativa de la Comisión. En cualquier caso, el dictamen consultivo no es vinculante para la institución que lo solicitó.

Según Araceli Mangas: “En el caso de un dictamen consultivo *preceptivamente* exigido por los Tratados, si el Consejo o la Comisión no solicitasen o no esperasen a conocer su dictamen, la decisión así adoptada puede ser objeto de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por violación de formas sustanciales”.<sup>38</sup>

**Procedimiento de cooperación.** La reforma introducida por el Acta Única Europea incrementó la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo mediante el procedimiento de cooperación para la adopción de decisiones relacionadas con determinados ámbitos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en supuestos que se deciden por mayoría calificada y en determinadas materias. La cooperación es un procedimiento de dos fases: existen dos lecturas de la propuesta de la Comisión en el Parlamento Europeo y en el Consejo de forma alternativa.

En este procedimiento, la propuesta de la Comisión, de menor rango, sólo se presenta al Consejo de la Unión, el cual consulta al Parlamento Europeo (primera lectura) y en su caso,

---

<sup>38</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 182

al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones lo cual constituye la primera lectura. Con base en esos dictámenes, el Consejo adopta su posición común, por mayoría calificada, en la primera lectura.

La posición común del Consejo se remite de nuevo al Parlamento Europeo, el cual, en segunda lectura y durante un plazo de tres meses, puede examinar el texto del Consejo y analizar en qué medida el Consejo ha atendido la opinión que el Parlamento emitió en primera lectura. En esta segunda lectura, el Parlamento Europeo puede optar por:

- aprobar expresa o tácitamente la posición común, en cuyo caso el Consejo aprobará definitivamente el acto por mayoría calificada;
- rechazar por mayoría absoluta la posición común si no se tuvo en cuenta el dictamen que emitió el Parlamento en su primera lectura. En este caso, el Consejo únicamente podrá ignorar la posición del Parlamento por unanimidad; de hacerlo así, la posición común queda aprobada sin más consultas al Parlamento. En vista de que la unanimidad es difícil de conseguir, el Consejo se ve a menudo obligado a buscar la concertación con el Parlamento para evitar el rechazo de la propuesta; o bien,
- proponer enmiendas por mayoría absoluta. La Comisión examinará esas enmiendas y decidirá sobre su aceptación. La propuesta reexaminada por la Comisión se transmite al Consejo (segunda lectura) para su adopción por mayoría calificada en un plazo de tres meses. El Consejo puede modificar la propuesta reexaminada por unanimidad (para volver a su posición común o para aceptar las enmiendas del Parlamento Europeo no recogidas por la Comisión).

El procedimiento de cooperación es aplicable a las decisiones adoptadas en lo referente a mercado interior, política social, cohesión económica y social e investigación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, medio ambiente, cooperación y desarrollo, entre otras materias.

**Procedimiento de codecisión.** Este procedimiento se aplica a las propuestas iniciales que la Comisión presenta simultáneamente al Parlamento y al Consejo. El Parlamento comparte la facultad decisoria en igualdad con el Consejo. "La primera lectura coincide básicamente con la de la cooperación y, a su vez, con el dictamen consultivo o consulta ordinaria. La variación reseñable reside en que la Comisión envía su propuesta simultáneamente al Consejo y al PE, a fin de respetar su coautoridad decisoria; en los restantes procedimientos, el Consejo, tras recibir la propuesta, la envía al PE".<sup>39</sup>

Sobre la base de la propuesta de la Comisión, el Consejo, previo dictamen del Parlamento, establece lo que se denomina una posición común. Ésta se envía al Parlamento por el Consejo, con la mención de sus motivaciones. En cuanto a la Comisión, también informa al Parlamento el sentido de su propuesta inicial.

Una vez recibidas las anteriores explicaciones, se abre un periodo de tres meses durante el cual, si el Parlamento adopta definitivamente el acto comunitario tal como se configuró en la posición común del Consejo con base en la propuesta de la Comisión, el Consejo puede aprobarlo definitivamente y ordenar que se publique para su entrada en vigor.

---

<sup>39</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 188

De igual forma, si el Parlamento no adopta ninguna decisión dentro del plazo de tres meses, se considera que no se opone a la posición común del Consejo. Por tanto, el Consejo queda en libertad de aprobar definitivamente su posición común y ordenar su publicación.

Si el Consejo no tuvo en cuenta la posición que el Parlamento le expresó en el dictamen consultivo que le remitió antes de que el Consejo adoptara su posición común, el Parlamento puede impedir la adopción de la propuesta. Si el Parlamento decide rechazar la propuesta por mayoría absoluta, el Consejo no puede adoptarla.

Una vez rechazada una posición común se inicia el proceso de conciliación. En ese caso, el Consejo debe brindar al Parlamento una explicación más amplia sobre la posición común que éste inicialmente rechazó. El Parlamento puede confirmar su rechazo, o bien proponer las enmiendas que considere adecuadas para conciliar la posición común del Consejo a sus propios puntos de vista. Si se confirma el rechazo, el asunto queda bloqueado hasta una nueva iniciativa.

A partir del momento de recibirse las enmiendas parlamentarias, el Consejo cuenta con un plazo de tres meses. Si las aprueba en ese lapso, debe hacerlo por mayoría calificada. En caso de aceptarse las enmiendas, el proceso termina con la modificación de la anterior posición común del Consejo y la aprobación el acto comunitario modificado. Si en el plazo de tres meses el Consejo no aprueba las enmiendas, su Presidente debe convocar a un Comité de Conciliación a fin de llegar a un acuerdo entre los órganos colegislativos.

El Comité de Conciliación debe tratar de alcanzar un acuerdo de texto común. Si no hay acuerdo, la posición común de momento queda detenida. En caso de aprobarse un texto conjunto por el Comité de Conciliación, el proceso continúa. El Parlamento y el Consejo disponen de seis semanas para llegar a una decisión que puede ser adoptar el texto conjunto, con lo cual el Consejo puede proceder a su inmediata publicación. Si el Parlamento o el Consejo o ambos, no aprueban el texto conjunto, el acto comunitario queda definitivamente rechazado.

Esta facultad de codecisión, al igual que el dictamen conforme, representa en la actualidad una de las competencias más importantes del Parlamento. El procedimiento de codecisión se aplica a los ámbitos de la libertad de circulación de los trabajadores, del establecimiento del mercado interior, de la investigación y el desarrollo tecnológico, de la protección de los consumidores, de la educación, de la cultura y de la salud, entre otras materias.

**Dictamen conforme.** El Acta Única Europea inició un nuevo procedimiento de participación del Parlamento que consiste en la emisión de dictámenes conformes en dos materias: la adhesión de nuevos Estados miembros y los acuerdos internacionales de asociación. La naturaleza jurídica de ambos dictámenes conformes es la de un acto de autorización para celebrar un acuerdo internacional, similar al que se requiere en el derecho interno por parte de los parlamentos nacionales para que el Estado manifieste válidamente su consentimiento.

El Tratado de la Unión Europea ha extendido la necesidad del dictamen conforme a materias distintas a los acuerdos internacionales. Esto representa otro avance significativo



ra ir eliminando el déficit democrático. Pero este sistema de requerir el dictamen conforme para materias que no son acuerdos internacionales es una forma atípica de concederle poderes de decisión al Parlamento Europeo. El dictamen conforme del Parlamento resulta indispensable a partir de ahora en materia del procedimiento electoral conforme para el Parlamento, el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, la organización y objetivos de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, así como las funciones y competencias del Banco Central Europeo.

La participación consultiva del Parlamento Europeo se vio ampliada por la Declaración Conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión de 1975 acerca del procedimiento de concertación. Este procedimiento es susceptible de aplicarse a los actos comunitarios generales que tengan importantes implicaciones financieras y que no se deriven de actos anteriores. El inicio de la concertación ocurre cuando el Consejo considera que debe consultarse el dictamen adoptado por el Parlamento Europeo, en cuyo caso se crea un comité de concertación cuyo objetivo es buscar un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo en presencia de la Comisión. Este acuerdo se someterá nuevamente al voto del Parlamento Europeo y el Consejo decidirá definitivamente, igual que si no se alcanza un acuerdo.

Además de los dictámenes consultivos en los que se pronuncia a solicitud del Consejo o de la Comisión, el Parlamento Europeo es competente para deliberar y pronunciarse por iniciativa propia sobre cuestiones relativas a las actividades internas o externas de la Unión Europea o incluso sobre cuestiones en las que desea expresar su opinión.

facultades financieras. En lo relativo a las facultades financieras, podemos señalar que: conforme a un calendario preciso, la Comisión elabora el proyecto de presupuesto y lo remite directamente a la aprobación del Consejo en primera lectura (por mayoría calificada y si hubiera enmiendas, por unanimidad). El Consejo lo remite al PE (Parlamento Europeo), el cual, en su primera lectura, tiene varias opciones:

Rechazar globalmente el presupuesto, bloqueando al Consejo y obligando a la Comisión a iniciar de nuevo el itinerario presupuestario.

Aprobar expresamente el presupuesto por mayoría de los votos emitidos, o tácitamente si en el plazo de 45 días no aprueba enmiendas o modificaciones.

Entrar en su discusión y puede proponer modificaciones por mayoría absoluta de los votos en relación con los gastos obligatorios (GO) impuestos por los Tratados, si bien el Consejo tiene la última palabra para aceptar o rechazar las modificaciones. El PE también puede introducir enmiendas sobre la parte de gastos no obligatorios (GNO) por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

El Consejo, en su segunda lectura, puede aceptar las enmiendas o modificarlas por mayoría calificada; en este caso debe remitirlo nuevamente al examen del PE que, en su segunda lectura, puede mantener y consolidar sus enmiendas mediante una doble mayoría (de 3/5 de sus sufragios expresados y mayoría absoluta de los miembros que lo componen) teniendo el PE la última palabra y ejerciendo así un verdadero poder de decisión sobre los GNO.<sup>40</sup>

La distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios determina el reparto de competencias entre el Consejo, que decide sobre los gastos obligatorios y el Parlamento que decide sobre los gastos no obligatorios.

Al aprobar el presupuesto, el Parlamento también controla el buen uso de los recursos públicos a través de su comisión de control presupuestario. Esto significa que ejerce un control continuo sobre la gestión de los créditos, lleva a cabo una acción permanente para mejorar la prevención, la detección y la represión de la defraudación y evalúa las repercusiones de las financiaciones llevadas a cabo mediante el presupuesto comunitario. El Parlamento analiza cada año la responsabilidad política de la Comisión antes de concederle la aprobación de la gestión sobre la ejecución del presupuesto. En este ámbito, el Parlamento cuenta con amplias facultades, principalmente en materia de gastos no obligatorios.

**Facultades de fiscalización del ejecutivo.** El Parlamento ejerce un control democrático sobre la actividad comunitaria. Esta facultad, que en un principio únicamente se limitaba a la acción de la Comisión, también se ha ampliado al Consejo de la Unión, al Consejo Europeo y a los órganos de cooperación política. Asimismo, el Parlamento puede crear comisiones de investigación.

A decir de Araceli Mangas: "El PE (Parlamento) puede ejercer el control político mediante interpelaciones o preguntas, la discusión del informe general anual de la Comisión y la moción de censura a la Comisión. Con algunos matices, estos instrumentos de control tienen una fisonomía similar a los utilizados por los Parlamentos nacionales. Igualmente, el

control político se articula mediante las comisiones de investigación y su participación en la designación de las personalidades que componen las Instituciones".<sup>41</sup>

Con objeto de eliminar el déficit democrático, el Tratado de la Unión Europea confiere al Parlamento la facultad de desempeñar un papel fundamental en el proceso de designación del Presidente y de los miembros de la Comisión. De hecho, la Comisión debe recibir obligatoriamente la aprobación del Parlamento. Esta facultad se suma a su derecho de presentar una moción de censura contra la Comisión.

Una moción de censura se dirige contra la Comisión a fin de exigirle responsabilidad política por su gestión. Esta moción puede plantearse por escrito, por la décima parte de los diputados y estar motivada. El Presidente del Parlamento Europeo deberá anunciarla inmediatamente a los diputados y notificarla a la Comisión. En cuanto al procedimiento, se exige mucho rigor en la votación, que debe ser nominal, pública y se requiere una doble mayoría de 2/3 de los votos expresados y mayoría absoluta de los miembros que componen el Parlamento Europeo para que proceda.

El control del Parlamento se ejerce también mediante el examen de un gran número de informes mensuales o anuales que debe someterle la Comisión. El informe general anual de la Comisión es motivo de un debate en la sesión plenaria, así como la aprobación de una resolución. Este informe relata las actividades pasadas, así como proyectos de programas futuros. El periodo que se informa es el año natural y se publica todos los años en febrero, además de ser distribuido entre los parlamentarios y publicado para conocimiento general.

---

Mangas Martín, Araceli, Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit, Pag. 174

Araceli Mangas abunda sobre esto: "Un informe de especial trascendencia es el Informe anual sobre la *aplicación del Derecho Comunitario en los Estados miembros* que realiza la Comisión desde 1988. Este estudio meticuloso es analizado por diversas comisiones parlamentarias, encargándose a la de asuntos jurídicos la elaboración de un informe al Pleno; la resolución del PE (Parlamento Europeo) y el informe parlamentario se transmiten a las Instituciones, a los Gobiernos y a los Parlamentos nacionales".<sup>42</sup>

Los diputados pueden formular a la Comisión preguntas escritas u orales. Los miembros de la Comisión no sólo asisten a los plenos del Parlamento, sino también a las reuniones de las comisiones parlamentarias, lo que permite un diálogo ininterrumpido.

Las relaciones entre el Consejo y el Parlamento se han desarrollado sobre una base pragmática. Al iniciarse el periodo de presidencia, el Presidente del Consejo en ejercicio expone su programa ante el Parlamento y cuando este periodo finaliza, informa acerca de los resultados alcanzados.

Los ministros asisten a los plenos y toman parte en los debates importantes y en el turno de preguntas. Por otra parte, los diputados pueden formularles preguntas escritas u orales. Al inicio de cada reunión, el Presidente del Parlamento expone las posiciones del mismo sobre los principales temas que se van a tratar.

---

<sup>42</sup> Mangas Martín, Araceli. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Op. cit. Pag. 176

as la realización de una reunión del Consejo Europeo, la presidencia del Consejo de la Unión informa al Parlamento. Por otra parte, se le presenta un informe escrito anual relativo a los progresos realizados.

Araceli Mangas comenta que: "El control político no se limita al pilar comunitario, sino que también está asociado a los pilares intergubernamentales. El TUE (Tratado de la Unión Europea) ha previsto la obligación del Presidente del Consejo de informar y consultar al Parlamento Europeo sobre 'los aspectos principales y las opciones básicas' de la política exterior y de seguridad común, así como 'sobre los principales aspectos de la actividad' en materia de cooperación policial y judicial. En ambas formas de cooperación intergubernamental, el PE puede dirigir preguntas o formular recomendaciones y dedicar, al menos, un debate al año sobre los progresos realizados en estos ámbitos".<sup>43</sup>

En sus debates, el Parlamento otorga gran importancia a la política exterior y de seguridad común, en particular por medio de su comisión de asuntos exteriores, seguridad y política de defensa. La presidencia del Consejo y la Comisión deben mantener regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión. El Parlamento podrá formular preguntas o presentar recomendaciones al Consejo. Asimismo, cada año se procede a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común.

El Parlamento concede especial importancia a la ejecución de las políticas relativas a temas

---

Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 179

de interés común, como la política de asilo, de inmigración, de lucha contra la toxicomanía, la defraudación y la delincuencia internacional. Debe también informarse y consultarse al Parlamento sobre la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior.

Los ciudadanos pueden dirigirse en cualquier momento a los diputados europeos. De una manera más formal, el ciudadano europeo, solo o en grupo, puede ejercer su derecho de petición y formular al Presidente del Parlamento solicitudes o quejas sobre temas que sean competencia de la Unión.

El Parlamento también nombra al Defensor del Pueblo Europeo, encargado de examinar las controversias que pudieran surgir entre los ciudadanos y las instituciones europeas.

Como hemos analizado, el Parlamento ha logrado paulatinamente una mejora de su posición frente al Consejo; sin embargo, es necesario que dicha posición mejore aún más hasta alcanzar la igualdad con el Consejo, lo cual permitirá al Parlamento encarnar conjuntamente con el Consejo, al poder legislativo comunitario, que probablemente, en un futuro no muy lejano, contará con facultades aún mayores de las que actualmente ejercen estas dos instituciones.

**El Defensor del Pueblo.** El Defensor del Pueblo Europeo investiga las reclamaciones relativas a una administración errónea o deficiente en la acción de las instituciones y órganos de la Unión. Esto ocurre cuando la institución no realiza su labor, lo hace mal o realiza algo que no debiera, como irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información o demoras innecesarias.

Cualquier ciudadano de la Unión o residente en un Estado miembro de la misma puede presentar una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo. También pueden hacerlo las empresas, asociaciones u otros órganos que tengan un domicilio social en la Unión.

La reclamación se presenta mediante escrito dirigido al Defensor del Pueblo Europeo en cualquiera de las once lenguas oficiales de la Unión, en el cual debe expresarse claramente contra qué institución u órgano de la Unión se dirige la reclamación y el motivo de la misma. Dicha reclamación debe presentarse en el plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que se conoció el hecho que motivó la reclamación. El Defensor del Pueblo Europeo estudia la reclamación y mantiene informado al quejoso sobre el desarrollo de la investigación.

### **3.5 El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.**

Las comunidades europeas son comunidades de derecho y la Unión, que se funda en ellas, comparte esa naturaleza. La condición sine qua non de su existencia es que los Estados miembros, las instituciones y los particulares reconozcan carácter obligatorio a sus normas.

El derecho comunitario ha conseguido implantarse en la realidad jurídica de los países miembros porque ha sido concebido, interpretado y aplicado como una legislación uniforme por las administraciones y los órganos jurisdiccionales de los miembros; asimismo, es una legislación que los propios particulares pueden invocar ante sus jueces nacionales. Las sentencias del Tribunal de Justicia han hecho del derecho comunitario una



realidad para los ciudadanos europeos y han tenido muchas veces repercusiones importantes en los ámbitos constitucional y económico.

La Comisión comenta al respecto que: "Como todo ordenamiento jurídico, el de la Comunidad debía contar con un sistema eficaz de protección jurisdiccional para los casos en que se impugna el derecho comunitario o para aquellos en los que resulta necesario asegurar su aplicación.

El Tribunal de Justicia, en su condición de Institución jurisdiccional de la Comunidad, constituye el eje de este dispositivo de protección. A los jueces les incumbe la tarea de evitar que cada uno interprete y aplique este Derecho a su propia manera, de garantizar que la ley común mantenga su carácter y su naturaleza comunitarios, de asegurar que siga siendo la misma para todos y en todas las circunstancias."<sup>44</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es la institución que encarna el poder judicial en las comunidades europeas conjuntamente con otro órgano jurisdiccional comunitario de reciente creación, el Tribunal de Primera Instancia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que deben aplicar, en primer lugar, el derecho comunitario.

Este poder judicial se encarga de la interpretación y salvaguardia del derecho comunitario y los órganos jurisdiccionales nacionales se encargan al mismo tiempo de la aplicación e interpretación de los derechos nacionales de su propio Estado, que constituyen las materias locales y que deben respetar las directrices del derecho comunitario. En esta coordinación

---

<sup>44</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://curia.eu.int/es/pres>. Octubre de 1999.

interjurisdiccional, puede apreciarse claramente la semilla de un futuro poder judicial europeo de carácter federal.

Los tribunales de los países miembros también son órganos jurisdiccionales comunitarios, ya que la ejecución administrativa del derecho comunitario, que es una tarea esencialmente ejecutada por sus órganos administrativos, debe someterse a su control; asimismo, un gran número de disposiciones de los tratados y del derecho derivado crean directamente derechos individuales a favor de los nacionales de los miembros, mismos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar.

Los rasgos característicos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que lo distinguen de los tribunales internacionales, son los siguientes:

- Por un lado, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es competente, de pleno derecho, para las materias previstas en los tratados sin necesidad de que los Estados miembros lo acepten o no. Esto significa que su jurisdicción es obligatoria en virtud, simplemente, de la entrada en vigencia de los tratados comunitarios.
- También debe destacarse que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas resuelve no sólo controversias suscitadas entre Estados o instituciones comunitarias, sino que, en determinadas circunstancias, pueden acudir directamente a él los particulares.

- Asimismo, las sentencias, que dicta el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, condenatorias para una empresa imponiéndole una multa, pueden ser ejecutorias de pleno derecho, sin requerir del exequatur.<sup>45</sup>
- Por último, gracias al Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tiene la facultad de imponer sanciones a los Estados miembros que no se atengan a una sentencia determinada.

A medida que la jurisprudencia elabora los principios generales del derecho comunitario, la mayor parte de las sentencias que pronuncia el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ubican en ese contexto jurídico ya definido. Esto ha contribuido a que los jueces nacionales, las partes y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, conozcan cada vez mejor los criterios de interpretación y los principios del derecho comunitario y los apliquen uniformemente. A su vez, esto permite que los procesos puedan ser concentrados, de modo que se abrevie su periodo de sustanciación.

**Conformación.** El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se compone de 15 jueces y 9 abogados generales, nombrados de común acuerdo por los países miembros por un periodo de seis años y su mandato es renovable. Los miembros del Tribunal deben

---

<sup>45</sup> El exequatur, según lo define Eduardo Pallares, citado por Carlos Arellano García, debe utilizarse cuando "Los tribunales carecen de facultades para ejecutar sus sentencias en el territorio de otros Estados, y después agrega que esta dificultad se subsana si el Estado en cuyo territorio ha de cumplirse el fallo, consiente en ello mediante una resolución que tiene el nombre de exequatur, se nacionaliza la sentencia extranjera, se le incorpora al derecho nacional y se le otorga la fianza ejecutiva indispensable para que el órgano ejecutor la haga cumplir".

Como podemos observar, el exequatur se utiliza para obtener la ejecución de una sentencia en el territorio de otro Estado. Las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no requieren de exequatur en los Estados miembros de la Unión para ser ejecutadas. Esto constituye un rasgo más, que permite caracterizar a la Unión Europea como una confederación de Estados.

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 11ª.ed. Ed. Porrúa. México, 1995. Pag. 938.

ofrecer absoluta independencia y reunir los requisitos necesarios para ejercer las más altas funciones jurisdiccionales en su país de origen o ser juristas de reconocido prestigio. Su sede se encuentra en Luxemburgo.

Según Araceli Mangas: "La perspectiva de futuras ampliaciones de la Unión plantea problemas respecto al número de Jueces del TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). En efecto, el mantenimiento de un juez por cada Estado miembro puede acabar acercando al Pleno del TJCE a una asamblea deliberante y alejarlo de lo que es una formación jurisdiccional. Como la asignación de todos los asuntos a las salas puede ir en detrimento de la coherencia de la jurisprudencia se impondrá arbitrar alguna solución a la cuestión del número de Jueces del TJCE en el momento en que se concreten las ampliaciones previstas."<sup>46</sup>

Los jueces designan de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia por un periodo de tres años. El Presidente dirige los trabajos y preside las vistas y deliberaciones. El Secretario es designado por el Tribunal por un periodo de seis años. Asume las mismas funciones judiciales que los secretarios de los órganos jurisdiccionales nacionales, pero es también el Secretario General de la institución.

La función de los abogados generales es presentar con total imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos promovidos ante el Tribunal de Justicia. Su función no debe confundirse con la de un fiscal o un órgano semejante, ya que dicho papel

---

<sup>46</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 200

o desempeña la Comisión en su condición de defensora del interés comunitario.

El estatuto de los jueces y abogados generales está formado por una serie de derechos y obligaciones destinados a asegurar la independencia e imparcialidad de los miembros del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y se encuentran regulados básicamente en los Protocolos sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, anexas a los tratados constitutivos de las tres comunidades europeas.

En cuanto a las obligaciones que deben respetar, se encuentran el deber de honestidad y el de ser muy cuidadosos en la aceptación de funciones una vez finalizado su mandato. Igualmente, los miembros del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no pueden asumir ninguna función política o administrativa ni ejercer actividades profesionales, mientras trabajen en el Tribunal; además deben residir en Luxemburgo.

En cuanto a los derechos, los miembros del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas gozan de inmunidad de jurisdicción total por cualquier acto cometido durante su mandato y de inmunidad respecto de los actos de carácter oficial, una vez finalizado el mismo. Esta inmunidad sólo puede ser retirada por el pleno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el funcionario deberá ser juzgado en un Estado miembro por el órgano jurisdiccional supremo. Asimismo, son inamovibles de su cargo, excepto por decisión unánime de los demás miembros del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuando no reúnan las condiciones requeridas.

El Tribunal de Justicia se reúne en sesión plenaria cuando lo solicita un Estado o una institución que sea parte de la Comunidad, así como para los asuntos particularmente importantes. Se reúne en salas de tres o cinco jueces para los demás asuntos.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tiene actualmente cuatro salas pequeñas; dos de cuatro jueces y dos de tres jueces; dos salas grandes de siete jueces y el pleno. "Según el artículo 15 de su Estatuto, el TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) sólo podrá deliberar válidamente en número impar. Esta regla es necesaria para evitar los empates en caso de votación, dado que el Presidente carece de voto de calidad en estos casos".<sup>47</sup>

**Facultades.** El Tribunal de Justicia tiene como objetivo, garantizar el respeto del derecho comunitario al momento de aplicar e interpretar los tratados constitutivos de las comunidades europeas, así como las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias competentes. Para conseguir dicho objetivo se han atribuido al Tribunal, entre otras, amplias competencias jurisdiccionales.

Podemos decir, a grandes rasgos, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas participa en tres ámbitos. El contencioso, que consiste en conocer las controversias suscitadas entre los Estados miembros, entre éstos y las instituciones y eventualmente, entre particulares e instituciones. En este caso, el Tribunal anula, a petición de una institución comunitaria, de un Estado miembro o de un particular directamente interesado, los actos de

---

<sup>47</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 203

la Comisión, del Consejo o de los gobiernos que considere que sean incompatibles con los tratados.

En el ámbito prejudicial se pronuncia, a petición de un tribunal nacional, sobre la interpretación o la validez del derecho comunitario. Cada vez que en un proceso se presenta una dificultad en esta materia, las jurisdicciones nacionales pueden solicitar una decisión prejudicial al Tribunal y cuando no existe otra instancia de apelación en el Estado en el que se trate, es obligatorio iniciar el procedimiento prejudicial.

En el ámbito consultivo el que los países, el Consejo de la Unión o la Comisión tienen la facultad de solicitar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas un dictamen sobre la compatibilidad de un tratado internacional que se pretende celebrar con los tratados comunitarios.

Dentro de los ámbitos descritos, las diversas clases de recursos de los que conoce el Tribunal, son las siguientes:

El recurso por incumplimiento. Sobre este recurso, la Comisión afirma que: "Permite al Tribunal de Justicia controlar cómo respetan los Estados miembros las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. Este procedimiento puede iniciarlo bien la Comisión —es el caso más frecuente en la práctica— bien un Estado miembro. Si el Tribunal de Justicia declara que se ha producido incumplimiento, el Estado de que se trate está obligado a adoptar sin demora las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento. Si después de serle sometido de nuevo el asunto por la Comisión el

bunal de Justicia reconociese que el Estado miembro de que se trate no ha cumplido su obligación, podrá imponerle el pago de una cantidad a tanto alzado o de una multa coercitiva.<sup>48</sup>

recurso de anulación. Puede ser iniciado por los Estados miembros, el Consejo de la Unión, la Comisión y en ciertos casos, por el Parlamento, quienes pueden solicitar la anulación total o parcial de disposiciones comunitarias y los particulares tienen derecho de interponer este recurso contra los actos jurídicos que los afecten directa e individualmente. Si el recurso es fundado, el Tribunal declara nulo y sin efecto alguno el acto impugnado.

recurso por omisión. Este recurso posibilita al Tribunal controlar la legalidad de la falta de actuación de las instituciones comunitarias y en su caso, sancionar su silencio.

acción de indemnización. Esta acción, basada en la responsabilidad extracontractual, permite determinar la responsabilidad de la Comunidad, derivada de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

recurso de casación. Pueden interponerse ante el Tribunal recursos de casación limitados a las cuestiones de derecho contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en los asuntos que son competencia de éste último.

litigios entre Estados. Aquellos que hayan sido sometidos a su conocimiento en virtud de una cláusula compromisoria celebrada entre los mismos.



a pequeña revisión. Raúl Trujillo nos comenta al respecto que: "Circunscrito únicamente al ámbito CECA, el TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) interviene de forma consultiva en lo que se conoce como procedimiento de la 'pequeña revisión' previsto para la modificación de las competencias atribuidas a la Comisión".<sup>49</sup>

Las excepciones de ilegalidad. No son exactamente un recurso sino un incidente procesal que permite cuestionar la legalidad de un acto emitido en un recurso que se encuentra pendiente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Las cuestiones prejudiciales. Un procedimiento de gran importancia mediante el cual ejerce sus facultades el Tribunal son las llamadas cuestiones prejudiciales, previstas en el artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y en las correspondientes disposiciones de los tratados constitutivos de la Comunidad del Acero y la Euratom.

El procedimiento asegura la aplicación efectiva de la legislación comunitaria y evita que las diferencias entre las reglas de interpretación, que aplican los diferentes tribunales nacionales, pudieran conducir a una interpretación divergente del derecho comunitario; los tratados han establecido el procedimiento de las cuestiones prejudiciales, que si bien no crea vínculos jerárquicos, han institucionalizado la cooperación entre el Tribunal y los órganos jurisdiccionales nacionales.

---

<sup>49</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior. 1ª. ed. Ed. Porrúa, México, 1999. Pag. 161

En los asuntos en que se pone en duda la interpretación o validez del derecho comunitario, los jueces nacionales pueden dirigirse al Tribunal para formularle consultas mediante el procedimiento de cuestiones prejudiciales si lo consideran necesario para resolver un litigio que deben resolver, salvo cuando ya exista jurisprudencia en la materia o cuando la manera correcta de aplicación de la norma comunitaria sea totalmente evidente.

Los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la posibilidad de desechar los motivos de invalidez de las normas y los actos comunitarios que las partes invoquen ante ellos. Sin embargo, todo órgano jurisdiccional nacional, incluso aquellos cuyas decisiones sean susceptibles de recurso, debe dirigirse al Tribunal cuando tenga dudas acerca de la validez de una disposición o un acto comunitario, ya que el mismo órgano jurisdiccional no tiene atribución de declarar la invalidez del acto o norma comunitario.

El juez puede, de modo excepcional, acordar la suspensión provisional u otro tipo de medida cautelar en contra de un acto nacional que se haya originado en una norma o acto comunitario del cual tenga serias dudas sobre su validez. En tal caso, está obligado a someter al Tribunal de Justicia la cuestión de validez e indicar las razones por las que considera que la disposición o el acto comunitario no son válidos.

Según el propio Tribunal: "La cuestión prejudicial debe limitarse a la interpretación o a la validez de una norma comunitaria, ya que la interpretación del derecho nacional y la apreciación de su validez no son competencia del Tribunal de Justicia. La aplicación de la

forma comunitaria en el caso concreto del que conoce el juez remitente es competencia de este último.”<sup>50</sup>

Es aconsejable que la decisión de plantear una cuestión prejudicial se adopte en una fase del procedimiento nacional en la que el juez remitente esté en condiciones de definir tanto los hechos como el derecho del problema. De cualquier manera, puede resultar útil para la recta administración de justicia que la cuestión se plantee después de haber oído a las partes.

El procedimiento de las cuestiones prejudiciales inicia cuando el órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión. El planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal implica, por lo general, suspender el proceso nacional hasta que el Tribunal se pronuncie, pero la decisión a este respecto corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional interno de conformidad con su propio derecho.

La resolución de remisión debe motivarse claramente, de modo que permita al Tribunal y a quienes se debe notificar, comprender adecuadamente el asunto principal. En particular, debe incluir los hechos cuyo conocimiento resulte indispensable para comprender el alcance jurídico del litigio principal, los fundamentos de derecho eventualmente aplicables, las razones por las que el juez nacional planteó la cuestión prejudicial y en su caso, las alegaciones de las partes.

---

<sup>50</sup> Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Nota Informativa sobre el Planteamiento de Cuestiones Prejudiciales por los Órganos Jurisdiccionales Nacionales. 1999. Pag. 4

Después de traducida la petición a todas las lenguas oficiales de la Unión, el Secretario la notificará a las partes litigantes en el procedimiento original, así como a los países miembros, a la Comisión y en su caso, al Consejo. El Secretario debe también disponer que se publique en el Diario Oficial un anuncio que indique las partes del litigio y el contenido de las cuestiones.

Las partes del litigio, los Estados miembros y las instituciones comunitarias disponen de dos meses para presentar al Tribunal sus observaciones escritas. Todos aquellos con derecho a presentar observaciones escritas, pueden exponer verbalmente su opinión durante la vista. Después de la presentación de las conclusiones del abogado general y una vez que han deliberado los jueces, se pronunciará la sentencia en audiencia pública y el Secretario la comunicará al órgano jurisdiccional nacional de que se trate.

Como ejemplo de la importancia de este procedimiento podemos señalar que varios de los principios más importantes del derecho comunitario se establecieron como consecuencia de cuestiones prejudiciales.

El Tribunal resuelve conforme a Derecho, por lo que deberá establecer cuál es el estado de la cuestión en Derecho Comunitario. El órgano jurisdiccional nacional al que va dirigida la decisión, deberá aplicar al litigio, que debe resolver, el derecho tal como lo interpretó el Tribunal sin modificarlo ni deformarlo.

Para evitar que se haga mal uso de las cuestiones prejudiciales, quedan excluidos de la misma los casos en que se suscite una cuestión que no resulta pertinente para el litigio, por

carecer de conexión con el asunto que se ventila o que la disposición comunitaria haya sido ya objeto de interpretación con anterioridad, o simplemente, que la aplicación que deba otorgarse al precepto comunitario sea evidente, sin dejar lugar a dudas razonables.

**Procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.** El procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia consta de una fase escrita y una oral que se desarrolla en audiencia pública las más de las veces. El procedimiento es inquisitivo ya que una vez presentada la demanda, el Tribunal participa activamente en el desarrollo del asunto; fija las fechas de presentación de los restantes escritos procesales; decide la adopción de las medidas de instrucción necesarias; determina la fecha de la vista y plantea cuestiones a los abogados de las partes.

Dice Araceli Mangas que: "El carácter contradictorio deriva del hecho de que todas las partes litigantes tienen derecho a ser escuchadas y a presentar sus alegaciones, así como a ser informadas de todos los actos procesales. Por lo demás, las vistas son siempre públicas salvo que, por motivos graves, el Tribunal decida lo contrario de oficio o a instancia de parte".<sup>51</sup>

Este procedimiento debe iniciarse mediante un escrito de recurso dirigido a su Secretaría. Acto seguido, el recurso se inscribe en el registro y se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas un anuncio sobre el recurso, en el cual se indican los motivos de interposición del mismo y las pretensiones del demandante. Enseguida debe designarse un

---

<sup>51</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 211

uez ponente y un abogado general que seguirán de cerca el desarrollo del asunto. Asimismo, se notifica a la parte contraria, la cual dispone de un mes para presentar el escrito de contestación. El demandante tiene derecho a presentar una réplica y el demandado una dúplica; en cada caso disponen de un mes para hacerlo.

Concluida la fase escrita, basado en el informe del juez ponente y después de oído el abogado general, se decide si el asunto requiere la práctica de diligencias de prueba y si debe ser examinado por el Tribunal en pleno o por una Sala. Una vez presentado el último escrito de las partes o una vez finalizada la práctica de pruebas, el Presidente fija fecha para la vista pública. El juez ponente resume los hechos así como la argumentación presentada por las partes en un informe para la vista.

El asunto se debate en la vista pública ante los jueces y el abogado general encargado de dar seguimiento al asunto. Algunas semanas más tarde, nuevamente en vista pública, el abogado general presenta sus conclusiones ante el Tribunal. En ellas se propone al Tribunal la solución que él considera debe darse al problema. Así finaliza la fase oral del procedimiento.

A continuación, los jueces deliberan sobre la base de un proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente. Cualquier juez puede proponer modificaciones y una vez adoptado el texto definitivo, la sentencia se pronuncia en audiencia pública. Las sentencias del Tribunal se adoptan por mayoría.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas constituye la última instancia jurisdiccional en las materias de su competencia, por lo que las sentencias que emite son apelables.

Según Raúl Trujillo: "Los órganos jurisdiccionales nacionales tienen encomendada una importante misión de salvaguardia del Derecho comunitario. Vienen compelidos, en virtud del deber de cooperación que se exige de todos los poderes del Estado, a asegurar una tutela judicial efectiva en favor de los justiciables respecto de todo el Derecho que es de aplicación, incluyendo el Derecho comunitario".<sup>52</sup>

### **5.1 El Tribunal de Primera Instancia.**

El Acta Única Europea, en sus artículos 4 y 11, para la Comunidad del Acero y la Comunidad Europea respectivamente, permitió la creación de un órgano jurisdiccional de primera instancia a petición del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y por decisión unánime del Consejo de la Unión, previa consulta a la Comisión y el Parlamento europeo. No se modificó el sistema institucional de la Unión mediante la creación de una nueva institución, sino que el Tribunal de Primera Instancia forma parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Sobre él, comenta Araceli Mangas: "La creación del TPI (Tribunal de Primera Instancia) impone la introducción de una doble instancia en la jurisdicción comunitaria con un doble

---

Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 167

objetivo: La mejora de la protección jurisdiccional de los justiciables y, en especial, de sus derechos de defensa, sobre todo en recursos que requieren un estudio detenido de hechos complejos, como es el caso de los asuntos de competencia, dumping, ayudas de Estado y funcionarios; y como segundo objetivo, la reducción del volumen de trabajo del TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas), para que pueda concentrar su actividad en su labor esencial, que es velar por una interpretación uniforme del Derecho Comunitario.”<sup>53</sup>

El Tribunal de Primera Instancia entiende de ciertas categorías de recursos interpuestos por personas físicas o morales, sin perjuicio del recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sin embargo, no es competente para conocer los asuntos promovidos por los Estados miembros o por las instituciones comunitarias, temas que siguen reservados al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Está formado por quince jueces nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los países miembros por un periodo renovable de seis años. Los miembros del Tribunal eligen a su Presidente de entre ellos mismos. No existen abogados generales permanentes y las funciones de éstos las desempeñan, en un número limitado de asuntos, los propios jueces.

Este Tribunal es competente para conocer en primera instancia acerca de todos los recursos de anulación, recursos por omisión y recursos de indemnización interpuestos contra la Unión por personas físicas o jurídicas; de los recursos interpuestos contra la Unión en virtud del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero por las

---

<sup>53</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 207



empresas o asociaciones de empresas; de los litigios entre la Unión y sus funcionarios y agentes y los litigios relativos a derecho de propiedad intelectual.

El Tratado de la Unión Europea permite que el Tribunal de Justicia transfiera al de Primera Instancia cualquier otro tipo de asuntos, excepto los prejudiciales y los interpuestos por los demandantes privilegiados, que son los Estados miembros e instituciones comunitarias. Los asuntos serán turnados a las salas de tres o cinco jueces, a excepción de los asuntos de especial dificultad jurídica o muy importantes, que podrán ser turnados al pleno.

El procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia consta de dos fases sucesivas, una escrita y otra oral y en lo general sigue los mismos principios de los recursos directos ante el Tribunal de Justicia.

En opinión de Araceli Mangas: "Para evitar que la creación del TPI (Tribunal de Primera Instancia) introdujese fisuras en la unidad de la interpretación del Derecho Comunitario, el artículo 168 A del Tratado CE ha previsto un mecanismo procesal específico, a saber, el recurso de casación contra las resoluciones del TPI ante el TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas).

Las resoluciones del TPI contra las que es posible plantear el recurso de casación en un plazo de dos meses son las siguientes:

- 1) Resoluciones que ponen fin al proceso
- 2) Resoluciones que resuelven parcialmente la cuestión de fondo
- 3) Resoluciones que ponen fin a un incidente procesal de incompetencia o inadmisibilidad

- 4) Resoluciones relativas a medidas provisionales, suspensión de ejecución de un acto o suspensión de la ejecución forzosa".<sup>54</sup>

El recurso puede ser interpuesto, según el estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas, las partes coadyuvantes que no sean Estados miembros o instituciones comunitarias, aunque no hayan intervenido en el litigio ante el Tribunal de Primera Instancia.

El recurso de casación se limita a las cuestiones de derecho, de manera que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas queda vinculado por los hechos establecidos en primera instancia. Además, los motivos que pueden invocarse para la interposición del recurso están previstos limitativamente y son, incompetencia del Tribunal de Primera Instancia, irregularidades en el procedimiento y violación del derecho comunitario.

La interposición del recurso no tiene efecto suspensivo y si el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desestima el recurso, la resolución del de Primera Instancia se convierte en firme. En caso de que se considere procedente el recurso, éste anula la resolución del de Primera Instancia, por lo que el Tribunal de Justicia puede resolver el litigio o devolverlo a aquél para que lo resuelva definitivamente.

---

<sup>54</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 210

#### 4.1 El Tribunal de Cuentas Europeo.

La creación del Tribunal de Cuentas Europeo coincidió con dos factores de suma importancia: la ampliación de las facultades del Parlamento Europeo en materia de control presupuestario y la financiación íntegra del presupuesto comunitario mediante recursos propios.

El control externo del presupuesto comunitario estaba a cargo de una Comisión de Control y de un Comisario de Cuentas. A impulso del Presidente de la Comisión de Control presupuestario del Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas Europeo fue creado por el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975 y comenzó a funcionar en 1977. Se convirtió en institución de pleno derecho el 1 de noviembre de 1993 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. En cuanto a facultades de control, se le otorgó el derecho de organizar en forma autónoma sus controles y de ampliar explícitamente su ámbito a la buena gestión financiera.

El Tribunal de Cuentas ejerce, conjuntamente con el Parlamento, el control externo del presupuesto comunitario; si bien, el control ejercido por el Parlamento es de carácter político y el ejercido por el Tribunal de Cuentas es técnico, ya que su naturaleza es administrativa y no judicial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Tribunal de Cuentas Europeo es el representante de los contribuyentes, encargado de comprobar que la Unión Europea invierte su dinero de conformidad con las normas presupuestarias y para los objetivos a los que está destinado. Es el garante de que se respetarán ciertos principios morales, administrativos y contables. Los informes del Tribunal son una rica fuente de información en cuanto a la gestión de las finanzas de la Unión y un elemento de presión sobre las instituciones y los responsables administrativos para gestionarlas correctamente.

La función de fiscalización del Tribunal de Cuentas tiene como objetivos específicos la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos. Debe ejercerse bajo la doble óptica de examinar la actividad del responsable de la gestión y de rendir cuentas al contribuyente acerca de la utilización de los fondos públicos por parte de las autoridades responsables de la gestión.

Su actividad incluye controles integrados, que combinan el control de las cuentas y el examen de la legalidad de los ingresos y gastos con la consiguiente comprobación de la buena gestión. Podemos decir de esta forma que se realiza un control global, ya que su objetivo final es garantizar la debida transparencia y confiabilidad de las cuentas públicas y la legalidad de las operaciones efectuadas y por otra parte, evaluar los resultados conseguidos en relación con los objetivos propuestos y los medios aplicados.<sup>1</sup>

Este control externo se complementa con el interno, ya que toma en cuenta los resultados de las comprobaciones del control interno y parte de los resultados del mismo para llevar a cabo fiscalizaciones más completas.

En ese sentido, podemos decir que: "La amplia visión que se obtiene una vez que el control externo ha examinado las finanzas públicas de esta forma lo capacita también (al Tribunal de Cuentas Europeo) para interpretar las lagunas y carencias observadas y señalar los puntos débiles del sistema de gestión que las causan. Sin embargo, el control externo no está dirigido a emitir un juicio de carácter político sobre las orientaciones adoptadas por la autoridad responsable de la gestión, sino que al pronunciarse sobre su ejecución y su traducción en medidas concretas tiene por objeto solicitar la aplicación de los cambios que considera necesarios indicando dónde y por qué se debe intervenir."<sup>2</sup>

Estas medidas tienden a garantizar que los recursos comunitarios estén sujetos a un control igual al ejercido sobre los presupuestos nacionales por las instituciones nacionales de control. Del mismo modo, con el control efectuado por el Tribunal de Cuentas éste puede llevar a cabo la función de indicar a los órganos comunitarios ejecutivo (Comisión) y legislativos (Consejo y Parlamento Europeo) las medidas pertinentes a implementar.

**Conformación.** – El Tribunal de Cuentas está conformado por 15 miembros nombrados unánimemente por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para un periodo de 6 años renovable. El Presidente del Tribunal es electo por sus propios miembros para un

---

<sup>2</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.eca.eu.int/ES/BROCHURE/brochesp.htm>.  
Noviembre de 1999

mandato de tres años, renovable. Los miembros elegidos deben reunir los requisitos de independencia, competencia y dedicación exclusiva, principio que les prohíbe ejercer alguna otra actividad profesional, remunerada o no, durante su mandato. Asimismo, los miembros son elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a instituciones de control externo o bien, que estén especialmente calificadas para esta función.

En cuanto al ejercicio de sus facultades: "El Tribunal de Cuentas distribuye las atribuciones de control entre sus miembros. Cada miembro tiene responsabilidad directa de control de gastos e ingresos en ciertos sectores comunitarios y sobre una parte de las actividades del Tribunal mismo. Cada miembro es responsable ante el Tribunal de Cuentas de realizar las verificaciones necesarias en los sectores que le han sido atribuidos y a estar informado de los restantes sectores de control. Los informes sectoriales se examinan colegiadamente y se decide el texto definitivo de su dictamen o informe".<sup>3</sup>

Inicialmente, el Tribunal de Cuentas no era considerado una institución; pero su nuevo régimen jurídico le confiere ese carácter y le permite obtener los recursos con que cuentan todas las instituciones para garantizar mejor el cumplimiento de su función fundamental.

**Facultades.** El Tribunal de Cuentas coadyuva activamente con el Parlamento Europeo y el Consejo en el ejercicio de sus funciones de control de ejecución del presupuesto; puede formular en cualquier momento observaciones sobre cuestiones particulares así como

---

<sup>3</sup> Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras. Instituciones y Derecho de la Unión Europea, 1ª. ed. Ed. McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag. 233

dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones europeas. Esta actividad de asistencia se ejerce principalmente durante el procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto, el cual constituye una perfecta ocasión propicia para presentar a los órganos competentes las observaciones realizadas al ejercicio anterior. Una vez aprobado el informe, el Presidente del Tribunal lo entrega al Parlamento Europeo, el cual toma muy en cuenta dicho informe para conceder o no la aprobación de la gestión presupuestal a la Comisión.

Otro instrumento determinante en la labor del Tribunal de Cuentas es la declaración de fiabilidad de las cuentas y regularidad y legalidad de las operaciones. Asimismo, el Tribunal ejerce su derecho de presentar observaciones sobre cuestiones específicas mediante los informes especiales, que recogen los resultados de control obtenidos durante varios ejercicios, por lo general en determinados ámbitos de gestión. Estos informes también son tomados en cuenta para la aprobación de la gestión.

Las demás instituciones de la Unión pueden solicitar al Tribunal un dictamen sobre asuntos específicos y dicho dictamen es un requisito obligatorio para toda la legislación financiera.

El procedimiento de emisión de las observaciones del Tribunal de Cuentas es un procedimiento contradictorio, ya que sus observaciones son formuladas con base en conclusiones redactadas por los auditores tras sus verificaciones, las cuales son confrontadas con los argumentos que las autoridades esgrimen para justificar su gestión.

El Tribunal de Cuentas examina los ingresos y gastos de la Unión y de cualquier organismo creado por ella, siempre que en el acto constitutivo de dicho organismo no se excluya ese examen. En virtud de la personalidad y naturaleza del Banco Europeo de Inversiones, éste escapa al control del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal posee las mismas facultades que hemos descrito respecto de los ingresos y gastos suplementarios, originados por el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Ese acuerdo prevé que los Estados que no se han incorporado a la Unión participen en la realización de diversas actividades comunitarias y de esta manera contribuyen a la financiación del presupuesto comunitario.

El Tribunal de Cuentas revisa también la legalidad de las operaciones; es decir, si respetan las normas presupuestarias de los tratados, el reglamento financiero y los actos comunitarios aplicables. Asimismo, debe tener en cuenta la regularidad de la operación; es decir, que haya quedado debidamente reflejada desde un punto de vista contable.

Según la página oficial en internet de la Unión Europea: "De conformidad con el Tratado CE (Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea), el control ejercido por el Tribunal de Cuentas Europeas tendrá lugar sobre justificantes y, en caso necesario, sobre el terreno en las restantes instituciones europeas y en los Estados miembros. A petición del Tribunal, las demás instituciones europeas, las INC (instituciones nacionales de control) o



los servicios nacionales competentes le envían la documentación e información necesarias para el ejercicio de sus funciones.”<sup>4</sup>

El Tribunal, al revisar las cuentas de la Unión, tanto adeudos como créditos a favor, debe cerciorarse de que se hayan registrado, contabilizado, recaudado o pagado adecuadamente, así como que las operaciones efectuadas estén respaldadas por justificantes y que la autoridad responsable de la gestión y del control tenga información disponible sobre las mismas.

El examen de la buena gestión financiera tiene como fin determinar en qué medida y a qué precio se han conseguido los objetivos de gestión. Este análisis se basa en un examen a profundidad y una valoración de los mecanismos y sistemas internos que regulan los ingresos y gastos que son objeto de control. El auditor debe verificar en qué medida la administración encargada de la gestión posee los instrumentos necesarios y aplica las disposiciones necesarias para garantizar el logro de los objetivos fijados. Asimismo, debe identificar las lagunas que entorpecen la consecución de un resultado óptimo, de modo que la autoridad responsable de la gestión pueda disponer de datos para aplicar medidas correctivas.

Araceli Mangas, afirma que: “El análisis de la buena gestión financiera no obedece a criterios jurídicos, sino que se trata de apreciaciones sobre el buen juicio de la operación

---

<sup>4</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.eca.eu.int/ES/BROCHURE/brochesp.htm>.  
Noviembre de 1999

tanto desde una perspectiva de la oportunidad política o económica, criterios éticos, la adecuada organización interna y el funcionamiento de los controles internos, etc".<sup>5</sup>

El Tribunal de Cuentas realiza su control mediante el análisis de los sistemas, ya que es incapaz de revisar cada una de las operaciones. "La fiscalización mediante el análisis de sistemas se basa en el principio de que todas las organizaciones deben estar dotadas de un sistema de control interno, es decir de una estructura y de procedimientos manuales o informatizados que puedan garantizar el buen funcionamiento del sistema, incluida la legalidad de las transacciones. Si los sistemas y procedimientos de control parecen válidos, el auditor identifica las características fundamentales del control y los examina, con lo que puede limitar el número de pruebas requeridas para formular sus conclusiones."<sup>6</sup>

La buena gestión financiera se controla bajo el mismo método, pero en este caso, el control no se limita a verificar cómo se han producido y controlado los datos de la gestión, sino que evalúa los procedimientos en los que se basan las decisiones. En consecuencia, la fiscalización abarca los procesos de toma de decisión, programación, ejecución y control.

El Tribunal tiene facultades para efectuar el control en forma continua, más allá de cada uno de los ejercicios financieros. Esto resulta muy útil en aquellas operaciones comunitarias como las inversiones en infraestructura, la financiación y la ejecución de

---

<sup>5</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 234

<sup>6</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.eca.eu.int/ES/BROCHURE/brochesp.htm>.  
Noviembre de 1999

operaciones, que pueden durar varios años. En ese caso, la fiscalización se verifica mediante la evaluación del avance de las operaciones durante varios ejercicios financieros.

El control del Tribunal de Cuentas no puede limitarse a instituciones europeas, sino que debe llegar a diversos organismos y administraciones nacionales que intervienen en las fases de la recaudación de ingresos y del ejercicio de los recursos. Asimismo, el control del Tribunal de Cuentas comprende las consecuencias que las actividades de terceros países pudieran tener sobre los ingresos de aduanas y sobre las contribuciones impuestas a las importaciones así como sobre las exportaciones comunitarias.

El Tratado prevé que los controles del Tribunal se efectúen en colaboración con instituciones nacionales de control o con los servicios nacionales competentes. Esta disposición busca crear una cooperación muy estrecha entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control, en virtud del enorme potencial de recursos humanos que éstas poseen, la información que obtienen al realizar sus verificaciones autónomas, el conocimiento de la legislación nacional y del funcionamiento de las administraciones nacionales que poseen, lo cual constituye una herramienta muy útil para el auditor.

En lo relativo a la naturaleza del Tribunal de Cuentas Europeo, la propia Comisión afirma que: "El Tribunal de Cuentas Europeo no es un órgano jurisdiccional y en consecuencia sus decisiones carecen de la autoridad de las sentencias. No se debe dejar de lado el hecho de que la construcción institucional de la Unión Europea no ha llegado todavía a la fase de liberarle del recurso a los órganos jurisdiccionales nacionales, especialmente en lo que

concierno a las sanciones (en particular las penales) aplicables a las personas culpables de incumplir la legislación comunitaria. Sin embargo sería erróneo pensar que la falta de una facultad sancionadora concedida directamente a la institución de control de la Unión significa que las observaciones que ésta formula no son asumidas por los responsables de la gestión, y de forma más general, las administraciones, tanto nacionales como europeas, que intervienen de diversas maneras en la ejecución del presupuesto de la Unión Europea, proceden unilateralmente a aplicar las medidas correctoras adecuadas, incluyendo la recuperación de los importes pagados indebidamente."<sup>7</sup>

Los resultados obtenidos del análisis sobre la calidad y grado de fiabilidad de los sistemas de gestión y control interno que aparecen en los informes del Tribunal son comunicados a las autoridades presupuestarias, que son el Consejo y Parlamento, a fin de que tomen las medidas correspondientes, tanto en el ámbito legislativo como para identificar los sectores donde es necesario mejorar la gestión.

Las instituciones europeas están obligadas a atender las observaciones contenidas en las resoluciones del Parlamento y a tomar las medidas convenientes para mejorar la protección del dinero de los contribuyentes europeos mediante el perfeccionamiento de los sistemas de gestión y la aprobación de acciones adecuadas para proteger las finanzas de la Unión. En ese sentido, las instituciones están obligadas por el Reglamento Financiero a rendir cuentas de las medidas que han tomado para tal efecto.

---

<sup>7</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.ecu.eu.int/ES/BROCHURE/brochesp.htm>.  
Noviembre de 1999

**El presupuesto comunitario.** Las comunidades europeas poseen patrimonio autónomo, independiente del de los Estados miembros. Ese presupuesto no es adoptado por los miembros, sino por las autoridades comunitarias que ejercen conjuntamente la facultad presupuestaria. La adopción del presupuesto se realiza mediante un procedimiento especial de decisión, que comienza con la elaboración de un anteproyecto por la Comisión y termina cuando la propia Comisión ejerce el presupuesto. La autonomía financiera y presupuestaria de las comunidades europeas es consecuencia de la transferencia de competencias que han realizado los Estados a favor de la Unión.

Según comenta Araceli Mangas: "Entre 1958-1970 el sistema (de financiación de las comunidades europeas) se basaba en las contribuciones de los Estados miembros según unas claves de reparto que dependían de las capacidades contributivas de cada Estado. El sistema era plenamente intergubernamental. A partir de 1970 se fue reemplazando aquel sistema, propio de cualquier organización internacional, por una financiación mediante recursos propios, según lo habían previsto los fundacionales Tratados CEE y Euratom".<sup>8</sup>

La tramitación del presupuesto sigue en la Comunidad un sistema específico dividido en cinco fases:

**Primera deliberación por el Consejo de la Unión.** Corresponde a la Comisión elaborar el anteproyecto de presupuesto, que debe remitir al Consejo de Ministros antes del 1 de septiembre de cada año. El Consejo puede modificar el texto, previa consulta a la

Comisión y debe aprobar la modificación por mayoría calificada. El Consejo aprueba el proyecto que debe remitir al Parlamento antes del 5 de octubre.

**Primera lectura parlamentaria.** El Parlamento puede aprobar o modificar el proyecto de presupuesto antes del 14 de noviembre; si no lo hace así, se entiende que queda aprobado tal como fue remitido por el Consejo. La votación se produce en fases distintas: en primer lugar, se votan las propuestas de modificación de cada sección presupuestaria y por último, a propuesta de resolución global sobre el proyecto.

**Segunda deliberación por el Consejo.** Durante la segunda deliberación que deberá realizarse en un máximo de quince días, hasta el 29 de noviembre, el Consejo se pronuncia de modo definitivo sobre los gastos obligatorios y puede aumentar el gasto mediante mayoría calificada. En cuanto a los gastos no obligatorios, el Consejo sólo puede modificarlos por mayoría calificada.

Si el Consejo acepta todas las modificaciones propuestas por el Parlamento, el proyecto queda aprobado. Sin embargo, en la práctica resulta necesario pasar a la segunda lectura del Parlamento.

**Segunda lectura parlamentaria.** Ramón Tamames explica esta fase del procedimiento al comentar que: "El artículo 203 del Tratado establece un plazo de quince días para este trámite (hasta el 13 de diciembre), en el cual el Parlamento tiene un margen de maniobra más limitado, ya que solamente puede referirse a aquellas de sus enmiendas relativas a los

gastos no obligatorios introducidas en primera lectura que hubieran sido modificadas en segunda deliberación por el Consejo. Al igual que en primera lectura, en esta fase hay trámite de Comisión y de Pleno".<sup>9</sup>

Puede someterse a votación cualquier enmienda y las deliberaciones realizadas en el Consejo sobre las propuestas de modificación que presentó el Parlamento son objeto de un debate que concluye con la votación de una propuesta de resolución. El Parlamento tiene la facultad de rechazar el proyecto de presupuesto, siempre y cuando sea por motivos importantes.

**Declaración final de aprobación del presupuesto.** El Presidente del Parlamento cuenta con la prerrogativa de declarar definitivamente aprobado el presupuesto.

En cuanto a los gastos en el presupuesto general comunitario, los gastos obligatorios son dictaminados en última instancia por el Consejo, mientras que en los gastos no obligatorios, es el Parlamento el que decide en definitiva.

El artículo 203 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea se refiere a los gastos obligatorios como aquellos que resultan obligatoriamente del Tratado o de los actos adoptados en virtud de éste; es decir, aquellos gastos que resulta indispensable contemplar en el presupuesto, para que la Comunidad cumpla con sus compromisos

---

<sup>9</sup> Tamames, Ramón y Mónica López. La Unión Europea. 4ª. ed. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1999, Pag. 567

internos o externos tal y como se derivan de los tratados o de los actos de derecho derivado.

Los demás gastos son los no obligatorios.

En lo relativo a los ingresos, aunque el Parlamento puede modificarlos, en la práctica siempre lo hace. En primer lugar, es sólo el Consejo a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento, el que establece las disposiciones sobre ingresos.

Las tres categorías de ingresos propios de la Comunidad eran:

- Exacciones, primas y derechos establecidos por las instituciones comunitarias sobre los intercambios con terceros países correspondientes a la política agrícola común.
- El arancel exterior común y demás derechos establecidos sobre los intercambios con terceros países.
- Los recursos provenientes de los países miembros, equivalentes al 1.4 % de la base del I.V.A.

Como dice Ramón Tamames que: "En marzo de 1987, la Comisión no ocultaba la difícil situación de la Comunidad; tanto por los prolongados aplazamientos de las consecuencias financieras de la PAC (política agrícola común) como por la disminución del ritmo de crecimiento de ciertos ingresos, sobre todo por la caída de la proporción del consumo en el PIB (producto nacional bruto) (y la consiguiente disminución de recursos por IVA)".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea, Op. cit. Pag. 570



El fondo del problema que provocaba déficit acumulado era el impacto de la política agrícola común en el presupuesto, que se ve influido por los cambios experimentados en los mercados agrícolas, debido al exceso de producción en relación al consumo.

El Consejo en su reunión de 1988 aprobó la reforma de la política presupuestaria. La reforma afectó tanto a la vertiente de los ingresos como a la de los gastos. En dicha reforma se incluyó un cuarto ingreso y se hizo posible un control más eficaz del gasto, así como una acción más amplia en el área de las políticas estructurales. Estas medidas se complementaron con disposiciones tendientes a lograr una mayor eficacia en la gestión del presupuesto.

Los recursos propios comunitarios son a partir de entonces los siguientes:

- Los recursos propios tradicionales;
- El denominado tercer recurso, basado en el I.V.A., que se calcula mediante un porcentaje uniforme a todos los Estados miembros, sobre la base de los ingresos esperados por concepto de I.V.A. Además, cada Estado miembro debe hacer una aportación al Reino Unido por concepto de compensación.
- El cuarto recurso se calcula anualmente con un tipo porcentual uniforme que se aplica al producto nacional bruto de cada uno de los miembros.

La reclamación que realizaron los británicos por considerar que contribuyen en exceso al presupuesto dio como resultado la aprobación de una decisión por la cual el monto de la compensación será la diferencia entre los pagos que efectúa el Reino Unido a la Comunidad

Europea, menos los ingresos efectivos que percibe el Reino Unido provenientes de la Comunidad Europea.

En caso de no haberse creado el Fondo de Cohesión habría habido más recursos para los fondos estructurales, por lo que puede afirmarse que se produjo un proceso de redistribución a favor de los cuatro países menos prósperos y sus regiones menos ricas.

Tras las reformas de 1998 y las decisiones de la Cumbre de Edimburgo: "...los gastos se clasifican en varias categorías:

- 1) Política agrícola común. Cubre todos los compromisos obligatorios del FEOGA-Garantía (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola sección Garantía).
- 2) Acciones estructurales. Comprenden las propias de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión.
- 3) Políticas internas. Son las que financian las acciones comunitarias en diversas materias.
- 4) Medidas exteriores. Comprendiendo el auxilio comunitario a los países en vías de desarrollo, además de ayuda alimentaria, así como la cooperación con los países de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética y
- 5) Los demás gastos".<sup>11</sup>

El presupuesto comunitario, según lo prescribe el artículo 1 del Reglamento Financiero es "...el acto que prevé y autoriza plenamente, cada año, los ingresos y los gastos previsibles

---

<sup>11</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pags. 583 y 584

de las Comunidades" <sup>12</sup>. El presupuesto comunitario se rige por los siguientes principios: unidad, universalidad, anualidad, especialidad, publicidad, equilibrio y buena gestión.

El principio de unidad implica que en un solo acto normativo se incluyen los ingresos y gastos de todas las instituciones y organismos de la Unión, con lo cual se garantiza un control efectivo sobre el presupuesto. El principio de universalidad significa que el total de ingresos cubre el total de gastos, de forma que no se destina un ingreso específico para un gasto determinado. Además de lo anterior, se prohíbe la compensación entre ingresos y gastos.

La anualidad del presupuesto comunitario consiste en que debe ser adoptado cada año. La especialidad o especificación significa que los créditos se negocian de forma detallada, lo cual permite controlar mejor el gasto.

El presupuesto ya adoptado se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas con lo que cumple con su condición de publicidad. El equilibrio en el presupuesto se alcanza cuando los gastos se cubren con recursos propios, ya que la Unión Europea no puede recurrir al instrumento del endeudamiento. En caso de existir superávit en el presupuesto al cierre de un ejercicio, los recursos excedentes se trasladan al año siguiente clasificados como un ingreso por presupuesto rectificativo. Si hubiese déficit, su importe se consignaría en el presupuesto del año siguiente como un gasto por presupuesto suplementario.

---

<sup>12</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 218

El principio de buena gestión se cumple mediante la ejecución del presupuesto por la Comisión complementado por el control externo político del Parlamento Europeo y técnico del Tribunal de Cuentas.

La ejecución del presupuesto corresponde a la Comisión. Si bien la Comisión goza de un poder de decisión propio de naturaleza ejecutiva con carácter general, sus facultades de ejecución del presupuesto se encuentran limitadas, ya que además de no ser competente para ejecutar el presupuesto que corresponde a las demás instituciones, cuando ejecuta actos por atribución del Consejo está sometida a los comités de seguimiento, creados por la comitología.

#### **4.2 El Banco Europeo de Inversiones.**

El Banco Europeo de Inversiones fue creado en 1958 como organismo autónomo para financiar las inversiones y promover las políticas económicas de la Unión. Su objetivo principal consiste en contribuir al desarrollo equilibrado del mercado común para lo cual emplea su propio capital más los recursos obtenidos en el mercado financiero.

Con ese propósito y sin fines de lucro, el banco financia proyectos de apoyo a las regiones menos desarrolladas y de creación o reconversión de empresas necesarias como consecuencia del mercado común y que por su propia naturaleza no puedan ser enteramente financiadas por los países miembros. En estas mismas circunstancias, el Banco financia los

proyectos de interés común para dos o más Estados miembros.

Dice Araceli Mangas que: "Antes de la reforma hecha mediante el Tratado de Maastricht, el Banco Europeo de Inversiones aparecía únicamente, como un instrumento más de la política comunitaria, como la política económica o la de I+D (investigación y desarrollo), o la política social, etc. Sin embargo, a raíz de la reforma de 1992 (Tratado de la Unión Europea), el BEI aparece ubicado en la Quinta Parte dedicada a las 'Instituciones de la Comunidad', justo después de los órganos auxiliares".<sup>13</sup> De esta forma se aclaró la vinculación que existe entre el Banco Europeo de Inversiones y las instituciones y órganos auxiliares, así como el papel que le corresponde en la realización de los objetivos asignados a las comunidades europeas.

El Banco Europeo de Inversiones actúa como una entidad financiera, de modo persigue la eficacia de sus operaciones, obtener la confianza de los mercados financieros internacionales y obtener recursos mediante préstamos, principalmente mediante la emisión de obligaciones en los mercados internacionales de capitales en los que aprovecha su solvencia. El Banco Europeo de Inversiones ofrece esos capitales por medio de préstamos y garantías dirigidos a estimular las inversiones en la Unión Europea e incluso fuera de ésta.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 252

<sup>14</sup> Cfr. Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 253

El Banco Europeo de Inversiones puede conceder préstamos a terceros Estados para inversiones públicas y privadas derivados de los acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad Europea con esos países.

Sin embargo, dice Araceli Mangas: "El BEI no financia ni concede avales a la totalidad de un proyecto, de modo que el proyecto ha debido obtener la confianza de otras fuentes de financiación públicas o privadas antes de recurrir al BEI. Este método le permite diversificar y multiplicar sus operaciones sin competir o privar de oportunidades a las entidades financieras del mercado".<sup>15</sup>

Como institución comunitaria, el Banco Europeo de Inversiones adapta continuamente su actividad a la evolución de las políticas comunitarias. Como banco, trabaja en estrecha colaboración con la comunidad bancaria, tanto cuando efectúa préstamos en los mercados de capital, como cuando financia proyectos. Los recursos del banco se forman con su patrimonio propio (capital pagado y reservas), así como con aquellos recursos que obtiene mediante el otorgamiento de préstamos o los llamados capital de riesgo, que son recursos de la Comunidad Europea puestos a disposición del banco, de acuerdo con lo previsto en los Convenios de Lomé, protocolos financieros u otros acuerdos.

Aunque el grueso de su actividad se concentra en los Estados miembros, el banco se encarga también de ejecutar parte de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea en los países de África, el Caribe y el Pacífico, Mediterráneos, Europa Central, América Latina, Asia y Sudáfrica.

El financiamiento con cargo a los recursos propios suele revestir la forma de préstamos para proyectos viables en aquellos países cuya situación permita asegurar el reembolso de la deuda. Los tipos de interés aplicables dependen de los vigentes en el mercado en ese momento para cada moneda, así como de la duración del préstamo.

La financiación con cargo a los recursos de capital de riesgo se dirige a una gran parte de países de África, el Caribe y el Pacífico con dificultades económicas y financieras. Estos son recursos provenientes de fondos presupuestarios comunitarios que permiten al Banco Europeo de Inversiones una mayor flexibilidad a la hora de establecer las condiciones del préstamo. El empleo de los capitales de riesgo puede revestir la forma de préstamos subordinados, préstamos condicionales, participación en el capital de las empresas, préstamos globales y estudios de factibilidad.

**Conformación.** En cuanto a su conformación: "El Consejo de Gobernadores es su máximo órgano: está compuesto por los ministros que designen los Estados miembros (los de Economía y Hacienda); el Consejo establece las directrices generales sobre la política de créditos, aprueba el balance y el informe anual; decide las ampliaciones de capital y nombra los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección".<sup>16</sup> El Consejo de Gobernadores decide el financiamiento de operaciones fuera de la Unión; fiscaliza al Consejo de Administración y tiene los más amplios poderes, incluido el decidir sobre la liquidación de la propia institución.

---

<sup>9</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 254

<sup>6</sup> Ibidem. Pag. 255

El Comité de Dirección se encarga de la gestión de los asuntos de administración ordinaria del Banco Europeo de Inversiones. "El Comité de Dirección lo integran un Presidente y dos Vicepresidentes, designados para un periodo de seis años por el Consejo de Gobernadores, a propuesta del de Administración. El Comité asegura la gestión de los asuntos corrientes del Banco, bajo el control del Consejo de Administración".<sup>17</sup> 24 de sus miembros son nombrados por los Estados miembros y uno por la Comisión.

El Consejo de Administración es un cuerpo colegiado y controla todas las operaciones corrientes; decide la concesión de préstamos y garantías, fija los tipos de interés y las comisiones de garantía; recomienda decisiones a los Directores y es responsable de ejecutarlas. El Presidente del banco o uno de los Vicepresidentes en su ausencia, es quien preside las reuniones del Consejo de Directores.

El Comité Auditor, basado en el trabajo realizado por los órganos internos de vigilancia y auditoría así como de los auditores externos, verifica que las operaciones del banco hayan sido conducidas, así como sus libros llevados de forma correcta.

Los accionistas del banco son los 15 miembros de la Unión. Todos ellos suscriben el capital del banco, en relación con su peso económico dentro de la Unión.

---

<sup>17</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 248



**Facultades.** El Banco Europeo de Inversiones es una fuente de financiamiento flexible y eficiente, con un volumen de préstamo anual del orden de 33,000 millones de euros, que la sitúan a la cabeza de las instituciones financieras internacionales.

El Banco Europeo de Inversiones otorga un valor añadido a través de su análisis y seguimiento de los programas y proyectos de inversión. Dichos programas y proyectos deben ser viables en cuatro áreas para recibir el apoyo del Banco Europeo de Inversiones: económica, técnica, ambiental y financiera. A través de las operaciones de captación y de la habilidad del Banco Europeo de Inversiones para atraer otros tipos de financiamiento, el banco amplía las posibilidades de obtener fondos. A través de las actividades de préstamo contribuye al desarrollo de los mercados de capital de la Unión.

La seguridad financiera del Banco Europeo de Inversiones deriva de la fuerza y entrega de sus accionistas, de la independencia de sus juicios profesionales y de su registro de logros. Esto lo autoriza para otorgar préstamos en los mejores términos. Las políticas del Banco Europeo de Inversiones son establecidas en estrecha colaboración con los Estados miembros y con otras instituciones de la Unión. También coopera con los sectores financiero y bancario y las organizaciones internacionales en su campo.

Los proyectos considerados por el Banco Europeo de Inversiones para el otorgamiento de financiamiento deben contribuir a la consecución de uno o más de los siguientes objetivos:

- Fomentar el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas;
- Promover la infraestructura europea de transporte y telecomunicaciones;

- Proteger el medio ambiente y la calidad de vida, promover el desarrollo urbano y salvaguardar el patrimonio natural y arquitectónico de la Unión;
- Alcanzar los objetivos de política energética de la Unión;
- Aumentar la competitividad internacional de la industria;
- Apoyar las actividades de la pequeña y mediana empresa;
- Extender y modernizar la infraestructura en los sectores de salud y educación así como ayudar en la renovación urbana.

Es previsible que la esfera de competencia del Banco Europeo de Inversiones se ampliará en el futuro para responder a las necesidades de infraestructura que resulten de la ampliación de la Unión, que en el pasado debía ser financiada conjuntamente entre particulares y los Estados. El banco ha adquirido una experiencia considerable en diseñar paquetes financieros que respondan a las necesidades específicas de los diversos proyectos y de los inversionistas públicos y privados.

El banco actúa de forma concertada con las otras instituciones comunitarias aunque mantiene su independencia y sus propios procedimientos de toma de decisiones, tal como lo prevén los tratados. Esto aumenta la efectividad de los instrumentos comunitarios de financiamiento en apoyo a la inversión de capital dentro y fuera de la Unión.

El banco y el Parlamento deben mantenerse informados recíprocamente de sus actividades en apoyo a la Unión y además, el banco participa en el trabajo de ciertos comités parlamentarios en relación con temas relevantes para sus operaciones. También auxilia a

preparar las respuestas dadas por el Consejo o la Comisión a las preguntas parlamentarias en las actividades de su competencia. Finalmente se mantiene bien informado de las discusiones en el Comité Económico y Social y en el Comité de las Regiones.

Asimismo, coopera con el Consejo en el eventual desarrollo de las políticas comunitarias y a tal efecto, expresa su posición acerca de las actividades que le corresponderán. El Presidente del banco puede participar en reuniones del Consejo y presentar su opinión experta en asuntos a discusión. Esta institución auxilia a preparar los trabajos del Consejo Europeo y como otras instituciones, informa acerca de su contribución para lograr los objetivos de la Unión y acerca de la perspectiva para el progreso condicionado por las necesidades económicas.

La Comisión es el principal socio del banco en el sistema comunitario. Está representada en el Consejo de Directores del banco y entrega opiniones sobre las propuestas financieras del banco. La cooperación interinstitucional versa sobre una amplia gama de temas, particularmente la implementación de las políticas comunitarias sobre desarrollo regional, protección ambiental, transporte y cooperación para el desarrollo con los países no miembros. El banco también participa en mantener informados tanto al público como a las instituciones comunitarias mediante sus contribuciones a las diferentes publicaciones y reportes de la Comisión.

Como el banco posee una estructura de auditores externos independientes, está sujeto a la inspección del Tribunal de Cuentas sólo cuando administra fondos públicos de la Unión o

del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Establecido en 1994, el Fondo Europeo de Inversión otorga garantías para facilitar el financiamiento de la infraestructura transeuropea, así como inversiones de capital por parte de las pequeñas y medianas empresas. El banco es el principal accionista del Fondo Europeo de Inversión, al lado de la Comisión y alrededor de 80 bancos en toda la Unión.

El banco y el fondo trabajan juntos en la identificación y apoyo de proyectos a los cuales aportarán sus propias remisiones de capital. El Presidente del banco es el Presidente del Consejo Supervisor del fondo, quien supervisa el desempeño del Comité de Financiamiento que administra el fondo.

Los proyectos que se someten al banco son examinados por los equipos de ingenieros, economistas y analistas financieros del banco, en estrecha cooperación con el promotor. Este examen se enfoca en la elegibilidad del proyecto. Asimismo, evalúa las características económicas, financieras y técnicas del proyecto. La evaluación confidencial permite al promotor beneficiarse de la experiencia y conocimiento adquirido por el banco en el tratamiento de una amplia gama de proyectos en todos los Estados miembros.

Una vez terminada la evaluación, la decisión de otorgar un préstamo es tomada por el Consejo de Directores del banco. Cuando el financiamiento ha sido suministrado, el progreso del proyecto es supervisado regularmente, ya que de este modo, el banco puede asistir al promotor con cualquier requerimiento adicional mientras asegura que el proyecto

e apegue a los términos de la decisión financiera.

El banco supervisa el proyecto hasta su conclusión y durante el periodo de reembolso del préstamo. En particular, verifica el pago regular del préstamo, observa que los fondos sean usados de acuerdo con los objetivos y previsiones y finalmente, el banco asegura que el proyecto sea ejecutado de conformidad con el contrato y evalúa sus resultados.

Al operar sobre la base de un afán no lucrativo, el banco transfiere a sus acreditados los beneficios de su excelente nivel de crédito, con lo que ayudan a los objetivos de la Unión.

Mientras deja a sus acreditados libres para elegir la moneda de sus préstamos, el banco se encuentra activo también en los principales mercados monetarios no comunitarios, donde la mayoría de sus bonos se encuentran en dólares americanos, francos suizos y yenes japoneses.

El Banco Europeo de Inversiones tiene la más alta calificación, la llamada triple A, como restatario en los mercados internacionales, lo que supone que la captación de recursos externos la realiza siempre en las mejores condiciones.

José María Tamames afirma que: "El BEI (Banco Europeo de Inversiones) es una entidad de financiación que debe mantener su equilibrio económico financiero como cualquier otra de la misma naturaleza. Consiguientemente, realiza los préstamos repercutiendo en el restatario los costes a los que obtiene el dinero en el mercado, más un mínimo diferencial

que cubre los gastos directos implicados por gestión de la operación, pues los costes operacionales del BEI se cubren por el presupuesto comunitario".<sup>18</sup>

### **4.3 El Banco Central Europeo.**

El Banco Central Europeo fue creado como sucesor del Instituto Monetario Europeo con el propósito de diseñar y ejecutar la política monetaria común y la introducción en los países de los billetes y monedas en euros. Es el órgano ejecutivo del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Asegurará el cumplimiento de las tareas conferidas al Sistema Europeo de Bancos Centrales; bien las realizadas por sí mismo de conformidad con su Estatuto, bien las realizadas por los bancos centrales nacionales. A tal efecto, el Banco Central Europeo tiene asignadas importantes facultades normativas y puede elaborar reglamentos, tomar decisiones y formular recomendaciones.

Las funciones básicas que se le encomiendan son definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad; realizar operaciones de divisas; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El Banco Central Europeo tiene personalidad jurídica propia y dispone en cada Estado miembro de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas morales, de conformidad con el derecho nacional.

---

<sup>18</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 248

Ramón Tamames comenta que: "El BCE (Banco Central Europeo) se constituyó de hecho tras fijarse la lista de los socios de la UM (unión monetaria), al nombrarse sus seis puestos ejecutivos de dirección. Con un capital fundacional de 5,000 millones de euros, empezó a funcionar el 1 de julio de 1998, para actuar como agente ejecutivo del SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales); que se compondrá del conjunto de los bancos centrales de los Estados miembros y del propio BCE. Señalemos aquí que, a diferencia del SEBC, el BCE sí tiene personalidad jurídica".<sup>19</sup>

El objetivo esencial del Sistema Europeo de Bancos Centrales es mantener la estabilidad de precios en una economía de mercado abierta y de libre competencia; es el órgano monetario federal de la Unión. Actúa como poder regulador y cuenta con capacidad para coordinar la emisión de los billetes y acuñación de monedas en euros.

**Conformación.** El Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo comparten los mismos órganos de gobierno: Consejo de Gobierno, Comité Ejecutivo y Consejo General. El Comité Ejecutivo, integrado por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro directores ejecutivos, se nombró de común acuerdo por los Estados de la unión monetaria sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento. Es responsable de la puesta en marcha de las decisiones adoptadas en el Consejo de Gobierno y de la gestión diaria del Banco Central Europeo cuyas reuniones prepara. Dirige el eurosistema, conjuntamente con el Consejo de Gobierno.

---

<sup>19</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 636

En cuanto al Consejo de Gobierno, lo forman los vocales del Comité Ejecutivo, más los gobernadores de los doce bancos centrales nacionales de los miembros de la unión monetaria. Toman sus decisiones por mayoría simple y el quórum exigido es de dos tercios de sus componentes. Para ciertas decisiones estructurales funciona el voto ponderado, según las participaciones de cada socio en el capital social del Banco Central Europeo. Es responsable de la toma de decisiones para garantizar la consecución de los objetivos del Sistema Europeo de Bancos Centrales; es decir, de formular la política monetaria.

Acerca del Consejo General, Tamames nos dice que: "El *Consejo General* está integrado por el Presidente y el Vicepresidente del BCE y los rectores de los Bancos Centrales de todos los países de la UE; incluyendo, pues, los de los Estados todavía no miembros de la UM (unión monetaria). A sus reuniones pueden asistir los cuatro directores ejecutivos del Comité, pero sin derecho de voto. El Consejo General, entre otras cosas, se ocupa de las relaciones entre el SEBC y los países UE que estén fuera de la UM".<sup>20</sup>

Afirma Ramón Tamames que es previsible que: "...el SEBC/BCE tal como corresponde a una institución supranacional, tenga un funcionamiento relativamente descentralizado en bastantes aspectos; por comparación con los modelos de banco central en uso. Se ocupará de regular la emisión de euros y asimismo de todo lo relativo a política monetaria, con la fijación del precio del dinero o tipo básico, que será el mismo para los doce países de la unión monetaria. Las decisiones tomadas por el BCE, se trasladan para su ejecución a los

---

<sup>20</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 636



bancos centrales nacionales de la unión monetaria merced a un complejo mecanismo que los interconecta".<sup>21</sup>

El Banco Central Europeo es una institución independiente, lo cual se comprueba mediante el análisis de los siguientes elementos: a) su declaración formal de independencia en el Tratado de la Unión Europea; b) la prohibición absoluta de otorgar créditos a instituciones comunitarias y nacionales de los Estados miembros; c) la prohibición de compra directa de deuda pública; d) la prohibición de financiación privilegiada; e) el crédito indirecto del Banco Central Europeo y su racionalidad; f) los depósitos de los gobiernos en el Banco Central Europeo; g) las limitaciones a las finanzas públicas de los países que realiza; h) los compromisos de los máximos responsables del Banco Central Europeo; i) su independencia financiera.

**Facultades.** Con la reconversión irrevocable al euro, los bancos centrales nacionales perdieron lo esencial de sus competencias en materia monetaria, para ser asumidas por el Sistema Europeo de Bancos Centrales, coordinado por el Banco Central Europeo. No obstante, los bancos centrales nacionales aún son los prestamistas en última instancia a escala regional para los bancos y demás entidades de su propio sistema crediticio nacional y otorgan liquidez a dicho sistema dentro de las directrices del Sistema Europeo de Bancos Centrales y bajo la inspección del Banco Central Europeo.

---

Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pags. 636 y 637

Desde el 1 de enero de 1999, el Banco Central Europeo fija periódicamente el tipo básico de interés o precio del dinero, sustituyendo por completo en esta función a los bancos centrales nacionales. Y para inyectar o retirar liquidez al Sistema Europeo de Bancos Centrales, adquiere y cede directamente o con arreglo a pactos de recompra, valores y otros instrumentos negociables.

La independencia de que goza el Banco Central Europeo "...no significa ausencia total de transparencia o información, pues el BCE está obligado a elaborar un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso, que remitirá al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, y al Consejo Europeo".<sup>22</sup>

Los actos y omisiones del Banco Central Europeo son objeto de control judicial, ya que "...se ventilarán en los casos previstos en los Tratados, y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo. Así, estarán sujetos a la revisión e interpretación del TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) o de los tribunales nacionales, en los litigios entre el BCE por una parte, y sus acreedores, deudores o terceros, por otra".<sup>23</sup>

#### **4.4 El Comité Económico y Social.**

El Comité Económico y Social fue creado por los Tratados de Roma para hacer posible la

---

<sup>22</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior. 1ª, ed. Ed. Porrúa. México, 1999. Pag. 307

<sup>23</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 309

participación de los diversos grupos de interés económicos y sociales en la realización del mercado común y facilitarles un instrumento institucional con ayuda del cual pueden dar a conocer a la Comisión y al Consejo su opinión sobre todos los temas de interés comunitario. Sus funciones se vieron reafirmadas por el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam.

El Comité Económico y Social es el único cuerpo consultivo en la Unión que proporciona a la Comisión, el Consejo y el Parlamento los puntos de vista de los principales afectados por la legislación comunitaria, desde su posición. Conjuntamente con el Comité de las Regiones, son conocidos como la Asamblea Consultiva. Sus miembros son representantes de las organizaciones europeas de patrones, uniones de comercio, agricultores, grupos de consumidores, asociaciones profesionales, etc.

El Comité Económico y Social responde a una exigencia de democracia y su fin es obtener apoyo y conseguir el éxito para las políticas comunitarias mediante una comparación de puntos de vista en forma institucionalizada, pública y transparente, acerca de los fines que se pretende alcanzar con dichas políticas. Esto se explica ya que los parlamentos no son los únicos órganos democráticos. La participación de la población a través de organizaciones económico-sociales y la síntesis de sus opiniones en un órgano específico como éste es otro símbolo de la democracia moderna.

**Conformación.** Está formado por 222 representantes de los diversos sectores económicos y sociales, seleccionados por el Consejo Europeo a propuesta de los gobiernos de los países

miembros, de conformidad con una cuota predeterminada para cada país miembro. Estos representantes son electos para un periodo de 4 años y su mandato es renovable. Los miembros del Comité no reciben pago alguno, aunque se les conceden viáticos cuando asisten a reuniones.

El número de representantes por país es el siguiente: Francia 24, Alemania 24, Italia 24, Reino Unido 24, España 21, Austria 12, Bélgica 12, Grecia 12, Holanda 12, Portugal 12, Suecia 12, Dinamarca 9, Finlandia 9, Irlanda 9 y Luxemburgo 6. La directiva del Comité está integrada por 24 miembros que duran 2 años en su cargo. Uno de estos miembros de la directiva es quien organiza el trabajo del Comité. Las decisiones al interior del Comité son adoptadas por mayoría simple de votos.

Con respecto al proceso de selección de los integrantes, Mangas comenta que: "Los Estados proponen al Consejo una lista que contiene un número doble de candidatos que puestos atribuidos a los países nacionales. En la fase nacional, las organizaciones sociales y económicas tratan de influir sobre sus respectivos Gobiernos para lograr la inclusión del mayor número de candidatos o, simplemente, para tener algunos, según el tipo de organización. Los Estados deben atenerse al criterio de la representación adecuada de los diferentes sectores de la vida económica y social. Se observa que algunos Estados realizan valoraciones políticas poco equilibradas o poco adecuadas a la importancia de la organización o categoría a la que presentan las personas elegidas".<sup>24</sup>

El artículo 193 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea señala que en el Comité Económico y Social deberán estar representados empresarios, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes, artesanos, profesionistas liberales y las actividades que tengan un interés general; es decir, esta enumeración no es exhaustiva. En la práctica se observa predilección por nombrar profesionistas, lo cual perjudica la representación de otros intereses y debilita la repercusión del Comité Económico y Social en la sociedad europea.

El Comité Económico y Social es una institución auxiliar del Consejo y de la Comisión, debe ser consultado obligatoriamente antes de tomar algunas decisiones y puede emitir dictámenes por iniciativa propia sobre las propuestas que surjan en su seno.

El Comité Económico y Social aprueba su propio reglamento interno, el cual determina que los representantes se organicen en tres grupos. Los consejeros deciden libremente a qué grupo van a pertenecer. Los miembros del Comité, organizados en los tres grupos, elaboran dictámenes sobre los proyectos legislativos comunitarios y sobre los temas más importantes para la sociedad. Asimismo, el Comité puede designar expertos externos al mismo para auxiliar en la elaboración de sus opiniones.

Como dijimos, el Comité está formado por tres grupos: Los patrones, miembros del Grupo I, son representantes de la industria privada y pública, del comercio, el transporte, los sectores bancario y de seguros, entre otros. El Grupo II es el de los trabajadores, formado por representantes de sindicatos. Por último, el Grupo III, de interesados varios, está

formado por representantes de personas involucradas en la producción de bienes y servicios, organizaciones familiares, del mundo de la ciencia y la investigación, movimientos de protección de consumidores, etc.

El Comité Económico y Social elige cada dos años a su Presidente, de forma alternada entre los diversos sectores económicos y sociales. El Comité está organizado en nueve secciones especializadas cuya principal misión es agrupar a consejeros con preparación o experiencia en las diversas materias, lo cual propicia mayor agilidad y calidad del debate mediante la presentación de un informe y un proyecto de dictamen que se presenta posteriormente al pleno. Para la formación de cada sección se toma en cuenta un cierto equilibrio entre nacionales de los diferentes Estados miembros y las diferentes categorías de la vida económica y social.

**Facultades.** Es interesante contrastar el rol del Comité Económico y Social con el del Parlamento, que representa a los ciudadanos individualmente, en vez de a los grupos interesados. En este sentido, ambas instituciones son complementarias.

El Comité Económico y Social existe para hallar consensos entre los grupos representados en él, en relación con la legislación comunitaria que pueda resultar controvertida. En cambio, los grupos de presión proporcionan únicamente el punto de vista de una de las partes, por lo que el Comité Económico y Social no es un grupo de presión, lo que se comprueba al constatar que los puntos de vista al interior del mismo se encuentran sumamente polarizados. La Comisión se encarga de averiguar lo que los diversos grupos

de presión opinan de alguna legislación, al comienzo de sus trabajos. Los miembros del Comité Económico y Social, que pueden pertenecer también a algunos de los grupos de presión consultados antes por la Comisión, saben que su labor en el Comité es adoptar posiciones mediadoras.

Las prioridades en el trabajo del Comité son el empleo, sobre el cual se han emitido numerosas opiniones y el modelo social europeo, enfocado en los profundos cambios que ha sufrido la sociedad europea y en las nuevas formas de organización que han asumido los grupos específicos (tales como mujeres, pensionados, ambientalistas, etc.). La futura expansión de la Unión también tiene implicaciones sobre las cuales los grupos económicos y sociales deben expresar su punto de vista. Por último están las cuestiones de la unión económica y monetaria y de la ciudadanía europea.

Desde 1974 se reconoció al Comité Económico y Social el derecho a emitir dictámenes sobre todos los aspectos de la actividad comunitaria en el momento que lo considere más oportuno, sin necesidad de esperar a ser consultado; sin embargo, estos dictámenes de iniciativa propia no le confieren el derecho de iniciativa legislativa. Todos los dictámenes del Comité Económico y Social carecen de fuerza vinculante para la institución que lo solicitó. Pero si el Comité Económico y Social no fuera consultado en los casos en que preceptivamente debe serlo, la norma así adoptada podría ser objeto de un procedimiento de nulidad por violación de formas sustanciales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El fundamento legal para el trabajo del Comité lo constituye el Tratado de Roma; los trabajos del Comité, de carácter consultivo, pueden originar opiniones o reportes informativos. Los reportes informativos son aquellos que versan sobre cuestiones de particular importancia, comunicados al Comité por el Consejo o la Comisión con el propósito de recabar información. Las opiniones son documentos enviados al Consejo, a la Comisión o al Parlamento para comunicar oficialmente los puntos de vista de los grupos económicos y sociales.

Los dictámenes u otras decisiones del Comité Económico y Social se adoptan por mayoría de sus miembros en el pleno, de modo que las secciones especializadas no pueden ser consultadas independientemente del pleno. Se evita dar así opiniones sectoriales o corporativistas.

El Comité Económico y Social debe ser consultado preceptivamente en materia de agricultura, libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento, libre circulación de servicios, transportes, armonización fiscal, armonización de legislaciones, política social, educación, formación profesional, cohesión económica y social, investigación y desarrollo, redes transeuropeas, industria, salud pública, protección de consumidores y seguridad social y protección social.

#### **4.5 El Comité de las Regiones.**

Sobre esta institución afirma Araceli Mangas que: "La reforma de los Tratados adoptada en



lastrichi incluyó una novedad democratizadora: creó un Comité de las Regiones en los artículos 198 A-198 C del Tratado de la Comunidad Europea y, por tanto, privativo de esta comunidad. Se daba, así, satisfacción a una vieja aspiración de las regiones de participar en la construcción europea".<sup>25</sup>

La razón de la existencia del Comité de las Regiones es el amplio consenso existente entre los Estados miembros en el sentido de considerar que las regiones y municipios contribuyen de forma determinante al desarrollo de la Unión Europea. Asimismo, los miembros consideran como pilar de la fortaleza de Europa la diversidad de sus regiones, las regiones y municipios garantizan la autonomía democrática, un desarrollo económico homogéneo y no particularidades culturales.

Además a sus representantes en el Comité de las Regiones, las autoridades locales, regionales y distritales pueden participar con carácter de asesores en el proceso de decisión comunitario, al paralelo de las demás instituciones de la Unión. El Comité de las Regiones tiene un papel clave en la integración europea, uno de cuyos mayores anhelos es fortalecer la cohesión económica y social entre los países miembros de la Unión. Adicionalmente, la creación del Comité de las Regiones fue un paso significativo en la continuación del proceso de crear una unión aún mayor entre los pueblos de Europa, cuyas decisiones son tomadas tan cerca de los ciudadanos como es posible, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Tiene interés resaltar que el Comité de las Regiones constituye la dimensión institucional del principio de subsidiariedad. Sin embargo, no todos los Estados europeos tienen la misma organización política, ya que algunos carecen de división regional o en caso de existir las regiones administrativas, éstas no son comparables a las regiones de los Estados federales. Por esta razón, el Comité de las Regiones tiene una composición heterogénea y además debe debatir y alcanzar consensos con los municipios en torno a sus opiniones.

La heterogeneidad del Comité de las Regiones ha originado cierta tensión, lo que hace pensar que tal vez no sea adecuada la cohabitación de las regiones y los municipios en el mismo foro. Asimismo, la representatividad del Comité de las Regiones no modifica el derecho de autorganizarse políticamente que posee cada Estado, por lo que "...si un Estado miembro no está estructurado en regiones —o niveles asimilados— no puede verse obligado a proponer representantes regionales y la propuesta recaerá en los entes locales".<sup>26</sup>

El Tratado de Amsterdam otorgó al Parlamento Europeo el derecho de consultar al Comité de las Regiones en problemas de mutuo interés. Un tema abordado comunmente en la mayoría de las opiniones del Comité de las Regiones es que las autoridades locales y regionales deben jugar un importante papel en la definición, manejo y evaluación de las políticas comunitarias que les conciernen.

La Asamblea fue establecida para asegurarse de que las autoridades públicas que tienen mayor cercanía con los ciudadanos, como pueden ser los alcaldes, consejeros locales o

---

<sup>26</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 249

presidentes de regiones, sean consultadas con relación a las propuestas de la Unión Europea que les interesan directamente; en particular por ser ellas las responsables de implementar las políticas luego de su adopción.

**Conformación.** El Comité de las Regiones se creó en 1994 como órgano consultivo encargado de expresar el punto de vista local y regional sobre la legislación y la política de la Unión Europea. Es la institución comunitaria más pequeña.

Los 222 miembros del Comité de las Regiones, cada uno de los cuales cuenta con un suplente, son electos por los países miembros con aprobación del Consejo de Ministros por un periodo de cuatro años renovable. Ellos participan en el trabajo de siete comisiones especializadas, las cuales son responsables de hacer un boceto de las opiniones del Comité de las Regiones. El Comité de las Regiones es un cuerpo independiente y sus miembros no pueden ser obligados por ninguna instrucción.

El número de integrantes del Comité de las Regiones por país es el siguiente: "Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, 24 cada uno; España 21, Austria, Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal y Suecia, 12 cada uno; Dinamarca, Finlandia, Irlanda 9 cada uno; Luxemburgo, 6".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Alcántara Alejo, Carlos y Manuel Ahijado Quintillán. Diccionario de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. Pirámide. Madrid, 1999. Pag. 57

Los miembros del Comité de las Regiones eligen a su propio Presidente, Vicepresidente, gabinete y adoptan sus propias reglas, que someten a la aprobación del Consejo. El Comité de las Regiones cuenta con un Secretario General y un gabinete.

El Comité de las Regiones comparte algunos servicios comunes con el Comité Económico y Social (traducción, impresión de información, tecnología, etc.). El Buró, que organiza el trabajo del Comité y sus comisiones, tiene 36 miembros entre los cuales se incluyen el Presidente, un Vicepresidente y un Vicepresidente por cada uno de los 15 miembros elegidos por los miembros de la Asamblea por un periodo de dos años. El responsable de la administración del Comité de las Regiones es el Secretario General.

**Facultades.** Los miembros del Comité de las Regiones son responsables tanto de proveer a las demás instituciones de la Unión con los puntos de vista locales y regionales acerca de sus propuestas, como de informar a los ciudadanos acerca de las políticas comunitarias que sean decididas y administradas por la Unión Europea. De conformidad con el Tratado de la Unión, el Comité de las Regiones debe ser consultado por la Comisión o por el Consejo en cinco áreas que afectan directamente a las responsabilidades de las autoridades locales y regionales y que son cohesión económica y social, incluyendo los fondos estructurales; transporte, telecomunicaciones y redes de infraestructura energética transeuropeas; salud pública; educación, asuntos de la juventud y cultura.

Cuando el Consejo Económico y Social es consultado, el Comité de las Regiones debe ser informado y si considera que intereses regionales están involucrados, podrá emitir una

opinión al respecto. De igual forma, podrá emitir una opinión a iniciativa propia en los casos en que lo considere apropiado.

El Consejo y la Comisión deberán eventualmente consultar al Comité de las Regiones en otras áreas de interés para las autoridades locales, tales como el derecho de los nacionales de la Unión de votar en elecciones locales en cualquier Estado miembro en el que vivan. Estas opiniones son enviadas a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo.

El Comité es convocado por su Presidente a solicitud del Consejo o de la Comisión o bien por su propia iniciativa y celebra cuatro reuniones plenarias por año. El trabajo cotidiano del Comité de las Regiones consiste, a modo de síntesis, en analizar las propuestas oficiales (comunicaciones) que la Comisión presenta al Parlamento Europeo o al Consejo en el proceso de elaboración de legislación comunitaria; seleccionar los temas que se examinarán en los dictámenes oficiales del Comité de las Regiones; aprobar los dictámenes en los cuatro plenos anuales y dar seguimiento al proceso legislativo de la Unión Europea para garantizar que se tienen en cuenta los puntos de vista de los entes locales y regionales puestos de relieve en los dictámenes del Comité de las Regiones.

El Comité de las Regiones es el órgano más joven de la Unión Europea y su nacimiento refleja el fuerte deseo de los Estados miembros no sólo de respetar las identidades y prerrogativas regionales y locales, sino también de hacerlas participar en el desarrollo y ejecución de las políticas de la Unión. Por primera vez en la historia de la Unión, existe la obligación legal de consultar a los representantes de las autoridades locales y regionales en

una serie asuntos que les conciernen directamente.

Como parte de la estructura política de la Unión, el Comité de las Regiones aporta una dimensión adicional esencial al quehacer político y la legislación de la Unión, al basarse en el valor añadido que implican los antecedentes locales y regionales de sus miembros. Esta experiencia sobre el terreno y este conocimiento práctico no sólo deben aprovecharse para dar a conocer a los demás órganos de la Unión las consecuencias potenciales de las orientaciones legislativas y políticas propuestas para las diferentes regiones y localidades y de sus ciudadanos, sino también para proponer soluciones concretas a los problemas que puedan plantearse.

#### **4.6 La política exterior y de seguridad común.**

Los mecanismos de cooperación intergubernamental fueron constituidos para coordinar la actuación de los miembros en esferas de competencia que los Estados no han querido transferir a las instituciones de la Unión. El primero de ellos es la política exterior y de seguridad común que incluye cuestiones policiales, militares y de lucha contra la criminalidad y el otro es la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, constituida por cuestiones como los controles fronterizos y la cooperación judicial entre los miembros de la Unión.

Las decisiones en el ámbito de estos mecanismos de cooperación intergubernamental son adoptadas directamente por los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del

Consejo Europeo; el Consejo de la Unión Europea y las demás instituciones comunitarias sólo tienen una participación restringida en dichos ámbitos. Por tanto, las decisiones siguen siendo alcanzadas mediante consenso, típico procedimiento de decisión intergubernamental.

Los impulsores de la Unión Europea están conscientes de que en el futuro se requerirá transferir a la Unión facultades en esta materia, ya que sólo así se alcanzará una auténtica unión entre los países europeos. Los avances en esa dirección no han sido pocos. Así, se ha conseguido evolucionar desde la cooperación política europea, que se encontraba por completo excluida del derecho comunitario, hasta la configuración de la política exterior y la seguridad común, que forma parte integrante de la Unión, previsto así por el Tratado de Maastricht.

Asimismo, la inclusión en dicho tratado de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior y la posterior inclusión en el derecho comunitario de los acuerdos de Schengen hacen predecible la eventual transferencia de facultades en los dos ámbitos hacia las instituciones comunitarias.

La evolución de los mecanismos de toma de decisión en estas materias es ejemplo claro de la lucha constante entre quienes propugnan por una completa integración entre los miembros de la Unión y quienes pretenden mantener a toda costa ciertas materias en la esfera de decisión de los miembros.

Las tensiones existentes en las relaciones entre los países miembros y las comunidades europeas y los conflictos de separación de poderes entre las distintas instituciones se tornan aún más ásperos cuando se trata de las relaciones exteriores o de competencias en los ámbitos de justicia e interior.

Ambas materias se sitúan en el núcleo de la soberanía de los Estados y por tanto ofrecen mayores resistencias a su posible integración a nivel supranacional. No obstante, la construcción europea no puede carecer de una dimensión exterior y de una paralela cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

Son tres por lo menos, las razones que justifican la existencia de una política exterior comunitaria: la imposibilidad de adoptar una política de autarquía en un contexto internacional en el que se vive una creciente interdependencia económica; los vínculos coloniales que mantenían algunos de los países miembros y la repercusión misma de la creación de este nuevo mercado comunitario en las relaciones comerciales internacionales.

La presencia de la política exterior y de seguridad común como uno de los pilares de la Unión Europea formaliza la separación entre determinada clase de relaciones exteriores que son competencia comunitaria y el resto de la política exterior que se mantiene como una competencia de los Estados y sólo es objeto de una concertación en el marco de la política exterior y de seguridad común. La constitución de las comunidades europeas, que requería forzosamente que se atribuyeran competencias en materia de relaciones económicas exteriores a las instituciones comunitarias, provocó que se diferenciara entre la dimensión



económica y el resto de los ámbitos de la política exterior. La dimensión económica de las relaciones exteriores se conservó como una competencia comunitaria y los Estados miembros mantuvieron el resto de las competencias exteriores.

Durante casi cuarenta años de integración europea, los términos política exterior común fueron excluidos del debate. Aunque los miembros de la Comunidad Europea se esforzaban por ponerse de acuerdo sobre los problemas importantes de la política internacional y aceptaban que sus respectivos servicios diplomáticos nacionales se reuniesen y dialogasen, nunca habían incluido en un tratado el objetivo de lograr una política exterior común de la Unión Europea. Desde el Tratado de Maastricht, dicho objetivo es una realidad.

Acerca del origen de las competencias en materia de defensa, Tamames comenta que: "Tras el ya mencionado fracaso de la CED (Comunidad Europea de Defensa) en 1954, Alemania Federal e Italia se unieron a la Unión Europea Occidental (UEO), que había sido creada en 1948 por Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Luxemburgo; como precedente, a escala europea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte que nacería en 1949".<sup>28</sup> Hubo que esperar hasta 1970 para que los Estados de la Comunidad Europea decidieran añadir aspectos de política exterior a su proceso de cooperación, lo cual hicieron con la puesta en marcha de la cooperación política europea. Desde su origen hasta el Acta Única Europea, la cooperación política europea tuvo una fundamentación política.

---

<sup>28</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 146

El Informe de Copenhague de 1973 constituyó la carta de fundación de la cooperación política europea ya que articuló su estructura en una triple dimensión. En primer lugar vinculó expresamente a la cooperación política europea con el objetivo de la Unión Europea. En segundo lugar, clarificó la naturaleza de las relaciones entre la cooperación política europea y las comunidades europeas al declarar rotundamente la distinción existente entre ambas. En tercer lugar, el informe profundizó sobre los aspectos de organización institucional y procedimental de la cooperación política europea.

Posteriormente, dice Ramón Tamames: "Con el transcurso del tiempo, la CPE (cooperación política europea) se incluyó en el Acta Única Europea de 1987, pero la cooperación es siempre a nivel intergubernamental, por lo cual habían de ser consensuadas todas las decisiones".<sup>29</sup>

Fue con el Tratado de Maastricht cuando se definió a la política exterior y de seguridad común, como el segundo pilar de la Unión Europea, de manera que en la estructura de la Unión coexisten procedimientos comunitarios e intergubernamentales, aunque prevalecen los segundos. Con el Tratado de Maastricht, la Unión Europea pidió a la Unión Europea Occidental que forme parte integrante de su desarrollo y que elabore y ponga en práctica decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

Los términos política de defensa común no aparecen en la política exterior y de seguridad común, pero en cambio aparecen en el Tratado de la Unión Europea. Si resulta necesario,

---

<sup>29</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 145

la Unión Europea puede esbozar de manera progresiva una política de defensa común para aumentar su seguridad. Por lo tanto, puede recurrir a la Unión Europea Occidental que, de alguna manera, constituye el brazo armado de la Unión Europea. El Tratado de la Unión plantea asimismo la posibilidad de conseguir una defensa común a más largo plazo.

Como es natural, las políticas exteriores de los Estados miembros no han desaparecido con la creación de la política exterior y de seguridad común. Por otra parte, tampoco se pretende que desaparezcan y la existencia de un sistema de defensa comunitario no debe constituir un obstáculo a los respectivos sistemas de defensa nacionales.

Teniendo en cuenta lo delicadas que son las cuestiones relativas a las relaciones internacionales, el Tratado de Maastricht confirió un gran peso específico a los miembros y a los órganos de la Unión en los que éstos participan directamente. Desde este punto de vista, la política exterior y de seguridad común se diferencia considerablemente de la aplicación de las políticas comunitarias y no posee los instrumentos jurídicos que existen para las políticas comunitarias; utiliza instrumentos específicos.

Las tres claves para comprender la política exterior y de seguridad común son las siguientes: su objeto es la política exterior; su instrumento es la cooperación entre los Estados y no la integración y su meta es la consecución de una unión en estas materias entre los Estados miembros.

Araceli Mangas afirma que: "El núcleo de las obligaciones asumidas por los Estados en el

marco de la PESC (política exterior y de seguridad común) se encuentra recogido en los apartados 3 y 4 del artículo J.1 (del Tratado de la Unión Europea). En estas disposiciones se prevé:

- a) la instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros;
- b) el desarrollo gradual de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común, y
- c) una obligación general de respeto a la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, entendiéndose esa obligación en sentido positivo como apoyo activo y sin reservas a dicha política y en sentido negativo como abstención de actos contrarios o que perjudiquen su eficacia".<sup>30</sup>

Asimismo, con el Tratado de la Unión Europea: "Se introduce como novedad la obligación de ejecución de acciones comunes prevista en el artículo J.3. Aunque no existe una obligación de adoptar acciones comunes, el hecho de que una vez adoptadas exista una obligación jurídica de ejecución supone una innovación importante y valiosa para la formulación de una política exterior europea."<sup>31</sup>

Los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común constituyen una categoría de principios que le corresponde definir al Consejo Europeo. Estos principios que configuran un acervo en materia de política exterior y de seguridad común, deben subordinarse a los principios comunes de la Unión.

---

<sup>30</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 681

<sup>31</sup> Ibidem. Pag. 681

**Estructura de la política exterior y de seguridad común.** El establecimiento de una estructura institucional única en el artículo C constituye una de las novedades más significativas del Tratado de la Unión Europea en general y en particular, uno de los avances más valiosos de la política exterior y de seguridad común con respecto a la cooperación política europea.

Sin embargo, las instituciones que forman esa estructura institucional —el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión— no desempeñan las mismas funciones ni ocupan una posición igual en los distintos pilares del Tratado de la Unión Europea. Con ello se originó una diversidad de funciones.

En cuanto al papel de las instituciones, Araceli Mangas comenta que: "En el contexto específico de la PESC (política exterior y de seguridad común), el Consejo Europeo se ve atribuidas unas funciones excepcionalmente importantes. En primer lugar, la función de formular los principios y las orientaciones generales de la PESC esos principios y orientaciones generales se convierten en requisito previo y marco jurídico para que el Consejo pueda adoptar decisiones".<sup>32</sup>

El Consejo se convierte en la pieza clave en torno a la cual gira todo el sistema de la política exterior y de seguridad común; constituye el marco en el que los Estados miembros se informan mutuamente y llegan a acuerdos sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general con objeto de adoptar una acción concertada y

---

<sup>32</sup> Mangas Martín, Araceli. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Op. cit. Pag. 683

convergente; define y ejecuta la política exterior y de seguridad común y vela por los principios de la misma; decide sobre la adopción de posiciones comunes; aprueba los principios de acción común y controla todo su desarrollo, ejecución y suspensión; canaliza las iniciativas de la Comisión y de los países miembros y es el receptor de toda la información relevante en la materia.

Además, en materia de política exterior y de seguridad común, la Presidencia del Consejo representa a la Unión en el exterior; es el elemento de conexión con el Parlamento; asume la responsabilidad en la ejecución de las acciones comunes y expresa la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias intergubernamentales.

La Comisión mejora su posición institucional en el marco de la política exterior y de seguridad común. A ello contribuyen el hecho de que se le reconozca formalmente una facultad de iniciativa y la asociación de la Comisión a la Presidencia del Consejo en la representación exterior de la Unión Europea, en la ejecución de acciones comunes y en la información al Parlamento Europeo. Mantiene también la función de garantizar la coherencia de la acción exterior en el marco de sus competencias junto al Consejo.

En lo relativo al Parlamento: "La posición del Parlamento Europeo en el ámbito de la PESC supone realmente un cambio sustancial. El artículo J.7 del TUE (Tratado de la Unión Europea) establece que la Presidencia consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y velará porque se tengan debidamente en cuenta sus opiniones. Junto a esa consulta se prevé una información

regular a la Institución parlamentaria a cargo de la Presidencia y de la Comisión. El Parlamento podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y, además, realizará un debate anual sobre los progresos en materia de PESC".<sup>33</sup>

A partir del Tratado de Amsterdam el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común tiene la función de asistir al Consejo, formular y realizar políticas comunes y dirigir el diálogo político con terceros países. De esta manera se atenuarán los problemas derivados de la rotación semestral de la presidencia y se dará mayor continuidad a los trabajos de la política exterior y de seguridad común.

Ramón Tamames comenta que: "En cuanto a la desaparición en la *Troika* (figura en la que participaban la presidencia anterior del Consejo, la actual y la siguiente) de la Presidencia anterior, debe ser apreciada como positiva, pues su existencia tal y como era no tenía gran valor. Ahora la institución tiene una mayor ligereza pasando a ser una *diioika*: el Presidente en operación, y un representante del país que vaya a sucederle".<sup>34</sup>

**Los ámbitos materiales de la política exterior y de seguridad común.** Dos de los objetivos de la Unión se refieren y afectan principalmente a la dimensión interna de la actividad de cooperación en materia de política exterior y se consagran en el artículo B del Tratado de la Unión Europea: la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión Europea y el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus miembros en todas sus formas.

---

<sup>33</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 685

<sup>34</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 149

Los tres objetivos restantes del artículo J.1.2 se vinculan directamente a la dimensión exterior de la actuación de la Unión Europea y de los Estados miembros en el marco de la política exterior y de seguridad común. Entre estos objetivos se establece el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Las relaciones exteriores comunitarias encuentran su fundamento en un conjunto de competencias que se han atribuido a las instituciones comunitarias a través de tres procedimientos distintos:

- Las competencias exteriores expresamente atribuidas en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
- Las competencias exteriores implícitas, que tienen su origen en la jurisprudencia. La competencia exterior, en estos casos, deriva de manera indirecta del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea que establece una competencia interna, siempre que la actuación exterior de la Unión sea necesaria para la realización de uno de sus objetivos.
- El recurso al artículo 235 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de extender las competencias comunitarias externas, que se encuentra justificado en la jurisprudencia, ya que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó que esta norma permite al Consejo adoptar todas las disposiciones apropiadas, también en el ámbito de las relaciones exteriores.



Instrumentos de la política exterior y de seguridad común. El Consejo puede decidir adoptar una posición común que generalmente define la postura de la Unión con relación a un Estado tercero o en una conferencia internacional. En ese caso, los Estados velan porque sus respectivas políticas nacionales respondan a la posición común.

Con base en las orientaciones definidas por el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión puede decidir adoptar acciones comunes. "Las acciones comunes se referirán a los escenarios específicos en que se considere necesaria una acción operativa; fijándose para tal fin los objetivos, el alcance y los medios que haya de facilitar la Unión; así como las condiciones de su ejecución, y en caso necesario, su duración".<sup>35</sup>

Algunos consideran que el hecho de que el Consejo deba adoptar posiciones y acciones comunes por unanimidad constituye una fuente de bloqueo, dado que un Estado puede impedir la adopción de un texto. Los Estados reunidos en Amsterdam contemplaron una medida que permite resolver esos bloqueos: la abstención constructiva.

Este es un mecanismo de flexibilidad específico para el ámbito de la política exterior y de seguridad común (equivalente a la cooperación reforzada respecto del primer y tercer pilar): "En caso de que un Estado miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su decisión de una declaración formal, en cuyo caso no estará obligado a aplicar una decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad

---

<sup>35</sup> Tarnames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 153

mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición".<sup>36</sup>

También se mantiene una cláusula de salvaguarda por motivos importantes y explícitos de política nacional. En tal caso, cuando un Estado miembro declare su intención de oponerse por estos motivos a la adopción de una decisión, no se procede a la votación.

Las declaraciones formuladas por la Unión en este ámbito manifiestan públicamente una posición o una solicitud de la Unión con relación a un país tercero o a una cuestión internacional. Este instrumento flexible permite que se reaccione con gran rapidez cuando surgen incidentes en una parte del mundo y que se manifieste el punto de vista de la Unión.

Para alcanzar una política común, se prevé que en la adopción de posiciones y acciones comunes se utilice el voto por mayoría calificada, pero en la práctica es necesaria la unanimidad. La consecuencia ha sido la proliferación de declaraciones a pesar de no estar previstas en el propio Tratado de la Unión Europea.

En el Tratado de Amsterdam se introdujo el concepto de estrategias comunes, de modo que las acciones y posiciones comunes se convierten en los medios paralelos y complementarios de la puesta en marcha de las estrategias comunes. Éstas se aplicarán en los ámbitos en que los países miembros tengan intereses comunes y los medios deben ser

---

<sup>36</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 78

facilitados por la Unión y los miembros. El Consejo adopta las estrategias comunes por mayoría calificada, al igual que las acciones y posiciones comunes y sus medidas de ejecución.

Según Raúl Trujillo: "Las estrategias definen los objetivos y duración, así como los medios de una actuación determinada, pero el contenido de éstos se desarrollará más tarde mediante acciones o posiciones comunes o cualquier otra decisión por el Consejo de Ministros por mayoría calificada".<sup>17</sup>

**El sistema de adopción de decisiones.** El establecimiento de un sistema de adopción de decisiones en materia de política exterior y de seguridad común constituyó una de las novedades más relevantes del Tratado de la Unión Europea. El sistema es original y complejo y en términos generales, combinó el modelo intergubernamental con el modelo comunitario o supranacional, pero éste último sólo se aplicará cuando lo permite el mecanismo de cooperación intergubernamental.

**El sistema de adopción de decisiones:** "Es un sistema en el que se pueden distinguir tres tipos de reglas:

- *la regla general* en materia de adopción de decisiones exige la existencia previa de una orientación general del Consejo Europeo adoptada por *consenso* y la adopción de la decisión en cuestión por *unanimidad* en el seno del Consejo.
- *la regla especial*, prevista también en el artículo J.8.2 (del Tratado de la Unión

Europea), consiste en la utilización de la mayoría cualificada por parte del Consejo en relación con las cuestiones de procedimiento y con aquellas materias relativas a una acción común respecto de las cuales el Consejo haya decidido por unanimidad que pueden ser adoptadas por mayoría cualificada.

- *la exclusión de la regla especial en relación con las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, supone la sujeción a la regla de la unanimidad en esas cuestiones*".<sup>38</sup>

El requisito previo necesario para poder adoptar una acción común es la existencia de una orientación general emanada del Consejo Europeo. Sobre esa base, el Consejo puede adoptar por unanimidad un principio de acción común que debe contener la definición del alcance, los objetivos generales y específicos, los medios, procedimientos, condiciones y ámbito de la acción común. Una vez adoptada, la acción común es vinculante para los Estados miembros que deben tenerla en cuenta para la adopción de sus posiciones y el desarrollo de su acción.

En el Tratado de Amsterdam se introdujo una cláusula habilitante para celebrar acuerdos entre la Unión Europea como ente político con uno o varios Estados terceros u organizaciones internacionales cuando resulte necesario para llevar a cabo lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea en materia de política exterior y de seguridad común y de cooperación en los ámbitos de justicia e interior. El Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones con

---

<sup>38</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 685

ese fin. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, con base en una recomendación de la presidencia. De esta forma parece llenarse una laguna jurídica existente en el Tratado de Maastricht, que no dotaba a la Unión Europea de personalidad jurídica.

Debemos afirmar que: "...toda obligación, para que pueda calificarse jurídicamente como tal, debe incardinarse en un ordenamiento jurídico que garantice su eficacia y cumplimiento y la provea de mecanismos para su precisión e interpretación. La exclusión de la PESC del sistema jurídico comunitario y la no previsión de un ordenamiento jurídico específico para las políticas y formas de cooperación dejan como única alternativa el recurso al Derecho internacional público como sistema jurídico donde sustanciar las obligaciones asumidas en materia de política exterior y de seguridad común. Esa solución no parece, sin embargo, la más apropiada para un modelo como el diseñado en el marco de la Unión Europea del que se presume una vocación federal o, al menos, de progresiva unificación."<sup>39</sup> Por ello es deseable la comunitarización a mediano plazo, de las materias comprendidas actualmente en la política exterior y de seguridad común.

En lo relativo a la configuración de una posible política común en materia de defensa, destaca la inclusión de la Unión Europea Occidental en el desarrollo de la Unión Europea, como parte integrante de la misma y como organismo que debe adoptar las decisiones y ejecutar las acciones vinculadas a la defensa. La política de defensa común constituye un elemento más de la política de seguridad en sentido amplio y su creación a largo plazo está

---

<sup>39</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 681

incluida en la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

El Consejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1994, reconoció la importancia de desarrollar una identidad europea en materia de seguridad y defensa. Esta identidad comenzó a configurarse en 1996, mediante la creación de Grupos de Fuerzas Interejércitos Multinacionales que permiten la utilización de fuerzas militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en operaciones bajo conducción de la Unión Europea Occidental.

Al respecto, la propia Comisión comenta que: "La UEO (Unión Europea Occidental) es una organización de cooperación para la defensa y la seguridad que se fundó en 1948. Está constituida por los Estados miembros de la UE (excepto Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia que tienen en ella estatuto de observador). Islandia, Noruega y Turquía son Estados asociados. El Tratado de la Unión Europea la elevó a la categoría de 'parte integrante del desarrollo de la Unión Europea' aún manteniendo su autonomía institucional. En este marco, corresponde a la UEO elaborar y aplicar las decisiones y acciones que tienen implicaciones en el ámbito de la defensa."<sup>40</sup>

La instauración de la Unión Europea Occidental como la organización encargada de desarrollar una identidad europea de defensa pudiera chocar con las obligaciones impuestas a los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. No obstante, la Declaración de Petresberg del 19 de junio de 1992 es una muestra clara de la voluntad de

---

<sup>40</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet. <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre, 1999.

convertir a la Unión Europea Occidental en el componente de defensa de la Unión Europea y como medio para reforzar el pilar europeo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

En esta declaración, los Estados miembros de la Unión Europea Occidental expresan su voluntad de poner a disposición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, unidades militares procedentes de sus fuerzas convencionales para misiones militares.

Respecto a esta situación, la Comisión afirma que: "La política de la Unión respeta las obligaciones que resultan para algunos Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y es compatible con la política común de seguridad y defensa acordada en este marco. La declaración relativa a la UEO (Unión Europea Occidental), aneja al Tratado de la Unión Europea, clarifica las futuras relaciones entre la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y la UEO, siendo ésta última la componente de defensa de la Unión y el instrumento para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica."<sup>41</sup>

En 1992 fue creado el Euroejército en una cumbre franco-alemana. Desde entonces se han sumado a él, Bélgica (1993), España (1993) y Luxemburgo (1996). Sus efectivos son de aproximadamente 50,000 hombres y es operativo desde 1995.

El euroejército forma parte de las fuerzas dependientes de la Unión Europea Occidental. En consecuencia, puede intervenir en el marco de la Unión Europea Occidental o de la

---

<sup>41</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet. <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre, 1999.

Organización del Tratado del Atlántico Norte y puede ser movilizado para misiones humanitarias, de evacuación de nacionales, de restablecimiento o mantenimiento de la paz, bajo los auspicios de la ONU.

### 1.7 La cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

El tercer pilar del Tratado de Maastricht es la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, ámbitos casi siempre estrechamente vinculados, ya que en ambos se persiguen objetivos que afectan a la libre circulación de personas en un contexto de seguridad.

Es importante mencionar que la Unión Europea no aspira únicamente a unir pueblos, sino que busca otorgarles una ciudadanía común diferente e independiente de la que les otorga un Estado miembro y que se basa en un estatuto jurídico formado por derechos y obligaciones comunes, de contenidos específicos. En definitiva, el propósito del tercer pilar de la Unión Europea es construir la Europa de los ciudadanos.

Carceli Mangas Martín afirma que los problemas que aquejan a la cooperación en los ámbitos de justicia e interior son entre otros: "...su tardía y problemática incorporación a la construcción europea que, al margen de algunas prácticas que se habían desarrollado inculcadas a la CEE, no se produce hasta la firma del TUE (Tratado de Maastricht). En segundo lugar, la amplitud, diversidad e importancia de las materias que alberga ofrecen serias resistencias a su 'desnacionalización', no sólo por el peso de las concepciones estatales de estos poderes, sino por la necesidad de crear previamente cuadros político-



jurídicos y técnicos para su encuadramiento alternativo" (por ejemplo, la creación de un operativo policial europeo).<sup>42</sup>

El ejemplo más notable para los dos ámbitos de cooperación y su sistema de funcionamiento es el sistema Schengen relativo a la supresión de los controles en las fronteras comunes, mismo que ya hemos analizado detalladamente. Este experimento es un sistema diferente a la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, pero su experiencia e importancia lo han convertido en un inevitable marco de referencia para la misma.

La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior tuvo las siguientes consecuencias, según Tamames:

- a) "desarrollo de una cooperación más estrecha en los ámbitos de justicia e interior;
- b) conversión de la política de visados en materia comunitaria;
- c) articulación de un procedimiento ad hoc para comunitarizar otros asuntos de justicia e interior;
- d) inclusión de un Título del TUE (Tratado de la Unión Europea), el VI, que rige la cooperación en los ámbitos de justicia e interior".<sup>43</sup>

En materia de cooperación policial se planteó la necesidad, debido a la libertad de tránsito y establecimiento entre los miembros, de poseer un dispositivo policial que prevenga y reprima los tráficos ilícitos. Asimismo, se requiere una policía judicial y profesional única,

<sup>42</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 697

<sup>43</sup> Tamames, Ramón. La Unión Europea. Op. cit. Pag. 165

al servicio de tribunales comunes; o cuando menos, contar con un mismo marco normativo a fin de que la falta de cooperación policial no sea una ventaja para los delincuentes.

La creación de la Oficina de Policía Europea, más conocida como Europol, trasladada al Tratado de Maastricht, quedó consagrada oficialmente en el art. K.1.9 del mismo. Europol tiene como fin luchar con eficiencia máxima en el área de los Estados miembros contra las manifestaciones del crimen organizado, aunque no es un cuerpo con facultades directas en el territorio de los Estados miembros, sino que actúa a través de las policías nacionales. La Europol es un servicio de inteligencia, analiza datos, coordina investigaciones nacionales y contribuye decisivamente a la desarticulación de organizaciones criminales de carácter multinacional.

Araceli Mangas comenta que: "Tres grandes condicionantes presidieron el proceso de introducción de la cooperación en asuntos de justicia e interior en el TUE (Tratado de la Unión Europea): a) identificación de las materias susceptibles de incluirse dentro de la acción de la UE y aquellas que, en cambio, deberían permanecer en cuadros políticos de cooperación ajenos; b) la decisión sobre si las materias incluidas deberían ser consideradas como competencias comunitarias; y, c) si no fuere así, la determinación del régimen jurídico e institucional al que se sujetarían esos ámbitos".<sup>44</sup>

La identificación de los temas de cooperación en asuntos de justicia e interés que debían incluirse en el ámbito comunitario, se realizó mediante la identificación de ámbitos de

---

<sup>44</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 700

interés común, pero la enumeración tiene un carácter cerrado. Si se deseara agregar otros temas, se requeriría una revisión del Tratado de la Unión Europea a través del procedimiento general de revisión.

Una vez identificados los temas a incluir, surgió la cuestión más compleja relativa a si dichos temas serían en adelante competencia comunitaria o materia de cooperación intergubernamental. Es verdad que su exclusión del derecho comunitario los identifica como materias de naturaleza intergubernamental. Pero no es menos cierto que el compromiso finalmente adoptado es un difícil equilibrio que no parece responder estrictamente a una sola categoría.

El artículo L de las disposiciones finales del Tratado de la Unión Europea, aún cuando excluye de la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas los mecanismos de cooperación intergubernamental, sí le reconoce competencia cuando la acción en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior se ejerza a través de convenios entre los Estados miembros y en éstos se atribuya competencia al Tribunal.

En lo relativo a los objetivos de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, coincidimos con Tamames cuando afirma que: "En el Título VI (del Tratado de la Unión Europea) no existe en sentido estricto una determinación de objetivos específicos. La remisión al artículo B del TUE (Tratado de la Unión Europea) donde se explicitan los objetivos generales de la Unión no es particularmente enriquecedora. En dicho artículo se encuentra como objetivo de la Unión Europea, 'desarrollar una cooperación estrecha en el

ámbito de la justicia y de los asuntos del interior'. Esta parquedad en el enunciado de los objetivos de la CJI (cooperación en ámbitos de justicia e interior) no es sino una manifestación cautelosa del sentido instrumental y, en cierto sentido, complementario, con el que este ámbito de acción está concebido en el TUE (Tratado de la Unión Europea)." <sup>45</sup>

**El ámbito material de la cooperación en ámbitos de justicia e interior.** Debe distinguirse entre las materias susceptibles de comunitarización y las que quedan fuera de este procedimiento especial. Los países miembros consideraron de interés común la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, que abarca una serie de materias como política de asilo, normas por las que se rige la circulación de personas a través de las fronteras exteriores de la Unión y los controles aplicables a esa circulación; política de inmigración y relativa a los nacionales de terceros Estados; las condiciones de su estancia y la lucha contra la inmigración; la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de terceros Estados; persecución de la toxicomanía; castigo del fraude a escala internacional y cooperación policial y judicial en materia civil, penal y aduanera.

Como hemos comentado, el Título VI del Tratado de la Unión Europea, también conocido como tercer pilar de la Unión Europea, contiene las disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia e interior. No obstante, el Tratado de Amsterdam transfirió una gran cantidad de dichas disposiciones al Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea como visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas. Esas materias que han sido

---

<sup>45</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 703

transferidas al primer pilar de la Unión Europea, específicamente al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, a partir de dicha transferencia, han sido ya comunitarizadas con todas las consecuencias que ello conlleva. La cooperación policial y judicial en materia penal sigue enmarcada en el Título VI del Tratado de la Unión Europea.

En el tercer pilar se conserva todavía una pasarela que permite a los países miembros transferir materias del ámbito de la cooperación intergubernamental al comunitario. Aunque este procedimiento es sumamente complejo y nunca se ha utilizado, su sola existencia hace pensar que en un momento dado operará una comunitarización de todos los campos de la justicia y los asuntos del interior.

Es importante señalar que si algunos Estados desean avanzar más rápido en el proceso de integración, pueden acudir al mecanismo de la cooperación reforzada, lo que evitará la necesidad de crear mecanismos externos a la Unión Europea como fue el caso de los acuerdos de Schengen.

Gracias a los avances logrados desde 1993 por la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, el Tratado de Amsterdam incluyó objetivos más ambiciosos en esas materias. A efecto de alcanzar dichos objetivos se decidió instituir en la Unión Europea un espacio de libertad, seguridad y justicia.

**estructura institucional.** Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión, dice Araceli Mangas: "El Consejo se convierte en la Institución fundamental de la CJI (Cooperación en

Ámbitos de Justicia e Interior). El artículo K.3 establece que el Consejo es la Institución donde los Estados miembros 'se informarán y consultarán mutuamente' sobre las materias contempladas en el K.1, en las que le otorga la capacidad para adoptar 'posiciones comunes', 'acciones comunes' y 'celebrar convenios' ".<sup>46</sup>

La Comisión está plenamente asociada a los trabajos en las materias contempladas en este Título, de forma similar a su función en la política exterior y de seguridad común. La Comisión comparte un poder de iniciativa con los miembros en la mayoría de los ámbitos, a excepción de la cooperación judicial penal, aduanera y policial, reservadas con carácter exclusivo a los Estados.

El Parlamento Europeo tiene un papel escasamente relevante en la materia. En estas materias debe suministrarse información regular al Parlamento por parte de la Presidencia y la Comisión; debe consultársele sobre los principales aspectos y la Presidencia deberá velar porque sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta; asimismo, se le reconoce capacidad para formular preguntas y recomendaciones y aualmente se celebra un debate. Todo lo anterior indica una amplia actividad del Parlamento Europeo, pero no satisface las exigencias de iniciativa y control que deberían corresponderle en materias tan importantes.

El sistema de adopción de decisiones. Araceli Mangas afirma que: "El sistema (de adopción de decisiones) está presidido por la característica básica de

---

<sup>46</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 707 y 708

intergubernamentalidad y, en consecuencia, la capacidad decisoria se concentra en el Consejo y la unanimidad es el sistema de votación prevalente".<sup>47</sup> La regla general de unanimidad se aplica siempre que el tratado no disponga otra cosa. La regla especial es la mayoría en cuestiones de procedimiento. La mayoría calificada se aplica a las acciones comunes cuando así lo decida el Consejo por unanimidad y se rige por la regla del artículo 148 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea para la ponderación de votos, con la exigencia de que provengan al menos de 10 Estados miembros.

**Instrumentos de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior.** La posición común es un instrumento flexible que puede cubrir varios objetivos, como expresar la posición de la Unión frente al exterior o armonizar la interpretación política o jurídica de una cuestión con el fin de eliminar los problemas derivados de divergencias entre los sistemas internos. Impone a los Estados miembros una obligación de resultado que les obliga a tomar las medidas legales o administrativas necesarias para adaptarse a la misma.

La acción común en el ámbito de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior es un instrumento jurídico del antiguo Título VI del Tratado de la Unión Europea, utilizado entre 1993 y 1999. El Tratado de Amsterdam ha suprimido la acción común y la sustituyó por decisiones y decisiones marco.

El artículo K.3.2.c) prevé entre las funciones del Consejo celebrar convenios y recomendar su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales. Este instrumento constituye un mecanismo de extraordinaria importancia por la seguridad,

---

<sup>47</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 709

certeza y eficacia que imprime a las obligaciones asumidas. Sin embargo, la lentitud derivada de la obligación de someterlos a un proceso de ratificación, que implica complejos procedimientos de autorización parlamentaria en los quince miembros, dificultan su utilización.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, los convenios sólo pueden utilizarse en materia de cooperación policial y judicial en materia penal y se rigen por nuevas reglas. Esto debido a que las demás materias contenidas anteriormente en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, fueron transferidas por el Tratado de Amsterdam al pilar comunitario.

La decisión y la decisión marco son más vinculantes y preceptivas que la acción común y por tanto, deben ser más eficaces. La decisión marco se utiliza con objeto de armonizar la legislación entre los Estados, su adopción debe ser unánime a propuesta de la Comisión o de algún Estado miembro; obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse pero permite a las administraciones nacionales adoptar las medidas que crea convenientes para alcanzar dichos resultados.

La decisión se utiliza para cualquier objetivo diferente a la armonización legislativa entre los Estados miembros. Es obligatoria y las medidas que se requieren para su aplicación son adoptadas por el Consejo por mayoría calificada.

Araceli Mangas comenta que: "La flexibilidad con la que es concebida esa instrumentación jurídica



y, en particular, el carácter abierto del párrafo a) del artículo K.3 (del Tratado de la Unión Europea) dan suficiente cobertura a la utilización de otros instrumentos de actuación".<sup>48</sup>

En lo relativo a la cooperación policial en materia penal, que aún se conserva en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, podemos comentar que la lucha contra el fraude prevé una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los países miembros, directamente entre ellas o por medio de Europol y el artículo 280 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea se refiere a cualquier fraude que atente contra los intereses financieros de la Comunidad.

En lo relativo al terrorismo, el Tratado de Amsterdam introdujo en el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea una mención explícita de la lucha contra el terrorismo, que autoriza a los Estados a adoptar posiciones comunes, decisiones, decisiones marco y convenios dirigidos a coordinar acciones en la materia. La Europol ha asumido también las competencias en materia de lucha contra la delincuencia organizada y el lavado de dinero, mediante el intercambio de datos entre los Estados miembros.

La lucha contra la delincuencia internacional ha quedado incluida en el título VI del Tratado de la Unión Europea. Gracias a esa mención explícita, los Estados miembros pueden realizar acciones más allá del simple intercambio de información. La lucha contra el narcotráfico y la prevención de las adicciones tiene su fundamento en el artículo 152 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea relativo a la salud pública.

---

<sup>48</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pág. 711

## Capítulo 5. Perspectivas de la Unión Europea: ¿Hacia una Federación de Estados?

Para concluir este trabajo es preciso revisar el futuro probable de la Unión Europea con base en la evolución que ha presentado a lo largo de su desarrollo y con las intenciones actuales de los líderes europeos. Asimismo, resulta pertinente analizar en este capítulo, las características de las competencias otorgadas a la Unión Europea y el derecho comunitario, que resultan claves para determinar con precisión su naturaleza jurídica y nos permitirán también realizar alguna previsión acerca de su futuro probable.

También analizaremos la ampliación futura de la Unión Europea hacia los países de Europa central y oriental, así como la eventual posibilidad de que los dos mecanismos de cooperación intergubernamental, que son la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, que ya hemos analizado anteriormente, se integren a la estructura institucional comunitaria.

### 5.1 Competencias exclusivas y concurrentes de la Unión Europea.

Aunque las comunidades europeas tienen unos objetivos muy amplios y diversos no disponen, al ser organizaciones internacionales, de competencias generales o universales. Al respecto dice Raúl Trujillo que: "...tanto la Comunidad Europea como las OI (organizaciones internacionales), tiene atribuidas unas competencias en función de la cesión de su titularidad por parte de los Estados que la integran, en lo que se conoce como

principio de competencia de atribución”<sup>1</sup>. En consecuencia, las competencias de las comunidades europeas son limitadas, incluso aunque sus objetivos e instrumentos sean amplios e importantes, sólo tienen competencias de atribución.

Esto es perfectamente aplicable a las tres comunidades europeas, pero la Unión Europea puede asumir nuevas competencias no previstas en los tratados constitutivos, según lo veremos más adelante.

Al respecto, Araceli Mangas comenta que: “Los Tratados constitutivos operan una distribución de competencias a partir de las competencias soberanas: los Estados miembros se reservan un buen número de competencias y atribuyen otras, las incluidas en los Tratados constitutivos, a las Instituciones que ellos mismos crean y hacen una asignación de esas competencias a cada Institución de forma concreta y precisa”<sup>2</sup>.

En algunos casos, las competencias comunitarias son competencias atribuidas por los Estados a las instituciones; en otros casos, tales competencias son creadas ex profeso por los países miembros para ser ejercidas por las instituciones o bien, los Estados deben aceptar compartir el ejercicio de competencias soberanas que, si bien no son transferidas a las instituciones, las prohibiciones que se autoimponen los Estados sí son supervisadas por las instituciones comunitarias.

---

<sup>1</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior. 1ª. ed. Edit. Porrúa. México, 1999. Pag. 99

<sup>2</sup> Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogueras. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. 1ª. ed. Edit. McGraw Hill. Madrid, 1996. Pag. 305

El origen de las competencias comunitarias se sitúa en una transferencia de atribuciones de los Estados a la Unión. El principio de competencia por atribución significa que los poderes atribuidos a las instituciones deben ser ejercidos en los límites y condiciones impuestos por los tratados. Las instituciones comunitarias deben actuar en el marco de los tratados, de modo que no pueden invadir competencias de las que los Estados aún no se hayan desprendido.

Los tratados otorgan pocas facultades generales, a diferencia de lo que sucede en las constituciones nacionales en relación con los poderes del gobierno o de los parlamentos nacionales.

**Clasificación de las competencias de la Unión Europea. Competencias de control.** Araceli Mangas nos dice que: "La competencia de control del cumplimiento de los Tratados y de los actos de las Instituciones es una competencia general de la Unión. Esta misión se atribuye a varias Instituciones independientes de los Estados miembros"<sup>3</sup>.

Los tratados atribuyen a la Comisión la misión de controlar el respeto de las obligaciones establecidas por los tratados y el derecho derivado por parte de los particulares. Al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas le corresponde el control jurisdiccional. Al Tribunal de Cuentas le corresponde el control del respeto de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos. Al Banco Central Europeo y al Sistema Europeo de Bancos Centrales se les atribuyen poderes de control en materia de unión económica y monetaria.

---

<sup>3</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 306

A veces el control es preventivo y se realiza mediante la obligación para los Estados de informar sobre sus actividades relacionadas con el cumplimiento de los tratados; no debe olvidarse que los países miembros se han comprometido a facilitar a las comunidades el cumplimiento de la misión de control que se les ha encomendado. Otras veces ese control consiste en una facultad de autorización.

**Competencias de acción.** La Unión Europea, principalmente a través de las comunidades europeas, está facultada para llevar a cabo acciones y las comunidades europeas están obligadas a utilizar esas facultades de acción con el fin de alcanzar los objetivos de los tratados y de la Unión en general. Esas facultades para actuar son muy variables y residen en todas las instituciones y órganos auxiliares de forma muy diferente. Las facultades de acción de cada una de las instituciones comunitarias han sido analizadas ya, en los capítulos relativos a la estructura institucional de la Unión Europea.

**Caracteres generales de la competencia comunitaria.** Conviene distinguir las competencias comunitarias de las finalidades u objetivos del proceso de integración. Las instituciones no disponen de todas las facultades para lograr esos objetivos y en consecuencia, la acción comunitaria no excluye la intervención estatal o regional.

Las facultades para ejecutar acciones concretas vienen especificadas a lo largo de los tratados, de forma que, caso por caso, se enuncia el alcance, las condiciones y las modalidades de ejercicio de la competencia comunitaria.

Según Araceli Mangas: "El ejercicio de las facultades comunitarias está presidido por varios *principios básicos*:

- a) La Comunidad (entiéndase la Unión Europea) tiene derecho y obligación de actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas, ya sean exclusivas o compartidas, y de los objetivos asignados conforme al *principio de la competencia de atribución*;
- b) Debe ejercer sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas, conforme al *principio de economía de medios*;
- c) Y, en relación con los efectos que produzca su acción sobre los ciudadanos y los operadores económicos, conforme al *principio de proporcionalidad*;
- d) Pero, además, si el ámbito de acción es compartido, entonces la Comunidad ejercerá su competencia de forma limitada y subsidiaria en relación con la acción interna: en lo que los Estados miembros no sean capaces de alcanzar de manera suficiente ni mejor (*principio de subsidiariedad*)"<sup>4</sup>.

La competencia comunitaria tiene tendencia a expandirse mediante técnicas jurídicas diversas. Por otra parte, las competencias comunitarias, como ya mencionamos, no son suficientes por sí mismas en ningún sector económico o social y se precisa siempre la combinación de normas jurídicas comunitarias y nacionales. Esto es así, porque los Estados no se han desprendido de manera total de ningún ámbito de competencias; aunque hay que reconocer, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha tratado de limitar las intervenciones estatales y de subrayar su carácter transitorio.

---

<sup>4</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 308 y 309

Al respecto comenta Araceli Mangas que: "Cuando el TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) ha tenido que interpretar el alcance o sentido de las competencias otorgadas a las Instituciones ha juzgado esa atribución como un hecho *definitivo e irreversible*"<sup>5</sup>. Además, los Estados aceptaron no interponer reservas a los tratados ni a los actos adoptados en su aplicación; tampoco se han previsto cláusulas de denuncia o retirada y los tratados se celebraron con vigencia indeterminada, con excepción del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Por ello, una medida que pudiera adoptarse por los países en los ámbitos que ya han sido transferidos a la Unión, no es admisible.

La colaboración de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados o resultantes de los actos de las instituciones es un deber expresamente convenido en los propios tratados. Esto origina que exista una competencia residual de los Estados en relación con la Unión Europea, de modo que si ésta no realizara una acción, los Estados estarían obligados a hacerlo.

Podemos clasificar las competencias comunitarias de la siguiente manera:

Las competencias exclusivas de la Unión Europea: "Excluyen toda acción estatal paralela a la comunitaria, tanto en el ámbito interno de la Comunidad, como en las relaciones con países terceros"<sup>6</sup>. Entre ellas tenemos el funcionamiento y perfeccionamiento del mercado interior, la política comercial común o autorización para la celebración de acuerdos

---

<sup>5</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 311

<sup>6</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 108

comerciales de los Estados miembros, la política agrícola común, la política común de pesca, la política de transporte, la política monetaria y el control único de cambios.

Las competencias concurrentes Unión Europea-Estados miembros son el derecho de la competencia, la aproximación de legislaciones entre Estados miembros, la política de educación, formación profesional y juventud, la cultura, la salud pública, la protección de los consumidores, la industria, la política de investigación y desarrollo, el medio ambiente y la cooperación al desarrollo.

Las competencias exclusivas de los países miembros son todas las no comprendidas en los apartados anteriores.

El ejercicio de una competencia concurrente implica que los Estados no han cedido en su totalidad esta esfera de actividad a la Unión y que la pueden ejercer autónomamente y en forma paralela a la Unión, siempre que no impidan la aplicación uniforme en todo el mercado común de las normas comunitarias.

Dado que el proceso de integración europea tiene carácter dinámico y evolutivo y por el contrario, las instituciones están dotadas de competencias de atribución, los Estados, desde a fundación misma de las comunidades europeas quisieron prever y regular en los tratados un procedimiento que permita alcanzar los objetivos de los tratados en los casos en que no se hubiera previsto competencia comunitaria o ésta fuera insuficiente. Por ello, el artículo



235 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea permite contrarrestar la rigidez del concepto de la competencia de atribución.

Una primera condición y límite a este artículo es que sólo puede ser utilizado para alcanzar un objetivo de las comunidades, ya sean objetivos de carácter general o bien de los de cada disposición en específico.

Una segunda condición es que sea necesaria la acción comunitaria. La evaluación de esta necesidad debe hacerse con base en consideraciones jurídicas, aunque no se puede ocultar que esa apreciación se realiza también conforme a criterios técnicos, económicos o políticos, lo que puede dificultar el control judicial sobre dicha evaluación.

La tercera condición y límite para la utilización del artículo en comento es que el tratado no haya previsto las facultades de acción necesarias. De este modo, el recurso al artículo 235 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea tiene carácter subsidiario, ya que su utilización está condicionada por la ausencia o insuficiencia en las disposiciones de los tratados.

Finalmente, una nueva condición ha sido añadida al incorporarse el principio de subsidiariedad en el artículo 3 B del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y en el artículo B del Tratado de la Unión Europea. El artículo 3 B describe así el principio de subsidiariedad: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los

Estados miembros y por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.<sup>7</sup>

La subsidiariedad es entonces, un principio que regula las competencias comunitarias concurrentes. Se ha tratado de este modo, de racionalizar el ámbito de las competencias concurrentes. En los ámbitos de competencia comunitaria exclusiva no opera el principio de subsidiariedad y la Unión Europea está obligada a ejercer su competencia con plenitud.

La atribución de facultades nuevas a la Unión Europea, es un proceso que la distingue claramente de las organizaciones internacionales, que sólo pueden acrecentar sus facultades si sus miembros así lo deciden; mientras que la Unión puede aumentarlas por iniciativa propia.

## 5.2 El derecho comunitario.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, consideró en su jurisprudencia que la Comunidad Europea, ahora la Unión Europea, constituye una comunidad de derecho, no un nuevo Estado. La creación de esa comunidad es posible gracias a la creación de un nuevo orden jurídico: el orden jurídico comunitario. Por ello, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no ha dudado en calificar al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea como la Constitución de una comunidad de derecho, a pesar de que el

---

<sup>7</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 326

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea es, a la vista del derecho internacional, un tratado internacional.<sup>8</sup>

Algunos autores indican que la existencia de un orden jurídico obligatorio es la principal característica distintiva del proceso de integración comunitario. Este hecho rompió con la tradicional distinción entre derecho interno y derecho internacional, para agregar en el caso de Europa, un conjunto jurídico más: el derecho comunitario.

Se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos, según Raúl Trujillo: "Para comprender la clave de las relaciones mutuas entre ordenamiento comunitario y ordenamientos internos:

- a) La atribución de competencias a las instituciones comunitarias;
- b) La existencia de un auténtico sistema institucionalizado de creación y de control de normas y
- c) La autonomía institucional y de procedimiento que garantiza la cobertura y eficacia del sistema"<sup>9</sup>.

**Autonomía del derecho comunitario.** El derecho comunitario es autónomo respecto del derecho interno de los Estados miembros, ya que no se somete a los principios ni a los sistemas legislativos ni a los efectos jurídicos establecidos en el orden jurídico interno. No obstante, el derecho comunitario se integra en el derecho interno de cada Estado miembro en las condiciones que analizaremos posteriormente. Otro rasgo de la autonomía del derecho comunitario es la prohibición de recurrir a reglas del derecho nacional

---

<sup>8</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Cfr. Derecho de la Unión Europea. Op cit.

<sup>9</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 120

para determinar la validez de los actos emitidos por las instituciones de la Unión Europea, ya que el derecho comunitario procede de una fuente autónoma: los tratados constitutivos de las comunidades europeas y el Tratado de la Unión Europea.

El derecho comunitario también es autónomo respecto del derecho internacional, ya que los tratados y los actos institucionales de la Unión Europea desbordan el marco internacional clásico de las relaciones entre Estados. Las diferencias entre el derecho comunitario y el derecho internacional son las siguientes:

- Sus destinatarios, ya que el derecho comunitario tiene como destinatarios a los Estados miembros, pero también a los individuos nacionales de dichos países y a los poderes públicos de los mismos. El derecho internacional tiene como destinatarios, básicamente a los Estados y algunos otros sujetos como las organizaciones internacionales; sólo excepcionalmente está destinado a los individuos.
- En los mecanismos de toma de decisiones comunitarios intervienen, además de los Estados, otras instituciones en las que éstos no están representados como tales.
- El derecho comunitario carece de la cláusula de reciprocidad característica de los tratados internacionales.
- La finalidad del derecho internacional consiste en interpretar estrictamente los compromisos de los Estados, aunque siempre con respeto a su soberanía, mientras el derecho comunitario, según ha considerado el Tribunal, puede ser interpretado a veces en contra de la soberanía de los Estados, debido a la finalidad de los tratados.

— Y por último, debido a la eficacia del derecho comunitario que posee efecto directo y primacía sobre el derecho interno, de las cuales carece el derecho internacional debido a los principios de responsabilidad estatal, reciprocidad, entre otros.<sup>10</sup>

Aunque el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas había afirmado en la sentencia Van Gend en Loos, que el derecho comunitario constituía un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, más tarde pondría énfasis en el carácter autónomo del derecho comunitario respecto del derecho internacional, al declarar en la sentencia Costa c. Enel que es un ordenamiento jurídico propio, creado por los tratados e integrado en el sistema jurídico de los países miembros.

Al respecto comenta Araceli Mangas que: "El Derecho Comunitario europeo es, ciertamente, un caso de excepcional complejidad en ese sentido. Se trata de un orden jurídico que partió de un modelo relativamente sencillo diseñado en normas convencionales internacionales. El carácter marcadamente evolutivo del sistema y, de manera muy especial, la relevante labor del TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas), apoyada en un importante marco contencioso previsto en los Tratados, han permitido, en cierto modo, superar sus deficiencias, elaborando un marco muy complejo y peculiar que, si por las antedichas razones no puede asimilarse en sentido estricto a un 'sistema de fuentes', bien merece calificarse como un verdadero sistema de normas y actos jurídicos"<sup>11</sup>.

**Principios del derecho comunitario.** Las relaciones entre el derecho comunitario y el

<sup>10</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Cfr. Derecho de la Unión Europea. Op cit.

<sup>11</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 337 y 338

derecho interno están condicionadas por varios principios:

**Autonomía del derecho comunitario.** Como vimos, la autonomía del derecho comunitario, además de constituir uno de los principios orientadores de su aplicación, es una de las características que lo identifican.

**Eficacia directa y aplicabilidad inmediata del derecho comunitario.** Según Raúl Trujillo: "Por aplicabilidad inmediata de los actos jurídicos comunitarios hemos de entender el carácter de completo y autosuficiente que se les atribuye. Por lo tanto, no se requiere ninguna fórmula de recepción ni de transformación en el ordenamiento interno de los Estados miembros"<sup>12</sup>.

Las normas comunitarias deben desplegar por sí mismas efecto uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante toda su vigencia. En consecuencia, crean derechos y obligaciones para todos aquellos que puedan verse afectados por su ámbito de aplicación y pueden ser invocadas ante las autoridades públicas, las cuales tienen la obligación de garantizar esos derechos y obligaciones.

No todo el derecho originario ni todo el derecho derivado están investidos de tal atribución. En cuanto al derecho derivado, tan solo son de aplicación automática, por contemplarse explícitamente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, los reglamentos. En el resto de los casos, el Tribunal ha establecido toda una doctrina que

---

<sup>12</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 180

incluye las orientaciones y condiciones que deben reunirse para que las disposiciones puedan ser invocadas judicialmente.

El efecto directo del derecho comunitario es un elemento de incuestionable naturaleza federal: el derecho concebido y adoptado a escala comunitaria surte efectos jurídicos en las relaciones entre particulares, exigibles ante cualquier tribunal de cualquier Estado miembro.

El reconocimiento de efecto directo para los reglamentos se basa en su propia naturaleza, así como en la función que desarrollan en el sistema de fuentes del derecho comunitario. El reglamento debe desplegar sus efectos plenamente, de manera uniforme en todos los Estados miembros.

La calificación de una norma como norma de efecto directo es una operación compleja que debe realizarse caso por caso. El Tribunal estableció como requisitos para determinar la eficacia directa de una norma que la norma comunitaria debe ser clara, suficientemente precisa, de modo que origine una obligación concreta, sin ambigüedades. Asimismo, el mandato de la norma debe ser incondicional y por tanto no debe dejar márgenes de apreciación a las autoridades públicas o a las instituciones comunitarias.

Lo importante es que el beneficiario y el derecho exigible deben estar bien definidos en la norma comunitaria sin necesidad de que se promulguen normas de ejecución nacionales o comunitarias. El hecho de que la norma comunitaria esté sujeta a la intervención legislativa de los países miembros para hacerlas susceptibles de aplicación, por ejemplo en las directivas, no significa que dichas normas no sean incondicionales y precisas.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ampliado el concepto de efecto directo de una forma considerable, por lo que algunos autores consideran que en el sistema de los tratados se presume que las directivas tienen efecto directo. Sin embargo, el Tribunal sólo atribuirá efecto directo a las directivas, después de realizada una interpretación teleológica de las mismas.

A primera vista, las directivas, por su naturaleza y su función en el sistema de fuentes del derecho comunitario, no parecerían tener efectos directos hasta cuando han sido incorporadas al derecho interno. Sin embargo, cuando por causa imputable al Estado miembro, la directiva no surte efectos en tiempo y forma, el Estado incurre en incumplimiento de una obligación comunitaria lo cual puede ser sancionado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por ello, el fundamento de un posible efecto directo para las directivas, se encuentra en el deber de cooperación leal de los Estados.

En caso de que las disposiciones de una directiva sean suficientemente precisas e incondicionales y el Estado miembro no haya adoptado las medidas para aplicarla en el plazo establecido, las disposiciones de la directiva podrán ser invocadas contra cualquier disposición nacional que se oponga a la misma, en virtud de que sus disposiciones establecen derechos que los particulares pueden exigir al Estado.

Sin embargo, la directiva sólo posee efecto directo vertical ascendente; esto significa que genera obligaciones del Estado para con los particulares, pero no puede generar



obligaciones para el particular frente al Estado ni frente a otros particulares; a diferencia del reglamento, que cuenta con efecto directo pleno.

La invocación de una directiva en el orden interno no termina con la posibilidad de ser exigida judicialmente al Estado incumplidor, sino que es posible invocarla ante el juez correspondiente y éste deberá interpretar el derecho interno de conformidad con la directiva no reglamentada pero que tenía que haberlo sido; incluso, el juez correspondiente deberá ignorar el derecho interno que fue promulgado con base en la directiva incorrectamente reglamentada.

En ese caso, el tribunal nacional ante el que se sigue el proceso debe interpretar y aplicar el derecho nacional que adoptó para reglamentar la directiva, de acuerdo con las disposiciones de la misma. Este sería el caso de una interpretación posterior a la reglamentación incorrecta de la directiva. Sin embargo, normalmente la interpretación se realiza en un momento anterior a la reglamentación, en cuyo caso estaremos en presencia de una omisión del Estado de su deber de reglamentar la directiva. Como mencionamos una directiva no reglamentada no puede oponerse ante un particular, pero puede surtir efectos jurídicos si el tribunal nacional la aplica en un proceso entre dos particulares.

Resulta importante destacar que, cuando una disposición de una directiva no reglamentada tiene efecto directo y el particular no la invoca en su favor, el juez puede aplicarla de oficio.

Cuando los jueces nacionales aplican el derecho nacional están obligados a interpretarlo de conformidad con las normas comunitarias, sean directamente aplicables o no. Ante la falta

de reglamentación o en caso de que la reglamentación por los poderes públicos competentes sea incorrecta, los jueces, como órganos del Estado, tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para alcanzar el resultado que buscaba la directiva en el caso que conocen, aunque la directiva tenga efecto directo o no.<sup>13</sup>

La posición firme y progresiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en busca de la eficacia directa del derecho comunitario es su más importante contribución a la existencia de un sistema jurídico muy cercano a los ciudadanos de los Estados miembros. El derecho comunitario sería un espejismo si el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no hubiera decidido que cualquier particular pueda invocar y exigir su cumplimiento ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales nacionales.

**Primacía del derecho comunitario.** Según Raúl Trujillo: "Por primacía del Derecho comunitario entendemos la preeminencia de toda disposición normativa de origen comunitario en caso de colisión legislativa con una normativa interna, cualquiera que sea el rango de ésta, y sea anterior o posterior a la disposición comunitaria"<sup>14</sup>. La razón de este principio es evitar que el derecho comunitario, cuyo fin es surtir efectos directos e idénticos en toda la Unión Europea, se encuentre con el obstáculo de que los Estados impidan conseguir ese fin mediante argumentos legales nacionales.

La primacía la posee todo el derecho comunitario, independientemente de si es derecho originario o derivado o si goza o no de eficacia directa. El fundamento lo encontramos en

<sup>13</sup> Mangas Martín, Araceli. Cfr. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 411

<sup>14</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 201

la propia naturaleza específica y en los caracteres del proceso de integración y no en conceptos constitucionales internos que así lo reconozcan; tampoco existe ese fundamento en los tratados constitutivos.

La doctrina de la primacía ha sido propuesta por el Tribunal que argumenta lo siguiente:

- La propia naturaleza del proceso de integración y del derecho comunitario requieren la supremacía del derecho comunitario, debido a que es un ordenamiento autónomo del derecho nacional.
- En segundo lugar, el principio de cooperación leal que obliga a todas las autoridades de los países miembros y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, que han sido aceptados expresamente por todos los Estados miembros, les obliga a abstenerse de realizar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los objetivos de los tratados o del derecho derivado.
- En tercer lugar, los poderes constituyentes de los tratados han conferido expresamente carácter obligatorio a las normas comunitarias en el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (concretamente a los reglamentos, directivas y decisiones).
- Los Estados miembros han aceptado que los tratados y el derecho derivado se apliquen sin discriminación por razón de la nacionalidad de los particulares, lo cual no permite que cada Estado miembro pueda, de acuerdo con sus intereses, derogar o modificar las unilateralmente las normas comunitarias.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 422 a 424

En este rasgo, el derecho comunitario no es distinto al derecho internacional: todo Estado, independientemente de sus preceptos constitucionales, como miembro de la comunidad internacional, está obligado a respetar sus compromisos internacionales. La primacía de los tratados internacionales ha sido siempre la posición defendida por la más alta jurisdicción internacional.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha considerado en su sentencia *Simmenthal*, que todo juez nacional debe dejar inaplicada por su propia autoridad, toda norma nacional contraria a la norma comunitaria. "El juez nacional no tiene que esperar su derogación, ni eventualmente, su declaración de inconstitucionalidad, para declarar inaplicable al caso en el proceso en curso la normativa interna contraria. Su actuación consiste en una exclusión o inaplicación al caso que se ventila, pero no le compete declararla ilegal o inconstitucional, que corresponde en buena lógica a los órganos constitucionales competentes"<sup>16</sup>. La consecuencia de una norma nacional estimada como incompatible con la norma comunitaria, establece la prohibición de pleno derecho para las autoridades nacionales competentes, de aplicar esa disposición, así como la obligación en su caso, de adoptar cualquier medida para facilitar la realización del pleno efecto del derecho comunitario.

El derecho comunitario goza de una primacía plena e innegociable en todos los ámbitos cuya titularidad ha sido transferida a la comunidad, pues de otra manera perdería su significación; pero en las competencias cuya titularidad permanece en poder de los Estados

---

<sup>16</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 205

miembros, es el tribunal constitucional de cada Estado el supremo intérprete del mismo.

El Tribunal deriva varios efectos del principio de primacía. El primero, si la norma interna incompatible es anterior a la norma comunitaria, la norma comunitaria hace inaplicable de pleno derecho, desde su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional. El segundo, si la norma interna incompatible es posterior a la norma comunitaria, la vigencia de la norma comunitaria impide la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales incompatibles con las normas comunitarias. Probablemente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se excedió al definir la competencia del legislativo interno y declarar a priori la invalidez de las normas nacionales contrarias.

El tercer efecto es que, independientemente de que la norma nacional sea anterior o posterior, el órgano judicial no debe esperar a que la norma nacional incompatible sea derogada ni debe plantear la cuestión de constitucionalidad. El cuarto efecto consiste en que el juez del litigio concreto puede y debe desestimar la norma nacional y aplicar la norma comunitaria.

Según Weiler: "...la combinación de las doctrinas del efecto directo y de la primacía, comporta que las normas comunitarias que producen efecto directo no son meramente derecho nacional, sino el derecho jerárquicamente superior del país. El parangón con este tipo de arquitectura constitucional sólo puede hallarse, con muy pocas excepciones, en el ordenamiento constitucional interno de los Estados federales".<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cit. por Trujillo, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 207

No es posible hablar de superioridad del derecho comunitario sobre la Constitución de los Estados miembros ni de un conflicto entre Constitución y normas comunitarias, ya que la Constitución se aplica plenamente en los ámbitos que siguen siendo competencia exclusiva del Estado miembro, pero en los ámbitos atribuidos a la Unión y regulados por normas comunitarias, se aplica el derecho comunitario en toda su plenitud y el Estado no puede invocar la Constitución para impedir la aplicación de una norma comunitaria válida. En consecuencia, todo Estado miembro debe adecuar su Constitución antes de ingresar en la Unión Europea a fin de permitir al derecho comunitario desplegar todos sus efectos.

#### **Responsabilidad del Estado miembro en caso de incumplimiento del derecho comunitario.**

Según Raúl Trujillo: "Los Estados miembros están obligados al cumplimiento íntegro del derecho comunitario. No hacerlo trae como corolario su exigibilidad judicial, por parte del TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas), a través de las vías judiciales contempladas ad hoc"<sup>18</sup>. A consecuencia de dicho incumplimiento pueden producirse consecuencias negativas para sus propios ciudadanos, en cuyo caso el Estado miembro podría estar obligado a reparar patrimonialmente el daño causado a particulares por su incumplimiento. Esta responsabilidad puede exigirse ante los órganos jurisdiccionales internos, de acuerdo con sus propios procedimientos.

El procedimiento de reparación de los daños a particulares por responsabilidad es general para cualquier norma comunitaria pero se presenta principalmente en las directivas.

---

<sup>18</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 207

Para poder determinar el derecho a una indemnización contra el Estado, basado en el derecho comunitario, se requiere que el resultado buscado por la directiva genere derechos a favor de particulares; que el contenido de estos derechos pueda ser identificado con base en las disposiciones de la directiva y que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación del Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

En lo relativo a la ejecución de la reparación, existe autonomía de cada Estado para organizarla. Sin embargo, las condiciones establecidas por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños, no pueden ser menos favorables que las aplicables a reclamaciones semejantes de naturaleza nacional y no pueden organizarse de forma tal que hagan excesivamente difícil obtener la indemnización.

La posibilidad de exigir la reparación del daño no está condicionada a que exista previamente un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en una sentencia de incumplimiento; es suficiente que el incumplimiento sea constatado por los tribunales nacionales. No se requiere de culpa del Estado y la reparación debe ser proporcionada al perjuicio.

**Autonomía institucional y de procedimiento de los Estados.** El artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea consagra el principio de autonomía institucional y procesal, según el cual, los Estados miembros están obligados a dar plena eficacia a las normas comunitarias, pero tienen derecho a adoptar las medidas necesarias de conformidad con las competencias de sus instituciones nacionales y de los procedimientos administrativos y judiciales previstos en el derecho nacional.

Esta libertad procedimental tiene como límites que el respeto a competencias y procedimientos no puede afectar el alcance y la eficacia del derecho comunitario, que debe tener efectos uniformes en todos los Estados miembros.

**Deber de cooperación leal de los Estados.** El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fundamenta tanto el principio de primacía como el de eficacia directa y el de la responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del derecho comunitario, en el principio de cooperación leal previsto en el artículo 5. Según este principio los países miembros han asumido la obligación general de dar completa efectividad al derecho comunitario por lo que están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para tal fin. Esa obligación se impone a todos los poderes de los Estados: legislativo, ejecutivo (federal, estatal y municipal) y judicial.

Los Estados miembros deben: "...hacer todo lo necesario para asegurar el efecto útil de sus disposiciones (del derecho comunitario), adoptando las correspondientes medidas administrativas y, en su caso, normativas, para su ejecución; controlar el respeto de sus disposiciones dentro de su territorio y sancionar a los particulares en caso de incumplimiento en condiciones análogas de fondo y procedimiento a las aplicables en los supuestos de infracción del Derecho nacional y, en todo caso, mediante sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias; abstenerse de realizar cualquier acto que ponga en peligro los objetivos del Tratado (tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y



colaborar con las instituciones comunitarias en su labor de verificación y supervisión del cumplimiento del Derecho comunitario"<sup>19</sup>.

**Tutela judicial nacional efectiva.** La obligación del Estado de asegurar el pleno respeto a los derechos nacidos de una norma comunitaria conduce a otro principio general de derecho comunitario: el derecho a la tutela judicial efectiva. La tutela judicial efectiva de los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario no puede encontrar ningún obstáculo en el derecho nacional.

Es competencia de los jueces nacionales proteger los derechos reconocidos por las normas comunitarias; es decir, este principio se traduce en el derecho al juez nacional. Todas las vías procesales internas son, en principio, susceptibles de servir para hacer valer derechos fundados en el ordenamiento comunitario. No se necesitan procedimientos especiales o separados de los existentes en el derecho procesal interno.

El acceso a las vías procesales nacionales y el ejercicio por el juez de todos sus facultades procesales reconocidas por la ley nacional no podrá hacerse en condiciones menos favorables que para las reclamaciones fundadas en normas nacionales. Toda decisión nacional que aplique derecho comunitario debe ser susceptible de control judicial efectivo.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha llevado cada vez más lejos la exigencia de un control jurisdiccional nacional efectivo de la aplicación del derecho comunitario. Desde la óptica del estado de derecho se comprende su jurisprudencia sobre

---

<sup>19</sup> Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 129

el derecho al juez y a la utilización de las vías de recurso existentes, pero algunas de sus sentencias, aún siendo progresivas, resultan temerarias por la facilidad de sus afirmaciones y las dificultades para su ejecución, ya que exigen la apertura de vías de recurso inexistentes en la legislación nacional.

**El derecho primario u originario.** El derecho comunitario se divide en derecho primario u originario y derecho derivado.

Como características básicas del derecho originario podemos mencionar que tanto material como formalmente, son normas jurídico-internacionales regidas por las normas internacionales generales aplicables a los tratados internacionales; asimismo, cualquier modificación de las normas originarias exige la celebración de un tratado internacional.

Por otro lado, el derecho originario es el elemento normativo esencial de la Unión Europea, por lo que posee una dimensión constitucional que se manifiesta en sus contenidos, ya que establece los principios generales del derecho comunitario, determina las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias y sus límites, estructura el sistema institucional y la distribución de sus facultades y funciones, así como los procedimientos para su ejercicio y control. Igualmente, el carácter constitucional de las normas de derecho originario se manifiesta en su preeminencia sobre cualquier otra norma comunitaria.

Asimismo, este conjunto de normas contienen regulaciones materiales específicas que podrían ser reguladas por normas derivadas, pero los Estados decidieron incluirlas en esta categoría de derecho originario por la importancia que tienen sus contenidos que de este

modo se ven protegidos por la supremacía de las normas originarias y por la necesidad del consentimiento de los Estados miembros para una modificación.

Acerca del derecho originario, nos dice Araceli Mangas que: "La primera característica de las normas constitutivas que debe resaltarse es la *pluralidad y autonomía* de las mismas. Esa autonomía ha tenido siempre su fundamento en el artículo 232 del Tratado CEE (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea) a cuyo tenor las disposiciones de este Tratado no modificaban ni alteraban las disposiciones del Tratado CECA (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero) ni las del Tratado CEEA (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica)"<sup>20</sup>.

En la búsqueda del objetivo de unificar las normas primarias, que muchos consideran un elemento necesario para que el sistema jurídico comunitario sea racional, se han conseguido avances en el Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, es preciso señalar que tales avances no han modificado esa característica de autonomía de las normas originarias.

La pluralidad de normas originarias tiene importantes efectos en relación con el sistema jurídico comunitario. Entre ellos, que la actividad legislativa sea diferente en cada procedimiento por la forma en que participan en ellos las instituciones, a pesar de la unidad que existe en la estructura de las instituciones. Asimismo, los procedimientos utilizados para adoptar las normas, la forma y denominación de los actos y los efectos en la

---

<sup>20</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 343

aplicación y control de los mismos también son diferentes en cada caso.

Esta diversidad y autonomía que existe en las normas constitutivas de la Unión Europea tiene como efecto una notable complejidad y disfuncionalidad que se ha visto aún más agravado por la introducción de diversos grados en el cumplimiento de las obligaciones como las concesiones al Reino Unido acerca de la unión económica y monetaria o a Dinamarca en cuestiones sociales.

Como habíamos mencionado, una característica de las normas originarias es su supremacía. "En sentido estricto, no existe en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea una norma de estructuración general del sistema de producción de normas y, consecuentemente con ello, no existe una determinación expresa de la jerarquía normativa ni siquiera en la relación entre la norma constitutiva y la derivada"<sup>21</sup>. Pero esta supremacía puede adivinarse de una norma de alcance general y del análisis de los procedimientos que se han establecido para controlar jurisdiccionalmente el respeto de las normas constitutivas.

La norma de alcance general es la contenida en el artículo E del Tratado de la Unión Europea, que condiciona el ejercicio de las competencias de las instituciones a las condiciones y fines previstos por las normas constitutivas, con lo cual somete naturalmente a esas mismas condiciones y fines la competencia legislativa.

En lo relativo al ámbito temporal de validez del derecho originario, el Tratado de la Unión

---

<sup>21</sup> Mangas Martín, Araceli. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Op. cit. Pag. 345

Europea establece en el artículo Q de sus disposiciones finales, que dicho tratado se concluye por un periodo de tiempo ilimitado. Sin embargo, la autonomía de los tratados constitutivos permite que en este campo prevalezcan las disposiciones particulares de dichos tratados. Por ello el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que fue firmado con una vigencia de 50 años, conserva su vigencia.

**Revisión de las normas originarias o constitutivas.** El Tratado de la Unión Europea derogó los artículos anteriormente existentes relativos a la revisión e instituyó un procedimiento único de revisión en el artículo N de las disposiciones finales, lo que incluyó naturalmente a las comunidades. Sin embargo, conviene tomar en consideración, junto al procedimiento de revisión general del Tratado de la Unión Europea, algunos procedimientos de adaptación que encierran un potencial importante de cambio en las normas constitutivas del sistema de la Unión Europea.

El procedimiento general de revisión se desarrolla en tres fases:

Fase de iniciativa. Araceli Mangas comenta que: "Cualquier Estado miembro o la Comisión son los facultados para presentar 'proyectos de revisión' al Consejo. El Parlamento Europeo vio frustrados sus deseos de verse legitimado junto a la Comisión para promover una revisión de los Tratados. Compete al Consejo decidir sobre la oportunidad o no del inicio del procedimiento de revisión"<sup>21</sup>. El artículo N prevé que antes de dicha decisión, el Consejo consultará al Parlamento y en su caso a la Comisión, cuando el

---

<sup>21</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 351 y 352

proyecto no provenga de ella. Asimismo, será obligatorio consultar al Consejo del Banco Central Europeo cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Entonces el Presidente del Consejo de la Unión deberá convocar a la conferencia intergubernamental que constituye la segunda fase del proceso.

Fase de conferencia intergubernamental. Sobre esta etapa comenta Araceli Mangas que: "Esta segunda fase tiene un marcado carácter internacional. Se trata de una conferencia que reúne a los representantes de los Estados miembros, destinada a la elaboración de un tratado que contenga las modificaciones proyectadas y cuyo desarrollo responde en líneas generales al esquema habitual de las conferencias internacionales para la celebración de tratados multilaterales"<sup>23</sup>. El artículo N del Tratado de la Unión Europea establece el sistema mediante el cual deberá adoptarse el texto del tratado, que es el común acuerdo de los Estados miembros.

Fase de ratificación del tratado modificativo. Las enmiendas entrarán en vigor después de que hayan sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La exclusión de lo comunitario en esta fase es evidente, ya que se resuelve en los ámbitos constitucionales de los Estados miembros, donde se decide si el Estado consentirá en obligarse por el tratado modificativo y se desarrolla a través del sistema jurídico internacional existente para que los Estados manifiesten su consentimiento en tratados internacionales.

---

<sup>23</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pags. 352

Sin poner en duda que los Estados poseen la legitimidad para aceptar o rechazar una modificación, se ha cuestionado la conveniencia del artículo N que sujeta a una ratificación unánime las modificaciones, lo que permite que un solo Estado impida el desarrollo de la construcción europea. Es posible que esto no se solucione si no es en el marco de un verdadero proceso constitucional de corte federal para la Unión Europea.

En cuanto a los procedimientos especiales de reforma del derecho originario, existen cláusulas que permiten modificaciones en ámbitos parciales. Son de dos tipos:

- Las cláusulas de naturaleza plenamente comunitaria que se caracterizan porque su procedimiento se inicia y termina en el ámbito institucional comunitario.
- Las cláusulas con fórmulas mixtas que cuentan con un procedimiento que se desarrolla en las instituciones comunitarias, pero que deben ser adoptadas conforme a las disposiciones constitucionales de los países miembros, por lo que excluyen la fase de la conferencia intergubernamental.

**Derecho derivado o complementario.** Araceli Mangas afirma que: "Aparte del Derecho no escrito, todo el Derecho no comprendido en las normas constitutivas es un 'Derecho derivado' en el sentido de que encuentra su 'fundamento, alcance y límites' en la norma constitutiva, con independencia de su diversidad de naturaleza y forma"<sup>24</sup>.

La doctrina denomina al derecho derivado previsto expresamente en las normas comunitarias como actos típicos para diferenciarlos de un conjunto de instrumentos

---

<sup>24</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 359

jurídicos a los que las instituciones han recurrido en la práctica y que fundamentalmente son las decisiones del Consejo o las declaraciones interinstitucionales, llamados actos atípicos.

**Actos típicos.** Los sistemas típicos de la Comunidad Europea y la Euratom son idénticos, pero el sistema de la Comunidad del Acero ofrece alguna variante.

Los artículos 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y 161 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica establecen que para el cumplimiento de su misión, el Consejo de la Unión y la Comisión adoptan reglamentos y directivas, toman decisiones, formulan recomendaciones y emiten dictámenes.

Existen dos grupos de actos típicos: los vinculantes, como son los reglamentos, directivas y decisiones y los no vinculantes como las recomendaciones y dictámenes. Unos y otros pueden emanar indistintamente de la Comisión o del Consejo de la Unión, cada uno dentro de su ámbito de competencias propias o de la Comisión en ejecución de las normas del Consejo de la Unión.

Conviene precisar que no existe una jerarquía entre reglamentos, directivas y decisiones; ni siquiera por razón del órgano del que emanen. Pero sí sucede que las normas que la Comisión adopta en ejecución o aplicación de las del Consejo de la Unión son de carácter subordinado y lo mismo ocurre con los reglamentos de aplicación que el Consejo de la Unión promulga en virtud de sus propios reglamentos de base.



**El sistema Comunidad Europea y Euratom.** En la Comunidad Europea y la Euratom, el término reglamento equivale a lo que en un ordenamiento interno es la ley. Las características del reglamento se especifican en el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea:

- Alcance general. Los destinatarios del reglamento no están individualmente determinados, rasgo que lo distingue de la decisión. El alcance general del reglamento proviene de su aplicabilidad a situaciones determinadas objetivamente y con efectos jurídicos que afectan a una categoría de sujetos contemplada de manera general y abstracta.
- Obligatorio en todos sus elementos. En el caso de un reglamento no pueden formularse reservas que pudieran permitir que los Estados que las reserven no apliquen determinados preceptos. Asimismo, esta característica diferencia al reglamento de aquellas normas como la directiva, que obligan con relación al resultado y no en los medios de alcanzarlo.
- Directamente aplicable en cada Estado miembro. A diferencia de la directiva, el reglamento no necesita la interposición normativa de los Estados miembros para producir efecto; entra en vigor por su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. "La 'aplicabilidad directa', así entendida, se traduce en dos caracteres sustanciales: uno de orden positivo, por el que se le atribuye a este tipo normativo la cualidad de generar derechos y obligaciones por sí mismo para los órganos y sujetos dependientes de un ordenamiento estatal y otro que encierra un mandato

negativo al prohibir cualquier actividad por parte del Estado miembro que pueda poner en cuestión la inmediatez de la efectividad del reglamento"<sup>25</sup>.

Los reglamentos de base tienen su fundamento en una disposición de los tratados constitutivos y son adoptados según el procedimiento establecido en dichos tratados. Se trata de normas de un contenido más general y que requieren de un desarrollo más preciso para su ejecución. Con ese fundamento, el propio Consejo o la Comisión pueden adoptar los reglamentos de ejecución con un procedimiento simplificado de adopción.

Frente a la necesidad de aplicar de manera uniforme del derecho comunitario, no existe más alternativa que sustituir las legislaciones nacionales por una verdadera legislación comunitaria, objetivo que busca la existencia del reglamento o configurar un instrumento que, sin sustituir el poder legislativo nacional, permita la armonizar las legislaciones nacionales. Esta segunda alternativa es la que origina la creación de las directivas.

Los rasgos de la directiva son los siguientes:

- Impone una obligación de resultados, pero deja en libertad a los países miembros para elegir la forma y los medios de darle cumplimiento dentro de un plazo determinado en la propia directiva.
- Requiere la intervención normativa de los Estados miembros para transformarla en derecho interno.

---

<sup>25</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 365

— Debe ser notificada a sus destinatarios, que pueden ser uno, varios o todos los Estados miembros. Lo más frecuente es que los destinatarios sean todos los miembros, a los que se les concede un plazo para darles cumplimiento.

La decisión ha sido caracterizada por el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea como obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Lo que le otorga el carácter de acto jurídico individual y la distingue del reglamento es la identificación concreta que se hace de su destinatario.

La decisión, a pesar de su carácter individualizado, se considera fuente de derecho pues existen decisiones cuyos destinatarios son la totalidad de los Estados miembros y además el Tribunal comunitario también ha reconocido la posibilidad de que las decisiones tengan efecto directo.

Recomendaciones y dictámenes. Las recomendaciones y los dictámenes contemplados en el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea como actos no vinculantes, no son fuentes de derecho. En cuanto a la distinción entre recomendaciones y dictámenes, estriba en que las primeras contienen básicamente una invitación a actuar, mientras que los segundos se limitan a expresar una opinión.

**El sistema de la Comunidad del Acero.** En el sistema de la Comunidad del Acero, lo que en el sistema de la Comunidad Europea hemos llamado reglamento, se corresponde con exactitud con la decisión general. Lo que en la Comunidad Europea hemos llamado directiva es casi equivalente a la recomendación de la Comunidad del Acero. Lo que en la

Comunidad Europea hemos llamado decisión se corresponde con la decisión individual de la Comunidad del Acero. Asimismo en este sistema se contempla un tipo de actos no vinculantes, los dictámenes, pero no las recomendaciones.

**Actos atípicos.** Aparte de los actos típicos ya examinados, las instituciones comunitarias pueden adoptar determinados actos en materias para las cuales los tratados les atribuyen competencia pero sin establecer la forma en que debe ejercerse dicha competencia y sin que los mismos encajen dentro de las categorías jurídicas previamente estudiadas. A veces tales actos atípicos reciben el mismo nombre que los típicos.

Existen además otra serie de actos atípicos de diverso contenido y muy diversa denominación: resoluciones, conclusiones, declaraciones. Muy frecuentemente, todos esos actos de derecho derivado se manifiestan en acuerdos o decisiones de los gobiernos reunidos en el seno del Consejo de la Unión a los cuales se recurre también cuando el Consejo de la Unión no tiene atribuida por los tratados competencia en la materia que trata o regular o en convenios comunitarios celebrados entre los Estados miembros sobre la base del artículo 220 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que establece que los miembros pueden entablar negociaciones entre sí.

Francisco Mangas afirma que: "Las decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo constituyen una categoría especial de actos que se caracterizan por ser adoptados por los miembros del Consejo colectivamente en su calidad de representantes de los Estados miembros. Desde luego hay que aceptar la enorme dificultad de su caracterización. Existe, no obstante, un cierto grado de acuerdo

ra considerarlos una categoría mixta entre lo internacional y lo institucional comunitario. En primer lugar, por una parte, acuerdos internacionales sujetos a las normas de Derecho internacional. En segundo lugar, por otra parte, innegablemente, un aspecto jurídico-comunitario que viene dado por su objeto y fin y por el marco institucional en el que son adoptados<sup>126</sup>. Cabe señalar que estas decisiones son adoptadas por los representantes de los países miembros actuando como miembros del Consejo, sino como representantes de su gobierno, que ejercen efectivamente las competencias de los Estados miembros.

Desde la primera adhesión, la Comunidad aceptó el principio de que el acervo comunitario es innegociable. Ciertamente, el país adherente puede obtener medidas singulares de derogación temporal, pero debe aceptar el acervo en el estado en que se encuentre en el momento de la adhesión sin perjuicio de que una vez convertido en Estado miembro pueda proponer su reforma en el seno del Consejo de la Unión. Forman parte del acervo comunitario en sentido estricto, el derecho primario, el derecho derivado en sus variadas formas y los acuerdos internacionales de todo tipo suscritos por la Comunidad Europea.

Dentro del marco comunitario, el Tratado de la Unión Europea ha previsto la adopción de acuerdos por el Consejo de la Unión a los que vincula determinadas consecuencias jurídicas. Puede afirmarse que se trata de actos jurídicos en un sentido distinto a los del ámbito comunitario y con muy diferente intensidad jurídica. Son los instrumentos de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, los cuales analizaremos cuando nos ocupemos de dichos mecanismos.

---

<sup>126</sup> Mangas Martín, Araceli. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Op. cit. Pag. 381

**Relaciones derecho comunitario-derecho nacional.** El sistema de control y aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros radica en la competencia de la Comisión, con base en las denuncias de quien se considere perjudicado por la aplicación del derecho comunitario.

En esos supuestos la Comisión abre el correspondiente expediente de infracción y si queda convencida de la existencia de tal infracción, expone los argumentos de hecho y jurídicos en que se fundamenta su apreciación. El documento de esa decisión se entrega oficialmente al Representante Permanente del Estado en cuestión, con un plazo para que formule los alegatos pertinentes o para que directamente realice las correcciones en la legislación nacional que causa la infracción.

Transcurrido el plazo concedido por la Comisión o recibidos los alegatos, el procedimiento termina por medio de un dictamen motivado. En él se valoran los alegatos y se determina si existe o no una infracción. En caso afirmativo y si el Estado miembro rechaza el dictamen, se inicia la vía judicial, que se resuelve según los trámites establecidos en el reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, por medio de sentencia que, según el artículo 171 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tiene fuerza obligatoria definitiva.

Según Araceli Mangas: "Los que critican la escasa relevancia que en Derecho Comunitario tiene el Derecho internacional en la regulación de las relaciones internas de este orden jurídico en relación con sus Estados miembros o con los particulares, en el fondo lo que

están ignorando es la 'especificidad' del ordenamiento jurídico comunitario que se afirma frente al Derecho internacional como un ordenamiento jurídico distinto"<sup>27</sup>. La carencia de una norma de sumisión al derecho internacional general no tiene ningún significado, ya que en este ámbito, el derecho internacional se impone a los Estados y a las organizaciones internacionales sin requerir una formulación expresa. El ordenamiento jurídico comunitario está sujeto al derecho internacional general, como lo están todos los sujetos de este ordenamiento, naturalmente, en el ámbito de sus competencias.

El artículo 234 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea establece que las disposiciones del tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del mismo, entre uno o varios Estados miembros por una parte y uno o varios terceros Estados por otra. Asimismo, se consagra la obligación de los países miembros de recurrir a todos los medios establecidos por el derecho internacional para eliminar la incompatibilidad de los convenios celebrados con anterioridad con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

### **5.3 La ampliación a los países de Europa central y oriental.**

El futuro de Europa depende en gran medida de la suerte que siga la Unión Europea. Ésta puede elegir por ampliar su cobertura mediante la adhesión de todos los candidatos actuales, mientras se profundiza al mismo tiempo en la integración o bien, aceptar la

---

<sup>27</sup> Mangas Martín, Araceli. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. cit. Pag. 377

ampliación sin aumentar el nivel de integración, tal como lo reclaman algunos de sus miembros.

Losotros sostenemos que la solución ideal es ampliar la Unión a toda Europa central, oriental e incluso a Europa suroriental, mientras se profundiza paralelamente la integración en los ámbitos que aún no son competencia comunitaria. En consecuencia, si la Unión decide ampliarse deberá también pensar en transferir de una vez a las instituciones comunitarias, facultades exclusivas en materia de política exterior y de seguridad común y de cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

Esa sería la solución ideal para Europa pues permitiría extender la aplicación de las normas comunitarias que han arrojado excelentes resultados en la búsqueda de paz y prosperidad para los pueblos de sus Estados miembros. Asimismo, permitiría ampliar los objetivos de cohesión económica y social a toda Europa, con lo cual nacería la esperanza de conseguir un nivel de bienestar similar para todos los Estados, que se estabilizaría en estándares muy altos.

Para lograr ese objetivo aún hay que vencer obstáculos muy grandes. Hacia el interior de la Unión, deben vencerse las resistencias de algunos países miembros a que se comunitaricen más en el ámbito de las políticas sociales. Esas resistencias deben vencerse con vistas a la reforma institucional que debe acometerse antes de proceder a la ampliación. Posteriormente, debe conseguirse la anulación práctica de todo tipo de cláusulas de salvaguarda, mecanismos de cooperación reforzada, cláusulas de autoexclusión, etc. que, si



bien han conseguido algunos logros importantes, han impedido el avance paralelo del total de los miembros de la Unión hacia la integración plena.

Hacia el exterior, la Unión debe enfrentar el problema de las futuras ampliaciones cuyos sujetos son Estados de economías sumamente frágiles y débil compromiso con la democracia e incluso, con ideología diferente como Turquía. Esto pondrá a prueba la eficacia de los métodos redistributivos de la Unión, así como el auténtico desco de solidaridad de los países más desarrollados respecto de sus vecinos más atrasados; así por ejemplo, Alemania da muestras de no desear acrecentar el total de los recursos que destina a los países menos desarrollados.

Es preciso, antes de acometer las futuras ampliaciones, que la Unión Europea defina unánimemente el rumbo que desea tomar, de modo que los nuevos miembros sepan previamente los objetivos que se pretende alcanzar y acepten de forma íntegra los mecanismos establecidos para alcanzarlos, con lo que se lograría excluir la posibilidad de acogerse a las cláusulas de autoexclusión o a los mecanismos de cooperación reforzada.

La característica dominante de los países candidatos a la Unión es su intensa motivación, manifestada mediante sus solicitudes de ingreso a la Unión Europea, de converger con los estándares europeos en lo que respecta a la economía, política y sociedad civil. Pero esto viene acompañado de una herencia de complejas estructuras étnicas y fronteras difíciles.

Además, los antiguos países comunistas tienen que resistir las tensiones de la transición económica con tradiciones débiles de sociedad civil.<sup>28</sup>

En materia de seguridad, el reto para la Europa del siglo XXI no es la lucha contra el comunismo, sino la lucha contra los totalitarismos renacidos, los conflictos étnicos latentes en toda Europa, la criminalidad creciente y los movimientos de protesta al interior de los Estados.

El Consejo Europeo reconoció a los países de Europa central y oriental el derecho a adherirse a la Unión Europea cuando cumplieran tres tipos de requisitos. Entre los requisitos políticos está la posesión de instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, el respeto a los derechos humanos y el respeto a las minorías. En el ámbito económico, los países candidatos deben contar con una economía de mercado viable. Asimismo, los requisitos comunitarios son la integración del acervo comunitario y la adhesión a los objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión Europea.

La ampliación de la Unión hacia el sur y el este, a la que legítimamente se postulan los países de esa zona y que la Unión acepta de buena forma, conllevaría la necesaria reforma de su estructura institucional, lo cual por otro lado, fue acordado en la cumbre de Amsterdam, así como la necesidad de salvaguardar el acervo comunitario. En este marco, el respeto a los logros de la integración será la mejor garantía para el éxito de dicha ampliación.

---

<sup>28</sup> Emerson Michael, Cfr. *El Nuevo Mapa de Europa*. 1ª. ed. Edit. Allanza Editorial, Madrid, 1998. Pags. 188 a 193

Los países ex-socialistas anunciaron que un día serían candidatos a ser miembros de pleno derecho de la Comunidad. Y con los acuerdos de asociación suscritos entre 1991 y 1996 con Polonia, Checoslovaquia (ahora República Checa y Eslovaca), Hungría, Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia se hizo lo máximo por el momento.

Tal vez el principal obstáculo para su incorporación a la Unión lo represente la aguda competencia en los mercados y la fase de reestructuración económica que se realiza actualmente en condiciones de fuerte recesión en los países mencionados. Asimismo, las trabas heredadas de la economía socialista tales como una fuerza de trabajo, una clase empresarial y una planta industrial poco competitivas, no hacen fácil la tarea.

Raúl Trujillo comenta que la ampliación hacia esos países "...con cotas de desarrollo notablemente inferiores a la media comunitaria requerirá de un ajuste profundo de los mecanismos financieros, que permitan salvaguardar la cohesión económica y social, esto es, la solidaridad interregional europea que permite con toda legitimidad hablar de un modelo social europeo, que no puede ponerse en peligro, sino reforzarse con la ampliación"<sup>29</sup>.

La Unión debe procurar la incorporación de estos países lo más rápidamente posible, a pesar de su situación económica, mediante la puesta en marcha de programas de ayuda como los instrumentados a favor de Grecia, España y Portugal, que aceleren su recuperación económica. No obstante, esto no es fácil de lograr debido a la negativa de

---

<sup>29</sup> Trujillo Herrera, Raúl, Derecho de la Unión Europea. Op cit. Pag. 92

algunos países desarrollados a continuar con el financiamiento de programas de ayuda a los países menos desarrollados.

Cabe señalar que los países del centro y este de Europa tienen diversos argumentos a favor de la integración en la Unión Europea. Entre ellos, están que: "El correlacionar la política comercial con un sistema profundo de integración regional reduce en buena medida las perspectivas de una posterior involución política, ya que los costes económicos y políticos de esa regresión serían sumamente elevados. Esto es importante para incrementar la credibilidad del compromiso a largo plazo de la política, aumentando de ese modo la confianza del inversor. Está además el argumento de que estos compromisos de la política comercial condicionan profundamente el programa de la reforma política económica interna, especialmente si se tiene en cuenta que la pertenencia a la UE supone la obligación legal de limitar los subsidios y las distorsiones de la competencia. La política comercial, por tanto, puede suponer una señal clara y creíble de una estrategia de política económica global".<sup>30</sup>

La primera motivación de los fundadores de las comunidades europeas fue construir un entramado de intereses económicos tan fuertemente vinculados entre sí, que garantizaran a los países miembros la imposibilidad de cualquier nuevo conflicto. Como vemos, la misma tesis podría ser válida para la nueva ampliación hacia los países del centro y este de Europa, que pretenden erradicar los conflictos tanto exteriores como internos, mediante su adhesión a la Unión.

---

<sup>30</sup> Emerson, Michael. El Nuevo Mapa de Europa. Edit. Alianza Editorial. Madrid, 1998. Pag. 61

Michael Emerson identifica como uno de los principales retos de la Unión, conseguir la integración eventual de Rusia, Ucrania y Turquía, que por el momento luce mucho más ana que la de los países de Europa central y oriental. Esto, en virtud de que los países de zona de los Balcanes terminarán inevitablemente por integrarse a la Unión, tarde o temprano, en tanto que los tres grandes países mencionados, no demuestran aún, voluntad definitiva de integrarse a la Unión.

En 1994, el Consejo Europeo adoptó una estrategia de preadhesión que se basa en la profundización de las relaciones entre los países asociados y las instituciones comunitarias; el desarrollo de los acuerdos europeos; la adaptación de la asistencia financiera proporcionada por el programa PHARE (Poland and Hungary Economic Restructuring Programme) y la preparación a la integración en el mercado interior.

A partir de 1995 se crearon instrumentos para apoyar a los países candidatos a la adhesión en su proceso de adaptación a las exigencias comunitarias. En 1998 se iniciaron las negociaciones para la adhesión con cada uno de los Estados candidatos.

La Comisión comenta en su página oficial que: "El 30 de marzo de 1998, comenzaron las negociaciones con los seis países de la 'primera oleada' (Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia). Los otros cinco países de Europa Central y Oriental (Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia) de la 'segunda oleada' podrán sumarse a los de la 'primera oleada' en la medida en que se constatare que sus reformas progresan con suficiente rapidez. Se aplica regularmente un procedimiento de seguimiento de las

reformas políticas y económicas y de evaluación de las incorporación del acervo comunitario." <sup>31</sup>

El cuadro siguiente recoge una lista de las ampliaciones previstas por orden de antigüedad y dividida en tres columnas en función de la decisión adoptada en la Agenda 2000:

1er. GRUPO		2do. GRUPO		3er. GRUPO	
INICIO DECIDIDO	FECHA SOLICITUD	INICIO SIN FIJAR	FECHA SOLICITUD	OTROS	FECHA SOLICITUD
Chipre	4/1/1990	Rumania	22/6/1995	Turquía	14/4/1987
Hungría	31/3/1994	Eslovaquia	27/6/1995	Malta	16/7/1990
Polonia	5/4/1994	Letonia	13/12/1995	Suiza	26/5/1992
Estonia	24/11/1995	Lituania	8/12/1995		
Chequia	17/1/1996	Bulgaria	14/12/1995		
Eslovenia	10/6/1996				

No obstante, en la reciente reunión del Consejo Europeo en Niza se discutió la posibilidad de integrar de una sola vez a los once Estados incluidos en el primer y segundo grupos del cuadro anterior. En cuanto a Turquía, Malta y Suiza, es de esperar que las diferencias euroturcas puedan resolverse, de modo que el país euroasiático ingrese en la Unión, con no pocas implicaciones políticas y demográficas. Por su parte, Malta parece no querer ingresar y Suiza, después de haberse pronunciado en referéndum para el Espacio Económico Europeo, no parece que vaya a estar pronto en la Unión Europea.

<sup>31</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet. <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre de 1999.

Pueden esperarse nuevas candidaturas entre el 2010 y el 2020. Por ejemplo, con la integración de Eslovenia y Rumania, sus países vecinos, Croacia y Moldavia, pueden sentir los efectos de la dinámica de dominó, apoyada por argumentos de afinidad histórica y cultural y presentar su candidatura.

A efecto de facilitar la integración de los países de Europa central y oriental, la Unión diseñó los llamados acuerdos europeos. "Acuerdo europeo designa una forma específica de acuerdo de asociación celebrado entre la Unión Europea y varios Estados de Europa Central y Oriental (artículo 238 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea). Su objetivo es preparar la futura adhesión a la Unión Europea del Estado asociado y se basa en el respeto de los Derechos Humanos y de los principios de democracia, Estado de Derecho y economía de mercado. Hasta la fecha se han celebrado acuerdos europeos con diez países, a saber, Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia."<sup>12</sup>

Las asociaciones para la adhesión establecidas por el Consejo con cada uno de los candidatos a la adhesión, a excepción de Chipre, en 1998, coordinan las ayudas brindadas por la Unión Europea a los diversos países de Europa central y oriental y fijan las prioridades por sector en el proceso de adaptación de los candidatos a la legislación comunitaria. La ayuda financiera de la Unión está condicionada al respeto de esas prioridades.

---

<sup>12</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre 1999.

Una vez establecida la asociación para la adhesión, cada Estado establece un programa detallado para la adopción del acervo comunitario con objeto de conseguir las prioridades establecidas en la asociación para la adhesión, mediante el compromiso de un calendario y la determinación de los recursos humanos y financieros necesarios para su realización. También se establecen conjuntamente una serie de prioridades económicas.

La adaptación de las normas en los países candidatos a los estándares comunitarios requiere cuantiosas inversiones, especialmente en materia industrial y de medio ambiente. Consecuentemente, las ayudas de preadhesión previstas para los países de Europa central y oriental durante el periodo 2000-2006 son un aspecto clave de la estrategia de ampliación de la Unión Europea.

Estas ayudas se organizan en torno a dos ejes principales: con el programa PHARE se financian los proyectos de adaptación de los sistemas administrativos y judiciales y de desarrollo de las infraestructuras de los países candidatos y dos fondos de asistencia con los cuales se conceden ayudas suplementarias a la agricultura y a las infraestructuras, especialmente en el ámbito del medio ambiente y del transporte. El fondo consagrado al desarrollo de las infraestructuras constituye el instrumento estructural de preadhesión, que desempeñará en los países candidatos el mismo papel que desempeña el fondo de cohesión en España, Portugal, Grecia e Irlanda.

#### **1.4 La reforma institucional pendiente.**

Seguindo a Emerson, podemos afirmar que: "Suponiendo que la agenda precedente para



En los próximos veinte años se gestione adecuadamente, puede especularse con que en el periodo 2020-2050 el principal problema será, una vez más pero de forma intensificada, el déficit de la responsabilidad democrática del Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo. Se han circulado propuestas respecto a la elección directa de los presidentes del Consejo Europeo y/o de la Comisión. Cualquiera de estos pasos representaría un avance importante desde lo subfederal a lo federal. Las presiones en pro de iniciativas tales se intensificarían si la función de defensa se integrara en la UE, por ejemplo, si la UE incorporara claramente a la UEO (Unión Europea Occidental) y la UEO desarrollara un papel nuclear dentro de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), retirándose los E.E.U.U. (Estados Unidos de América) en gran medida del escenario europeo”<sup>33</sup>.

Según Felipe González, el llamado déficit democrático existente en la Unión Europea significa que: “La construcción supranacional, común en sentido estricto, no responde a los requisitos de representación y control democráticos como los que identificamos en el Estado nacional. Ni la Comisión, ni el Consejo, ni el Parlamento, responden con claridad con lo que nosotros conocemos como Poder Ejecutivo y Legislativo, en cada uno de nuestros países. A esto se le suma que añadir el marasmo decisional, la multitud de procedimientos de codecisión, cooperación, operación, consulta, etc”<sup>34</sup>.

Por si fuera poco, los dos pilares intergubernamentales producen una acentuada sensación de pérdida de control de las instituciones nacionales, sin que sea reemplazado por control alguno en las instituciones europeas. Desconcierta a los ciudadanos el hecho de que se ha

---

Emerson, Michel. El Nuevo Mapa de Europa. Op. cit. Pag. 273

De Schoutheete, Philippe. Una Europa para Todos. Edit. Alianza Editorial. Madrid, 1998. Pag. 20

ado una instancia de poder representativo, de carácter supranacional, sin aplicarle, de manera coherente, las reglas habituales de ejercicio y control del poder.

La reforma de las instituciones comunitarias con objeto de superar el llamado déficit democrático de la Unión debía ser abordada en el Tratado de Amsterdam, mediante dos ejes principales: el problema de la legitimidad democrática de las instituciones y el problema del equilibrio y la eficacia institucional. En lo relativo a la legitimidad democrática de las instituciones, las reformas del Tratado de Amsterdam supusieron un avance significativo. No obstante, en la cuestión del equilibrio institucional y de la eficacia en su actuación, los avances fueron tímidos e incluso postergados.

La reforma en el sistema de toma de decisiones en el seno del Consejo, en la composición de la Comisión y el logro de una mayor extensión de la regla de la mayoría calificada son cuestiones que quedarán pendientes y que deberán resolverse antes de llevar a cabo la ampliación prevista hacia el este.

Se acordó que cuando la Unión vaya a exceder de 20 miembros, lo cual ocurrirá necesariamente en la próxima ampliación, deberá convocarse a una Conferencia intergubernamental al menos un año antes con objeto de efectuar una revisión global de las disposiciones de los tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones. La reunión del Consejo Europeo celebrada en Niza, en diciembre del año 2000, debía abordar esta reforma institucional pero la cuestión fue aplazada, nuevamente, para una próxima cumbre.

Aunque el futuro es incierto, es posible reconocer una pauta en el desarrollo y la dinámica institucional, que se ha manifestado tanto en la historia de los últimos veinte años como en el resultado de las negociaciones recientes. Según Michael Emerson: "En el periodo hasta el año 2020 puede esperarse una maduración de las instituciones siguiendo la orientación subfederal cuyos orígenes hemos esbozado. En el periodo 2020-2050 podría plantearse algo de tipo más federal".<sup>35</sup> En el periodo que resta hasta el 2020 podemos tratar de describir las perspectivas para cada una de las cuatro instituciones principales de la Unión.

El Parlamento Europeo se presenta ahora como la mejor encarrilada de las instituciones, con amplio margen para madurar sus funciones efectivas dentro de las normas constitucionales recientemente revisadas.

Si hubo un ganador en el Tratado de Amsterdam, fue el Parlamento, al obtener 23 casos más de codecisión añadidos a los 15 casos anteriores; un procedimiento de codecisión simplificado que puso en igualdad al Parlamento y al Consejo en la mayor parte de la legislación derivada; el acuerdo de que le sean concedidos derechos presupuestarios en lo relativo a la política exterior y de seguridad común; el derecho de aprobar el nombramiento del presidente de la Comisión y el de imponer sanciones a los Estados miembros que violen los derechos humanos. Asimismo, se han añadido a la lista de casos de consulta previa, la aceptación de nuevos Estados miembros, los tratados de asociación y otros.

---

<sup>35</sup> Emerson, Michel. El Nuevo Mapa de Europa. Op. cit. Pag. 262

Michael Emerson concluye que: "...es evidente que el Parlamento dispone ahora de una base legal adecuada para dotar de contenido su función en los procesos políticos en curso en la UE y para constituir sus propios precedentes, tradiciones y cultura. La crítica del 'déficit democrático' ha quedado, de momento, en buena medida vacía en lo que respecta a la posición legal del Parlamento dentro del sistema"<sup>36</sup>.

El Consejo apenas ha abordado sus dos principales cuestiones constitucionales, la ponderación del voto mayoritario calificado y el papel de su presidencia. Los fracasos de Amsterdam y Niza a la hora de establecer una nueva tabla de ponderaciones significa, implemente, que la negociación va a requerir más tiempo y que van a estar más cercanas las consecuencias graves que puedan derivarse del bloqueo.

Con el fin de conservar el equilibrio entre los Estados grandes y los pequeños en el marco de la Unión Europea ampliada, se formularon varias propuestas relativas a la reponderación del voto en el Consejo. Una de ellas plantea que la sobrerrepresentación de los Estados pequeños puede evitarse si se exige que las decisiones en el Consejo sean adoptadas por una mayoría de los miembros, pero también por una mayoría de la población de la Unión.

Esta propuesta de una doble mayoría conservaría el umbral actual de la mayoría calificada en el Consejo, de aproximadamente el 70%, pero los Estados que hubiesen votado a favor de una propuesta tendrían que representar a tres quintas partes de la población europea. Estos porcentajes de la doble mayoría, podrían variar en función de las materias sujetas a votación.

---

<sup>36</sup> Emerson, Michel. El Nuevo Mapa de Europa. Op. cit. Pag. 263

Los Estados miembros no han conseguido en absoluto plantearse de forma seria las debilidades del sistema de rotación de la presidencia cada seis meses; es decir, la falta de continuidad y los recursos limitados de los países más pequeños. El sistema tiene, por supuesto, una cualidad positiva, la importancia de que cada gobierno nacional comparta en su turno la experiencia presidencial y lo que eso supone en cuanto a difundir el conocimiento experto y el sentido de responsabilidad del sistema de la Unión Europea.

En cuanto a la Comisión, realizada la ampliación, el Colegio de Comisarios estará compuesto por sólo un miembro de cada Estado, debiendo renunciar al segundo que poseen Francia, Italia, Reino Unido, España y Alemania. Esto a condición de que se proceda a realizar una nueva ponderación del voto en el Consejo de forma aceptable para todos.

Sobre el particular, la página oficial de la Comisión afirma que: "El debate sobre la composición está estrechamente relacionado con el referido a la colegialidad de la Comisión. La colegialidad designa un aspecto particular de la estructura de la Comisión en virtud del cual las posiciones expresadas por la Comisión reflejan los puntos de vista del órgano colegiado tomado en su conjunto y no las de miembros particulares. Ante futuras ampliaciones, algunos temen que un incremento importante del número de comisarios pueda llevar a una nacionalización de su función en detrimento del carácter colegiado. Por el contrario, en caso de limitación en el número, otros temen que determinadas nacionalidades no estén representadas en el Colegio."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet. <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre de 1999

En cuanto a la política de personal, debe terminar la práctica de reservar ciertos cargos a determinadas nacionalidades e incluso, debe ponerse fin al estricto sistema de cuotas de asignación de altos cargos por nacionalidad. Esto provoca conflictos sobre las lealtades individuales, lo cual contradice al principio de imparcialidad que debe presidir la actividad de los funcionarios comunitarios.

Igualmente, deberá acordarse el número de jueces que compondrán el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, dado que una vez ampliada la Unión, no podría nombrarse uno por Estado miembro como se prevé en la actualidad, sin que el pleno se convierta en una asamblea deliberante que quede paralizada por este hecho.

### **5.3 El futuro de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación en ámbitos de justicia e interior como competencias de la Unión Europea.**

La política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, si comparamos a la Unión Europea con una red, como lo hace De Schoutheete en su libro *Una Europa para Todos*: "Son la primera malla de una red cercana al centro, (constituido por las comunidades europeas) pero no exactamente en el centro"<sup>38</sup>.

La existencia de estos ámbitos de cooperación intergubernamental, en los cuales no parece existir competencia definida de las administraciones nacionales o de las instituciones

---

<sup>38</sup> De Schoutheete, Philippe. *Una Europa para Todos*, Op. cit. Pag. 59

comunitarias, causa enorme confusión a los ciudadanos y su incorporación a la estructura comunitaria es uno de los principales retos que deberá afrontar la Unión en el siglo XXI.

No obstante, resulta clara la tendencia existente en el seno de la Unión Europea, con algunas excepciones, de lograr paulatinamente la integración de la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia e interior al ámbito comunitario por medio de los mecanismos como la cooperación reforzada, que permiten dejar atrás a los Estados que no desean realizar dicha comunitarización.

Los objetivos de las iniciativas de cooperación reforzada son los mismos de los tratados o están muy próximos a ellos. Por lo tanto, se encuentran muy cerca del centro de la "red" de que habla De Schoutheete y si las circunstancias son favorables, los objetivos de los mecanismos de cooperación reforzada terminarán por incorporarse al centro de la red o al menos se vincularán jurídicamente a él de algún modo.

Particularmente en lo referente a la política exterior y de seguridad común, a principios del siglo XXI, la agenda de seguridad europea cambia totalmente al desaparecer del horizonte las perspectivas de la guerra mundial y el conflicto ideológico y hegemónico. El sistema de seguridad tiene que adecuarse a la nueva agenda de seguridad.

Afirma Michael Emerson que: "Con la desaparición de las amenazas de la Guerra Fría, las nuevas fuentes de conflicto se hacen mucho más variadas. El énfasis se desplaza desde el conflicto interestatal abierto, incluso aunque el riesgo de que se produzca no se ha

desvanecido totalmente, hacia las tensiones sociales internas, que pueden tener implicaciones más amplias”<sup>39</sup>.

Como ya mencionamos al analizar la política exterior y de seguridad común, existen ya múltiples elementos que permitirán a mediano plazo, la creación de una política de defensa común.

En lo relativo a las relaciones exteriores, podemos resaltar el hecho de que la Unión Europea se encuentra actualmente en un enfrentamiento disimulado con los Estados Unidos e América que pretenden la instauración de un nuevo orden mundial unipolar en que ellos serán el eje. Los países miembros de la Unión Europea, liderados principalmente por Francia, están empeñados por su parte en que la necesaria reconfiguración del orden mundial luego de la desaparición del bloque socialista, derive en la existencia de diversos polos de poder uno de los cuales sería Europa, otro Estados Unidos y otro más Japón.

En las diversas conferencias internacionales en que se han reunido los líderes de los países europeos y Estados Unidos, tanto de carácter económico como militar, ambientalista, etc., se han mostrado claramente las diferentes metas que persiguen ambos bloques.

No obstante, la Unión Europea deberá de una vez por todas configurar una política exterior comunitaria que le permita enfrentar como un bloque sólido a los Estados Unidos. Para lograr lo anterior deberán comunitarizarse definitivamente las materias contenidas en los

---

Emerson, Michael. El Nuevo Mapa de Europa. Op.cit. Pag. 96



pilares segundo y tercero de la Unión. Esto nos hace creer que dicha comunitarización se realizará en el mediano plazo.

En lo relativo a la comunitarización de las materias contenidas en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior, debe señalarse que: "En diciembre de 1991 el Consejo Europeo aprobó en Maastricht el Protocolo Social, adjuntándolo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Dicho protocolo constituía una prolongación de la Carta Social Europea. Firmado por once Estados miembros (el Reino Unido no compartía los objetivos fijados por los otros Estados miembros), evidenciaba su voluntad de realizar avances importantes a partir del acuerdo social anexo al Protocolo. Posteriormente, Austria, Finlandia y Suecia se sumaron al grupo de signatarios.

En el acuerdo social anexo al Protocolo Social, que a su vez era anexo del Tratado de Maastricht se precisaban los objetivos de la política social siguiendo la orientación de la Carta Social de 1989: fomento del empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, lucha contra las exclusiones, desarrollo de los recursos humanos, etc. Confirmó el papel fundamental de los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.

Tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno en mayo de 1997, el Reino Unido ha aceptado adherirse al Acuerdo Social. El Tratado de Amsterdam ha integrado dicho Acuerdo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Protocolo Social ha sido derogado."<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Página oficial de la Unión Europea en internet: <http://www.europa.eu.int/scadplus>. Octubre de 1999

Si observamos el Protocolo Social, nos encontramos con que no estamos en absoluto en la norma comunitaria, pues no participa un Estado miembro: el Reino Unido, que ha rehusado firmar este protocolo. En consecuencia se ha debido cambiar el proceso de decisión para tener en cuenta esa ausencia. Se ha dado así una base jurídica a una Europa social que tiene una composición y unos procedimientos distintos de los del tratado.

El mismo Tratado de la Unión Europea, al incorporar los acuerdos de Schengen, crea una situación jurídica particular para la libre circulación de las personas, ya que las nuevas disposiciones no se aplican al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

La dinámica integracionista en Europa ha hecho nacer estas formas particulares de cooperación intergubernamental que agrupan a ciertos Estados miembros. Son también las que han permitido en el ámbito militar la creación del Eurocorps. Estas iniciativas al principio no tienen o tienen muy pocos vínculos con el aparato comunitario.

Ha habido esfuerzos por lograr un mayor grado de integración entre los miembros de la Unión Europea en las materias contenidas en la cooperación en los ámbitos de justicia e interior pero es justamente en este ámbito donde se encuentran los mayores obstáculos a vencer. Cabe destacar como logros en esa dirección, el esfuerzo de los países participantes en el mecanismo de Schengen, que incluso ha sido incluido en el derecho comunitario. Esto hace pensar que a mediano plazo, las regulaciones del Acuerdo Schengen serán adoptadas por todos los Estados miembros e incluso por los nuevos miembros en su momento.

especialmente destacables son los esfuerzos de la última década para dotar a la Unión de una verdadera regulación en materia de derechos individuales que incluya mecanismos de sanción. Un primer paso en esa dirección es la reciente aprobación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, cuyo antecedente directo fue el proyecto de constitución europea del Parlamento Europeo.

Los motivos del Parlamento Europeo para elaborar un proyecto de constitución fueron varios: incrementar la eficacia, la transparencia y vocación democrática de las instituciones comunitarias, simplificar y aclarar los procedimientos decisorios, garantizar jurídicamente los derechos humanos y las libertades fundamentales en reacción a los defectos de la forma adoptada en Maastricht.

En el proyecto se optaba por el modelo federal cooperativo descentralizado, basado en la doble legitimidad democrática, la de los ciudadanos y la de los Estados. Los países a través del Consejo participarían del proceso de decisión en igualdad con el Parlamento, pero la ejecución de las decisiones se dejaba principalmente a los Estados. Finalmente, el proyecto fracasó pues adolecía del defecto de nombrarse Constitución, lo cual provocó múltiples suspicacias entre los miembros.

Lo obstante, existen un par de intentos aún incipientes, de mejorar la protección de los derechos humanos. Así, el Tratado de Amsterdam introdujo en el Tratado de la Unión Europea la cláusula de suspensión. Esta cláusula prescribe que en caso de que algún Estado miembro viole los principios en que se funda la Unión Europea que son la libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, estado de

erecho, entre otros, algunos de sus derechos pueden ser suspendidos, por ejemplo su derecho de voto en el Consejo, pero se conservarían sus obligaciones íntegras.

En el marco de la Cumbre del Consejo Europeo celebrada en Niza durante diciembre del 2000, cuyo principal objetivo era negociar la reforma de las instituciones comunitarias dirigidas a preparar a la Unión para su ampliación, los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron el 7 de diciembre del año 2000 la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

Los expertos consideran a esta Carta como el embrión de una constitución europea. La Carta reconoce una serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Incluye algunos derechos nuevos como la protección de datos, el derecho a una buena administración y una serie de principios bioéticos donde se reconoce el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, genética y mental.

La Carta no otorgará nuevas facultades al ejecutivo comunitario ni implica modificaciones a las constituciones de los Estados miembros, ya que recoge derechos reconocidos en la mayoría de los países miembros. La Carta no es vinculante para los Estados miembros, carece de valor jurídico y fue blanco de las críticas de cerca de 70 mil manifestantes que la consideran un tímido ensayo para ocuparse de asuntos sociales, lejos de la construcción de una Europa social como la que esperan los ciudadanos europeos.

La carencia de valor jurídico de la Carta se debe a que no fue incluida en el derecho comunitario a consecuencia de la resistencia del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suecia,

olanda y Finlandia. No obstante, la intención es otorgarle carácter vinculante en el futuro, cerca de lo cual se debatió en el Consejo Europeo.

abe ahora preguntarnos: ¿Qué implica comunitarizar ciertas materias? El concepto de comunitarización significa la transferencia de un sector de competencias que se encuentra marcado en un mecanismo de cooperación intergubernamental previsto en el segundo y tercer pilares hacia el método comunitario previsto en el primer pilar.

Michael Emerson comenta que: "Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, los aspectos relacionados con la libre circulación de las personas que hasta la fecha se trataban en el marco de la Justicia y los Asuntos de Interior (tercer pilar) se han comunitarizado y seguirán, en consecuencia, por el método comunitario, tras una fase transitoria de cinco años".<sup>41</sup>

Asimismo, Michael Emerson afirma que la Unión devendría una federación en el momento en que se unifiquen los tres pilares que la conforman, comunidades europeas, política exterior y de seguridad común y cooperación en los ámbitos de justicia e interior y en particular, si se logra integrar a la Unión Europea Occidental en la estructura de la Unión Europea lo cual constituye un objetivo del Tratado de Maastricht y si todas las políticas se aplican por igual a todos los Estados miembros, para lo cual deben olvidarse las cláusulas de salvaguarda, cooperación reforzada, Europa a la carta. Culmina su comentario diciendo: "La dinámica de la integración puede empujar hacia la 'federatio'".<sup>42</sup>

---

Emerson, Michael. El Nuevo Mapa de Europa. Op. cit. Pag. 241  
Ibidem. Pag. 241

Asimismo afirma que en la actualidad, en la Unión: "La 'confederatio' es evidente en el hecho de que en el Consejo, la institución más poderosa, los Estados miembros tienen la primacía. Se refuerza por el mayor énfasis puesto en la subsidiariedad en el Tratado de Amsterdam, así como en la introducción de la nueva cláusula de flexibilidad que, en particular, regula la autoexclusión de las políticas monetaria, social, de inmigración y de defensa".<sup>43</sup>

Desde hace más de 30 años, los países participantes en la Unión se han abstenido de discutir entre ellos la cuestión fundamental de los objetivos últimos de la construcción europea. Esto se debió a la creencia de que cualquier mención de los objetivos y finalidades de la Unión Europea, arrastraba a los socios a debates sin solución e inútiles, en los que se exhibían las profundas diferencias existentes entre los miembros. Por el contrario, el enfoque pragmático de la situación sugería centrar los plazos y procedimientos en objetivos concretos a corto o mediano plazo, lo cual permitía avanzar en la construcción de la Unión sin sobresaltos aunque se resultara ambiguo en los objetivos últimos de la Unión.

Esto ha permitido, indudablemente, progresar en el camino comunitario, pero el hecho de sustituir los objetivos para concentrarse en los instrumentos, ha privado a la Unión de una justificación y con ello, de una parte de legitimidad. Esto es así, porque en la democracia,

---

<sup>43</sup> Emerson, Michael. El Nuevo Mapa de Europa. Op. cit. Pags. 241 y 242

es necesario que los medios se adapten a los fines, pero también que los fines sean conocidos y aceptados.

Es necesario, por tanto, hacer explícitos de una vez por todas los fines de la Unión Europea. Esos fines son la puesta en marcha de un aparato político-jurídico que garantice el mantenimiento, desarrollo y defensa de un modelo social propio de los países miembros. Ese modelo se basa en cierto número de datos políticos, entre ellos la diversidad de valores éticos, incluida la solidaridad, que les son muy comunes.

Aunque esos objetivos están inscritos implícitamente en el desarrollo histórico de la Unión, no están explícitamente formulados en ninguna parte. Incluso entre quienes admiten dichos objetivos surgen divergencias inmediatas cuando se intenta llegar a conclusiones o aplicarlas a la estructura institucional requerida para alcanzarlos. Por ello es necesario hacerlos explícitos en los tratados constitutivos.<sup>44</sup>

Igualmente, la Unión debe incrementar su aspecto social; muy especialmente debe resolver el difícil problema del desempleo e incrementar el nivel de protección de los derechos individuales mediante mecanismos coercitivos.

Otro reto a superar es conseguir la reconciliación entre los diferentes grupos étnicos de la Unión, que provocan los conflictos armados actuales en Europa. Asimismo, debe enfrentarse con decisión y mecanismos más eficaces el problema de la delincuencia

---

<sup>44</sup> De Schoutheete, Philippe. Cfr. Una Europa para Todos. Op. cit. pag. 143

organizada.

Por si fuera poco, la Unión debe conseguir la plena incorporación de los miembros aún renuentes, a mecanismos tales como los acuerdos de Schengen. Esto implica dejar paulatinamente sin efecto las cláusulas de salvaguardia y autoexclusión y todas aquellas medidas ideadas para excluir a algunos miembros del proceso integrador europeo. Es decir, a partir de ahora, los miembros de la Unión, incluyendo a los nuevos que deben asumir el acervo comunitario, deben marchar al unísono hacia una misma meta.

La respuesta a estos problemas parece residir en la incorporación definitiva a la estructura comunitaria de la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de justicia e interior. Igualmente, es deseable la adopción de una constitución europea que compile y sistematice todas las disposiciones del derecho comunitario, aún cuando dicho ordenamiento no reciba esa denominación, con lo cual se evitarían las resistencias de algunos miembros.

Creemos, al igual que diversos autores como Michael Emerson, Phillippe De Schoutheete, Raúl Trujillo Herrera, Araceli Mangas Martín, que la Unión Europea se convertirá a largo plazo, en una federación de Estados europeos que incluirá a los países de Europa central y oriental, la zona de los balcanes y la ex-Unión Soviética; incluso, tal vez Turquía. Dicha federación no constituirá un nuevo Estado y tal vez no utilice en sus instrumentos constitutivos el término federación, pero en los hechos, su estructura, las facultades de sus instituciones y sus mecanismos operativos responderán exactamente a los de una



ederación. De hecho, como expusimos a lo largo de este trabajo, algunos de esos rasgos federales ya pueden apreciarse con claridad.

Una vez concluida la exposición de la evolución histórica, estructura, facultades y perspectivas a futuro de la Unión Europea, es conveniente realizar un análisis comparativo de la Unión Europea, de conformidad con el concepto y las características de las confederaciones o uniones de Estados que expusimos en el capítulo 1 de este trabajo. Lo anterior con el fin de apoyar nuestra hipótesis de que la Unión Europea es una confederación de Estados.

La Unión Europea, coincide con el concepto de confederación de Estados, en que es una agrupación o unión de Estados soberanos, como lo son todos los Estados miembros según lo ya mencionado, que se han asociado para la realización de fines comunes; en este caso, económicos, políticos, sociales y de defensa mutua.

El Dr. Ignacio Burgoa, afirma en apoyo a la definición anterior, que las confederaciones no dan origen a un nuevo Estado, si bien pueden evolucionar hacia la constitución de un Estado federal o unitario. En el caso de la Unión europea, hemos comentado que no ha dado origen a un nuevo Estado, si bien pensamos que a futuro evolucionará hacia una confederación de Estados.

El Dr. Seara Vázquez afirma que en las confederaciones se crea una asamblea permanente formada por representantes de los Estados miembros, con facultades legislativas supranacionales, lo cual concuerda perfectamente con las características que hemos

propuesto del Parlamento Europeo. Asimismo, comenta que el órgano central de la confederación, en el caso de la Unión Europea es la Comisión, no tiene facultades para ejecutar las normas de la confederación, por lo que los gobiernos nacionales son quienes deben ejecutar las normas comunitarias. Esta enumeración describe exactamente el modo de operar de la Unión Europea; más aún la Comisión sí posee algunas facultades coercitivas que puede ejercer sobre los miembros.

Asimismo, las confederaciones no tienen policía ni ejército, las materias relativas al exterior y las relativas a los ámbitos judiciales y del interior se conservan casi totalmente en los Estados miembros de la confederación. La Unión Europea, a diferencia de estas características de las confederaciones, tiene ya proyectos de defensa común, que incluyen cuerpos militares plurinacionales e igualmente, realiza esfuerzos importantes por incorporar al ámbito de su competencia las materias del exterior y las materias judiciales y del interior. Esto último confirma que la Unión Europea ha ido aún más allá en la integración que las confederaciones tradicionales; pero en su estado actual, la Unión Europea es una confederación.

## Conclusiones.

**Primera. La Unión Europea no es un Estado.**

Las facultades de las instituciones comunitarias como la determinación de la política económica y monetaria, política comercial, política agrícola, entre otras, son sumamente amplias pero no comprenden todas las materias, ya que existen importantes materias cuya orientación es todavía decidida en definitiva por los Estados miembros como la defensa, cooperación policial y judicial y relaciones exteriores no comerciales.

Aunque la Unión Europea está dotada de varios atributos que poseen los Estados federales como la eficacia directa y la primacía del ordenamiento jurídico comunitario sobre el de los Estados miembros, las competencias amplísimas en ámbitos del interior y en materias internacionales, no alcanza el carácter de Estado.

**Segunda. La Unión Europea no es una organización internacional.**

Las comunidades europeas son organizaciones internacionales, ya que tienen como origen un acuerdo interestatal y voluntario y están conformadas por una pluralidad de Estados soberanos e independientes; asimismo, se ocupan de un conjunto de problemas que los Estados no pueden resolver por sí solos. Como otras organizaciones internacionales, las comunidades europeas responden a la necesidad de que existan medios y mecanismos

institucionalizados que organicen y regulen las actividades colectivas de los Estados.

Sin embargo, una nota absolutamente original de la estructura institucional de la Unión Europea, que no tiene comparación en ninguna otra organización internacional, es la existencia de foros de representación popular tanto de ciudadanos como el Parlamento Europeo, de representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social como el Comité Económico y Social y de representantes de las entidades político-administrativas de los Estados miembros como el Comité de las Regiones.

Por otro lado, las competencias conferidas a la Unión tienen una gran importancia, mayor a la de cualquier organización internacional. Asimismo, mientras la gestión en las organizaciones internacionales se somete permanentemente al visto bueno de sus miembros mediante el uso de las típicas prácticas de carácter intergubernamental como la unanimidad para adoptar decisiones, los derechos de veto, entre otras, en la Unión Europea existe autonomía de gestión; incluso, la unión Europea posee competencias exclusivas y el método de adopción de decisiones al que se recurre constantemente es el voto por mayoría calificada.

Las organizaciones internacionales cumplen una función de coordinación de intereses y por ello operan mediante la limitación de los poderes estatales. En cambio la Unión Europea, que tiene atribuida una función de unificación, no limita las facultades estatales, sino que los Estados transfirieron a la Unión el ejercicio de las mismas.

Por si esto no fuera suficiente, la Unión Europea está formada por tres organizaciones internacionales, que son las comunidades europeas y por dos mecanismos de cooperación internacional, cada uno constituido por un complejo sistema de acuerdos e instrumentos jurídicos.

**Tercera. La soberanía de los Estados miembros de la Unión Europea no se ha enajenado.**

Los Estados miembros de la Unión, que son Estados soberanos, transfirieron el ejercicio de facultades en sectores importantes de su soberanía, a favor de las instituciones de la Unión Europea, por medio de convenios internacionales. Las instituciones comunitarias están dotadas de autonomía orgánica y funcional; ein embargo, están innegablemente influenciadas por el peso político de los Estados miembros. Esos miembros, a pesar de compartir el ejercicio de su soberanía, siguen siendo soberanos.

Actualmente, la soberanía y la independencia de los Estados no son un obstáculo para crear nuevas formas de asociación entre ellas; al contrario la soberanía y la independencia de los Estados son las que les permiten pertenecer a cualquier asociación o unión de Estados. La transferencia del ejercicio de algunos derechos soberanos a favor de la Unión Europea no afectó a la calidad de Estados de los miembros ni elimina su pertenencia a la comunidad internacional.

**Cuarta. La transferencia del ejercicio de las facultades atribuidas a las instituciones comunitarias es irreversible.**

Una característica importante de la Unión Europea es el hecho de que las competencias transferidas a la Unión Europea no puede ser recuperadas por los países miembros, debido a que ellos mismos lo establecieron así en los tratados constitutivos. En consecuencia, teóricamente, no es posible para los Estados miembros abandonar la Unión Europea. No obstante, si alguno de los miembros decidiera abandonar a la Unión Europea, aún en contra de las obligaciones internacionales que contrajo al firmar los tratados comunitarios y en violación al principio *pacta sunt servandae*, podría hacerlo y recuperaría totalmente el ejercicio de la soberanía. Esto es posible, ya que, como dijimos, la soberanía de los Estados miembros todavía reside en su pueblo y no fue enajenada a la Unión, sólo se decidió compartir su ejercicio.

**Quinta. La Unión Europea es una confederación de Estados.**

La confederación o unión de Estados es la categoría jurídica que mejor tipifica a la Unión Europea actualmente; la existencia de su presupuesto autónomo, independiente del de los

**Cuarta. La transferencia del ejercicio de las facultades atribuidas a las instituciones comunitarias es irreversible.**

Una característica importante de la Unión Europea es el hecho de que las competencias transferidas a la Unión Europea no puede ser recuperadas por los países miembros, debido a que ellos mismos lo establecieron así en los tratados constitutivos. En consecuencia, teóricamente, no es posible para los Estados miembros abandonar la Unión Europea. No obstante, si alguno de los miembros decidiera abandonar a la Unión Europea, aún en contra de las obligaciones internacionales que contrajo al firmar los tratados comunitarios y en violación al principio *pacta sunt servandae*, podría hacerlo y recuperaría totalmente el ejercicio de la soberanía. Esto es posible, ya que, como dijimos, la soberanía de los Estados miembros todavía reside en su pueblo y no fue enajenada a la Unión, sólo se decidió compartir su ejercicio.

**Quinta. La Unión Europea es una confederación de Estados.**

La confederación o unión de Estados es la categoría jurídica que mejor tipifica a la Unión Europea actualmente; la existencia de su presupuesto autónomo, independiente del de los

Estados miembros, el hecho de que las instituciones comunitarias ejercen sus facultades en las materias de su competencia, independientemente de la voluntad de los países miembros y el hecho de que se ha configurado un derecho comunitario autónomo, diferente a los derechos nacionales y al derecho internacional son rasgos que indican claramente que la Unión Europea es una confederación de Estados.

La Unión Europea cuenta con una naturaleza jurídica sui generis que presenta afinidades con una organización internacional; no obstante, supera ese estado de cooperación internacional e incluso presenta elementos que poseen los Estados federales.

Si hubiera que comparar a la Unión con alguna de las categorías jurídico-políticas que conocemos, la confederación sería la que respondería mejor a las características de la Unión Europea. Se puede afirmar que algunos aspectos de la estructura comunitaria son de inspiración federal, como otros lo son de inspiración confederal. Nosotros preferimos hablar de una confederación de gestión parcialmente federativa.

**Sexta. La Unión Europea no posee personalidad jurídica.**

La Unión Europea no posee personalidad jurídica, ya que así lo decidieron los Estados miembros. Sin embargo, las tres comunidades europeas que integran a la Unión Europea sí poseen personalidad jurídica, ya que son organizaciones internacionales y por ello, para formalizar acuerdos o celebrar tratados, la Unión Europea se apoya en las tres



comunidades, básicamente en la Comunidad Europea o en los gobiernos de todos los Estados miembros, los cuales formalizan actos jurídicos que, sin embargo, se anuncian como actos de la Unión Europea.

**Séptima. La Unión Europea no es el estado final del proceso de integración europeo.**

La Unión Europea ha demostrado fehacientemente a lo largo de sus cincuenta años de historia, que se trata de un sistema en evolución, por lo que podemos prever que su forma actual no es la última. Baste recordar que la Unión se enfrentará a una gran ampliación hacia el este, para la cual deberá reformar sus instituciones, lo que ya de por sí, le otorgará un aspecto diverso al actual.

**Octava. La Unión Europea evolucionará, a largo plazo, hacia una federación de Estados.**

Los obstáculos que han existido para lograr esta meta han sido tenzamente removidos por la voluntad de la mayoría de los países miembros. Tal es el caso de los mecanismos de cooperación reforzada, que permiten avanzar a los Estados hacia una mayor integración, mientras los no interesados permanecen fuera del mismo.

No obstante que los términos "vocación federal" fueron excluidos del Tratado de la Unión Europea, la vocación federal de la Unión se desprende de su estructura y competencias y de la asunción de funciones de tipo federal que ha realizado, tales como la emisión de moneda

comunidades, básicamente en la Comunidad Europea o en los gobiernos de todos los Estados miembros, los cuales formalizan actos jurídicos que, sin embargo, se anuncian como actos de la Unión Europea.

**Séptima. La Unión Europea no es el estado final del proceso de integración europeo.**

La Unión Europea ha demostrado fehacientemente a lo largo de sus cincuenta años de historia, que se trata de un sistema en evolución, por lo que podemos prever que su forma actual no es la última. Baste recordar que la Unión se enfrentará a una gran ampliación hacia el este, para la cual deberá reformar sus instituciones, lo que ya de por sí, le otorgará un aspecto diverso al actual.

**Octava. La Unión Europea evolucionará, a largo plazo, hacia una federación de Estados.**

Los obstáculos que han existido para lograr esta meta han sido tenzamente removidos por la voluntad de la mayoría de los países miembros. Tal es el caso de los mecanismos de cooperación reforzada, que permiten avanzar a los Estados hacia una mayor integración, mientras los no interesados permanecen fuera del mismo.

No obstante que los términos "vocación federal" fueron excluidos del Tratado de la Unión Europea, la vocación federal de la Unión se desprende de su estructura y competencias y de la asunción de funciones de tipo federal que ha realizado, tales como la emisión de moneda

partir del 2002. Esto no significa que los Estados miembros desaparecerán como sujetos del derecho internacional.

Si bien es cierto que se requiere de una constitución formal para dar origen a un Estado federal; que la Unión Europea carece de las competencias generales propias de los Estados; que en la vertiente exterior está aún lejos de alcanzarse una sola entidad política entre los miembros; desde el Tratado de la Unión Europea no es disparatado calificar de federal el proceso de integración europeo.

Desde el punto de vista institucional, la Unión presenta incuestionable semejanza con un Estado de régimen federal. Las instituciones y organismos que en mejor manera ejemplifican la singular naturaleza jurídica de la Unión son: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y el Banco Central Europeo.

La Unión Europea se ha movido en los últimos 20 años hacia la conformación, a largo plazo, de una federación, aunque por el momento se encuentra en la etapa de una confederación. En lo relativo a las políticas económicas, prácticamente se ha alcanzado ya el modelo de organización federal de las competencias.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Alcántara Alejo, Carlos y Manuel Ahijado Quintillán. Diccionario de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. Pirámide. Madrid, 1999.
2. Arellano García, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional. 2ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1993.
3. Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. 11ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1995.
4. Brunet, Ferran. Curso de Integración Europea. 1ª. ed. Ed. Alianza Editorial, Madrid. España, 1999.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1994.
6. Castellot Rafful, Rafael Alberto. La Unión Europea: Una Experiencia de Integración Regional. 1ª. ed. Ed. Plaza y Valdés Editores. México, 1996.
7. Chanona Burguete, Alejandro y Roberto Domínguez Rivera (compiladores). Europa en Transformación. 1ª. ed. Ed. Plaza y Valdés Editores. México, 2000.
8. Consejo de la Unión Europea. Guía Informativa del Consejo de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Madrid, 1999.
9. De Areilza Carvajal, José M. La Reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?. Revista Política Exterior, volumen XV, número 79. Madrid. Enero/febrero 2001.
10. De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. 4ª. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
11. De Schoutheete, Philippe. Una Europa para Todos. 1ª. ed. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1998.
12. Elorza, Javier. La UE después de Niza. Revista Política Exterior, volumen XV, número 79. Madrid. Enero/febrero 2001.
13. Emerson, Michael. El Nuevo Mapa de Europa. 1ª. ed. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1998.
14. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 52ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2001.

15. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2ª. ed. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.
16. Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Noguera. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. McGraw Hill. Madrid, 1996.
17. Muñoz de Bustillo, Rafael y Rafael Bonete. Introducción a la Unión Europea: Un Análisis desde la Economía. 2ª. ed. Ed. Alianza Editorial, Madrid. España, 2000.
18. Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª. ed. Ed. Harla. México, 2000.
19. Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. 18ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2000.
20. Sepúlveda, César. Derecho Internacional. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1977.
21. Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. 15ª. ed. Ed. Porrúa. México, 2000.
22. Solana, Javier. Desafíos de la Defensa Europea. Revista Política Exterior, volumen XV, número 79. Madrid. Enero/febrero 2001.
23. Tamames, Ramón y Mónica López. La Unión Europea. 4ª. ed. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999.
24. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1994.
25. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Nota Informativa sobre el Planteamiento de Cuestiones Prejudiciales por los Órganos Jurisdiccionales Nacionales. Publicado en la Página Oficial de la Unión Europea en internet. <http://www.europa.eu> 1999.
26. Trujillo Herrera, Raúl. Derecho de la Unión Europea: Principios y Mercado Interior. 1ª. ed. Ed. Porrúa. México, 1999.
27. Truyol y Serra, Antonio. La Integración Europea, Análisis Histórico-Institucional con Textos y Documentos. Tomo I. 1ª. ed. Ed. Tecnos. Madrid, 1999.
28. Vence, Xavier y Outes, José Luis. Unión Europea y la Crisis del Estado de Bienestar: Una Visión. 1ª. ed. Ed. Síntesis. Madrid, 1998.
29. Zafra Turbay, Wilma y Soria Mendoza, Alfonso. Marco Jurídico de la Unión Europea. 1ª. ed. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2000.
30. Página Oficial de la Unión Europea en internet. <http://www.europa.eu>.