

00781



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

"EL CONCEPTO DE SOBERANIA ESTATAL EN LA UNION
EUROPEA".

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A :

HUGO CARLOS CARRASCO SOULE LOPEZ

ASESOR: DR. FERNANDO SERRANO MIGALLON.



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2005

M 347395

FERNANDO SERRANO MIGALLON
DIRECTOR

Ciudad Universitaria, a 25 de agosto de 2005.

DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER.
JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.
FACULTAD DE DERECHO.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Recibí la tesis "El Concepto de Soberanía estatal en la Unión Europea", que presenta el Mtro. Hugo Carlos Soulé López, para optar por el grado de Doctor en Derecho. De la lectura de dicho trabajo, me parecen oportunos algunos comentarios.

El trabajo incide positivamente en la tendencia de la Facultad de renovar permanentemente sus métodos y formas de análisis de la realidad nacional e internacional; al conjugar diversas materias, como la Teoría Política, el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional Público, fortalece las disciplinas que han mostrado mayor desarrollo en nuestra Comunidad en tiempos recientes. Debo reconocer el esfuerzo metodológico realizado para conciliar tanto los contenidos de dichas materias - su actualización y su análisis de fondo -, como el uso de fuentes de primera mano obtenidas en estudios realizados en instituciones europeas.

Debe distinguirse en el trabajo del Mtro. Carrasco, tanto un impulso de investigación novedosa - formalmente fundamentado y materialmente profundo -, como un sentido de divulgación de suyo riguroso y bien informado. Creo particularmente oportuno este binomio en una tesis de Doctorado; por una parte genera conocimientos y análisis oportunos y por la otra, los pone en una dinámica de diálogo con las instituciones nacionales y los elementos teóricos más importantes de nuestras ideas políticas. Sería oportuno impulsar el desarrollo de trabajos que renueven nuestros métodos de enseñanza con miras a una mejor preparación de nuestros egresados.

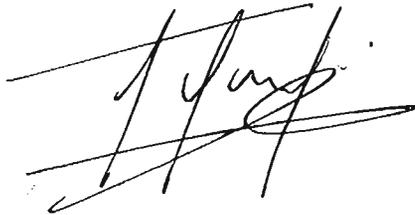


FERNANDO SERRANO MIGALLON
DIRECTOR

El trabajo de Hugo Carrasco retoma una preocupación de las instituciones de educación superior: la posibilidad e importancia de la continua revisión de la realidad política de vanguardia y la forma en que se comunican esos conocimientos a los estudiantes y a los docentes.

Después de una atenta lectura del documento, considerando que cumple los requisitos establecidos por la legislación universitaria vigente, me es grato expresarle mi voto aprobatorio.

Reciba un cordial saludo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Serrano Migallon', is written over two horizontal lines. The signature is stylized and cursive.

Esta investigación fue posible gracias al apoyo que la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, y la Universidad de Salamanca me brindaron a través de sus programas de becas.

A mis padres: Sello y origen de mi existencia.

A mis hermanos: Ejemplo de alegría, amor y constancia.

Al Dr. Fernando Serrano Migallón: Su guía, apoyo y comprensión han sido fundamentales para llegar a esta meta.

INTRODUCCIÓN	XI
ABREVIATURAS	XIV

CAPÍTULO I. LA SOBERANÍA

1. LA SOBERANÍA	1
1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SOBERANÍA	2
1.1.1. CONCEPTOS DE LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA	2
1.1.2. EL PENSAMIENTO MEDIEVAL	3
1.1.3. EL MUNDO RENACENTISTA	5
1.1.4. DE LA ILUSTRACIÓN A LA REVOLUCIÓN	8
1.1.5. LA SOBERANÍA A FINALES DEL SIGLO XVIII Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX	13
1.1.6. MARX Y LA IDEA DE SOBERANÍA	16
1.1.7. EL PENSAMIENTO EN EL SIGLO XX	17
1.2. CONCEPTO DE SOBERANÍA.....	20
2. LA SOBERANÍA Y EL ESTADO	22
2.1. EL SENTIDO DE LA SOBERANÍA DEL ESTADO	23
2.1.1. CARÁCTER INTERNO DE LA SOBERANÍA.....	24
2.1.2. CARÁCTER EXTERNO DE LA SOBERANÍA.....	25
2.1.3. OBJECIONES DE DUGUIT AL CONCEPTO DE SOBERANÍA	25
2.1.4. TEORÍA DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO.....	26
2.1.5. RELACIÓN ENTRE LA SOBERANÍA Y EL DERECHO	27
2.1.6. EXPLICACIÓN DE LA SUMISIÓN DEL ESTADO AL DERECHO POR LA IDEA DE AUTOLIMITACIÓN.....	28
2.2. TEORÍAS SOBRE EL ESTADO	30
2.2.1. EL ESTADO COMO ORGANISMO.....	31
2.2.2. TEORÍA SÓCIOLOGICA DEL ESTADO.....	32
2.2.3. TEORÍA DE LAS DOS FACETAS DEL ESTADO	32
2.2.4. TEORÍA DE LA IDENTIDAD ENTRE ESTADO Y DERECHO.....	32
2.2.5. TEORÍA DE HANS KELSEN	33
2.3. EL ESTADO. SU DEFINICIÓN Y SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	33
2.3.1. LA NACIÓN Y EL ESTADO	34
2.3.2. LA IDEA DE NACIONALIDAD	34
2.3.3. CONCEPTO DE NACIÓN. ESTADO Y NACIÓN	35
2.4. FORMAS DE GOBIERNO Y ESTADO	37
2.4.1. ANÁLISIS SOBRE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y DE LAS FORMAS DE ESTADO	38
2.4.2. MONARQUÍA Y REPÚBLICA	40
2.4.3. ESTADO SIMPLE Y ESTADO COMPUESTO	41
2.4.4. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO FEDERAL	42
2.4.5. LA CONFEDERACIÓN.....	45
2.5. CONCEPTOS ASOCIADOS	46
2.5.1. CONCEPTO DE PODER CONSTITUYENTE	47
2.5.2. CONCEPTO DE PODERES CONSTITUIDOS.....	50

CAPÍTULO II. PROCESO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

1. LA IDEA DE EUROPA ENTRE LAS GUERRAS MUNDIALES	52
1.1. EL PROBLEMA CENTROEUROPEO Y LAS PRIMERAS INICIATIVAS DE DISTENSIÓN EN EUROPA	53
1.2. EL PROYECTO PANEUROPA DE COUDENHOVE-KALERGI	57
1.3. EL PROYECTO DE UNIÓN EUROPEA DE ARISTIDE BRIAND	59
1.4. LOS RÉGIMENES TOTALITARIOS Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	60
2. LOS PRIMEROS LOGROS INSTITUCIONALES	62
2.1. LOS AFANES EUROPEÍSTAS A RAÍZ DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	62
2.2. EL CONGRESO DE EUROPA Y SUS CONSECUENCIAS	63
3. LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA)	64
3.1. LOS ANTECEDENTES DE LA CECA	65
3.2. EL PLAN SCHUMAN	69
3.3. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CECA	71
3.4. LA EXPIRACIÓN DEL TRATADO CECA	74
4. LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA (CED)	75
4.1. LOS ANTECEDENTES DE LA CED	75
4.2. EL FRACASO DE LA CED	77
5. DEL FRACASO DE LA CED A LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA Y DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA (EURATOM)	78
5.1. LA CREACIÓN DE LA CEE Y DEL EURATOM	78
5.2. LOS OBJETIVOS DE LA CEE Y DEL EURATOM	81
5.3. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LOS TRATADOS FUNDACIONALES DE LA CEE Y DEL EURATOM	83
6. LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE 1958 A 1979: SU INSTAURACIÓN, LAS SUCEVAS AMPLIACIONES Y LAS CRISIS INTERNAS	83
6.1. LA CREACIÓN DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (AELC/EFTA)	85
6.2. LAS INICIATIVAS PARA LA UNIÓN POLÍTICA (PLANES FOUCHET I Y II)	86
6.3. LA PRIMERA AMPLIACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	90
6.4. LOS PROBLEMAS DE LA REALIZACIÓN DEL MERCADO COMÚN	91
6.4.1. LA CRISIS DE LA SILLA VACÍA Y EL COMPROMISO DE LUXEMBURGO	92
6.4.2. LA UNIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	93
6.4.3. LA CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA HAYA DE 1969	94
6.4.4. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: EL PLAN WERNER DE 1971	96
6.4.5. LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA: EL INFORME DAVIGNON	99
6.4.6. DE LAS CUMBRES EUROPEAS A LA CREACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO EN 1975. ..	100
6.4.7. JEAN MONNET Y SU PROYECTO DE GOBIERNO PROVISIONAL EUROPEO. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO	102
6.4.8. EL INFORME TINDEMANS	104
6.4.9. EL NACIMIENTO DEL SISTEMA MONETARIO EUROPEO	104
6.4.10. EL PARLAMENTO EUROPEO Y LAS PRIMERAS ELECCIONES POR SUFRAGIO UNIVERSAL	106

7. EL IMPULSO DE LA COMUNIDAD EUROPEA: EL ACTA ÚNICA EUROPEA.....	109
7.1. EL INFORME DEL COMITÉ DE LOS SABIOS.....	109
7.2. LA EUROPA DE LOS DIEZ: LA ADHESIÓN DE GRECIA.....	110
7.3. LA INICIATIVA GENSCHER-COLOMBO.....	111
7.4. LA DECLARACIÓN SOLEMNE DE STUTTGART.....	112
7.5. EL PROYECTO DE TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA DEL PARLAMENTO EUROPEO: PROYECTO SPINELLI DE 1984.....	114
7.6. LAS SEGUNDAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO.....	116
7.7. LOS ACUERDOS SCHENGEN DE 1985.....	117
7.8. EL INFORME DEL COMITÉ DOOGE.....	118
7.9. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1985.....	119
7.10. EL ACTA ÚNICA EUROPEA (AUE).....	119
7.10.1. LAS MODIFICACIONES INSTITUCIONALES.....	121
7.10.2. EL MERCADO INTERIOR: UN ESPACIO SIN FRONTERAS INTERIORES.....	122
7.10.3. LAS DISPOSICIONES MONETARIAS DEL ACTA ÚNICA.....	123
7.10.4. LA POLÍTICA SOCIAL Y NUEVAS POLÍTICAS.....	124
7.10.5. LA COOPERACIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR.....	125
7.10.6. EL PLAN DELORS '87.....	126
7.11. LA EUROPA DE LOS DOCE: LA ADHESIÓN DE ESPAÑA Y PORTUGAL.....	127
7.12. LA TERCERA ELECCIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO.....	128
7.13. EL RENACIMIENTO DEL CONSEJO DE EUROPA Y LA REUNIFICACIÓN ALEMANA.....	128
7.14. LA CONVENCIÓN SCHENGEN DE 1990 Y SU DESARROLLO POSTERIOR.....	130
8. DEL TRATADO DE MAASTRICHT DE 1992 (TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA) A LA REFORMA DE 1996.....	132
8.1. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL TUE.....	133
8.2. LA ESTRUCTURA FORMAL DEL TUE.....	137
8.3. LA UNIÓN EUROPEA. CARACTERES GENERALES.....	140
8.4. LA CUARTA AMPLIACIÓN DE LA UE.....	148
8.5. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	149
9. TRATADO DE ÁMSTERDAM.....	150
9.1. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE 1996.....	150
9.2. EL CONTENIDO DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM.....	151
10. EL TRATADO DE NIZA.....	153
10.1. LA CIG' 2000.....	154
10.2. LO FUNDAMENTAL DEL TRATADO DE NIZA.....	154
11. LA QUINTA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	163

12. EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA	164
12.1. ANTECEDENTES	165
12.1.1. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL DE NIZA DEL 2000	166
12.1.2. EL CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN	167
12.1.3. LA CONVENCION EUROPEA	167
12.1.4. CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL	168
12.1.5. FIRMA DEL TRATADO	169
12.1.6. PROCESO DE RATIFICACIONES Y ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO	169
12.2. ESTRUCTURA DEL TRATADO	173
12.2.1. OBJETIVOS, VALORES Y PRINCIPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA	175
12.2.2. DECLARACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA ..	178
12.2.3. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS	180
12.2.4. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES	181
12.3. PRINCIPALES NOVEDADES EN EL TRATADO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA	181
12.3.1. SIMPLIFICACIÓN	181
12.3.2. EFICACIA	182
12.3.3. ESQUEMA INSTITUCIONAL	184
12.3.4. PARLAMENTOS NACIONALES	184

CAPÍTULO III. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

1. LAS GENERALIDADES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL	186
1.1. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA UNIÓN EUROPEA ..	189
1.2. LA DISTRIBUCIÓN DE PODERES	191
1.3. LA COMPETENCIA DE ATRIBUCIÓN	192
1.4. EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL	192
2. LA COMISIÓN EUROPEA	193
2.1. COMPOSICIÓN	194
2.2. ESTATUTO DE LA COMISIÓN Y DE SUS MIEMBROS	196
2.3. LOS PODERES DE LA COMISIÓN	198
3. EL CONSEJO EUROPEO	204
3.1. COMPOSICIÓN	206
3.2. LOS PODERES DE ORIENTACIÓN	206
4. EL CONSEJO DE MINISTROS	208
4.1. NATURALEZA DEL CONSEJO	209
4.2. COMPOSICIÓN	210
4.3. LA PRESIDENCIA	212
4.4. LOS PODERES DEL CONSEJO DE MINISTROS	204
4.5. LOS PROCEDIMIENTOS DE VOTACIÓN	218

5. EL PARLAMENTO EUROPEO.....	223
5.1. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN INTERNA.....	225
5.2. EL SISTEMA DE VOTACIONES Y QUÓRUM.....	227
5.3. LA ELECCIÓN MEDIANTE SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO.....	228
5.4. EL PODER DE CONTROL POLÍTICO.....	229
5.5. LOS PODERES EN EL PROCESO NORMATIVO Y EL PARLAMENTO EUROPEO.....	232
5.6. LOS PODERES PRESUPUESTARIOS.....	237
6. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.....	239
6.1. SU NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN.....	240
6.2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	243

CAPÍTULO IV. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

1. GENERALIDADES. EL ORIGEN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.....	246
2. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.....	248
2.1. COMPETENCIAS ESPECÍFICAS.....	249
2.1.1. COMPETENCIAS DE CONTROL.....	250
2.1.2. COMPETENCIAS DE ACCIÓN.....	252
2.1.2.1. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.....	253
2.1.2.2. COMPETENCIAS CONCURRENTES.....	256
2.1.3. COMPETENCIAS EXTERNAS.....	256
2.2. COMPETENCIAS SUBSIDIARIAS.....	260
2.3. COMPETENCIAS IMPLÍCITAS.....	260
2.4. DISTINCIÓN ENTRE COMPETENCIAS IMPLÍCITAS Y SUBSIDIARIAS.....	261
3. CARACTERES GENERALES DE LA COMPETENCIA COMUNITARIA.....	262
3.1. LA IRREVERSIBILIDAD DE LA COMPETENCIA COMUNITARIA.....	263

CAPÍTULO V. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO COMUNITARIO EN SU RELACIÓN CON LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS.

1. GENERALIDADES.....	265
2. LA AUTONOMÍA DEL DERECHO COMUNITARIO.....	267
2.1. AUTONOMÍA RESPECTO AL DERECHO INTERNACIONAL.....	268
2.2. AUTONOMÍA EN RELACIÓN CON EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	271
3. EL PRINCIPIO DE SUPRANACIONALIDAD.....	273
3.1. ¿CESIÓN, TRASPASO O ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS?.....	274
3.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES JURÍDICOS DE LA SUPRANACIONALIDAD DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.....	276

4. LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO	278
4.1. EL FUNDAMENTO DE LA PRIMACÍA	279
4.2. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO.....	281
4.3. PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO Y CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS.	285
5. EL PRINCIPIO DE EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO.....	288
5.1. FUNDAMENTO Y CONCEPTO..	289
5.2. LOS EFECTOS DE LA EFICACIA DIRECTA.	293
5.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA EFICACIA DIRECTA.....	294
5.4. EL PRINCIPIO DE EFICACIA DIRECTA Y LAS OBLIGACIONES DE HACER Y DE NO HACER DE LOS ESTADOS..	295
5.5. DISPOSICIONES NO DIRECTAMENTE APLICABLES	296
6. LA UNIDAD DEL DERECHO COMUNITARIO.	296
7. EL PRINCIPIO DE COMPLEJIDAD	299

CAPÍTULO VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MUTACIONES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.

1. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MUTACIONES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.	301
1.1. EL DEBATE EUROPEO SOBRE LA PERTINENCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PREVIA A LA RATIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE MAASTRICHT.....	304
1.1.1. LAS DIFERENTES POSICIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y SUS CONSECUENCIAS.....	305
2. EL IMPACTO CONSTITUCIONAL EFECTIVO DE LAS REGULACIONES CONTENIDAS EN EL TRATADO DE MAASTRICHT	307
2.1. EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO COMUNITARIO	308
2.2. LOS EFECTOS DEL PROCESO DE UNIÓN ECONÓMICA	312
2.3. LA APORTACIÓN DE NUEVOS PRINCIPIOS GENERALES Y LA MARGINACIÓN DE LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES	314
3. LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL SIN SEGUIR PREVIAMENTE EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA	316
3.1. LA DOCTRINA DE LAS MUTACIONES CONSTITUCIONALES.	317
3.2. LA TRASLACIÓN DEL PODER CONSTITUYENTE Y LAS FORMAS NUEVAS DE ACEPTACIÓN DE LA PÉRDIDA DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS	320

CAPÍTULO VII. LA UNIÓN EUROPEA COMO MODELO DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

1. LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: ANÁLISIS SOBRE SU NATURALEZA Y CRÍTICAS.	324
2. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL.	326
2.1. EL FEDERALISMO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA.	328
2.2. LAS TENDENCIAS FEDERALISTAS EN EL MOVIMIENTO DE INTEGRACIÓN EUROPEA	333
2.3. LOS ELEMENTOS FEDERALES EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA.....	336
2.3.1. LA UNIÓN EUROPEA COMO COMUNIDAD DE DERECHO.	336
2.3.2. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS: EL PRINCIPIO FEDERAL Y EL PRINCIPIO CONFEDERAL.....	338
2.3.3. ATRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS.....	339
2.3.4. LA HACIENDA FEDERAL.....	341
CONCLUSIONES.....	343
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	365

INTRODUCCIÓN

Cierto es que el proceso de integración comunitaria se encuentra en una fase avanzada, pero también lo es que está impregnado de ambigüedades conceptuales, circunstancia que invita a la reflexión sobre el tema que constituye la columna vertebral de la presente investigación: El concepto de soberanía Estatal en la Unión Europea.

El sistema de integración europeo se encuentra inmerso en una dinámica caracterizada por la debilitación de las economías nacionales y a la par por el fortalecimiento del andamiaje económico mundial; ambas situaciones provocaron la fractura del lazo histórico entre mercado y territorio del Estado, y en consecuencia el ámbito estatal de control vio disminuido.

En el caso de la Unión Europea, los Estados miembros optaron por crear un sistema de gran complejidad, un ente con cualidades atípicas respecto de las demás organizaciones que existen en el ámbito internacional, por ejemplo: Invistieron de supranacionalidad el actuar de sus instituciones; también dotaron de supremacía a la normatividad comunitaria en relación con el derecho estatal. Razones como las dos anteriores, permiten sostener que, en relación con la Unión Europea, el concepto tradicional de soberanía ha sufrido mutaciones; pues si por definición una característica esencial de ella radica en que sobre el poder soberano no existe otro más que le imponga ciertas determinaciones; cómo puede explicarse que los Estados miembros puedan ser compelidos a cumplir las decisiones de órganos comunitarios, ya sean éstos de carácter administrativo o bien judiciales.

La Unión Europea cuenta con competencias que los Estados le han atribuido, ya que han consentido limitar el ejercicio de determinados derechos soberanos a favor de las instituciones comunitarias.

El desenvolvimiento de este fenómeno equidistante de atribución de competencias y de desposeimiento de poderes soberanos se fundamenta en dos hechos: El primero, que los sistemas constitucionales domésticos permitan dicha transferencia; y segundo, que los Estados miembros no se encuentren vinculados inexorablemente con la doctrina de la soberanía absoluta, ya que, si fuese de otra manera su participación en estos esquemas de integración sería prácticamente inviable. He aquí la justificación específica de la presente

investigación: Determinar que elementos integrantes del concepto clásico de soberanía se han dejado a un lado, para la incorporación de otros que permitan la existencia de un modelo de integración tan complejo como lo es el de la Unión Europea.

En dicha tesis, es imprescindible que el camino trazado para efectuar la presente investigación abarque un estudio preliminar, no sólo sobre el concepto de soberanía y su evolución histórica, sino también sobre el Estado y sus elementos constitutivos; lo anterior con la finalidad de determinar los alcances del concepto clásico de soberanía.

Una vez efectuado lo anterior, es esencial recorrer el proceso histórico de integración en el viejo continente para entender los factores que propiciaron el caldo de cultivo donde se generó la Unión Europea. Colmado este conocimiento, fundamental es efectuar un estudio sobre el marco institucional y el sistema de competencias de la comunidad europea, que nos permitirán comprender el alcance de los principios que rigen al Derecho comunitario en relación con los ordenamientos internos, tales como la supranacionalidad, la primacía del acervo comunitario respecto del Derecho doméstico y la eficacia directa de la normatividad que compone el sistema europeo.

Contando con todas estas herramientas es viable examinar el fenómeno de las mutaciones de las constituciones estatales que se originó a raíz del desarrollo del entramado comunitario. Por último, se revisa la Unión Europea como un modelo de organización, de donde se deriva que el sistema de integración europeo, hoy en día, puede catalogarse como una federación en proceso de creación, que además se encuentra inmersa en una dinámica de constitucionalización.

No es posible dejar a un lado, el hecho de que los Estados integrantes de la Unión decidieron recientemente lanzar al terreno jurídico una nueva figura híbrida: El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, conocido también como Tratado Constitucional, o en otros casos simplemente como Constitución. Desde el plano del derecho internacional surgen dudas sobre el contenido material del tratado, pues contempla en su texto disposiciones propias para la creación y sustento de un Estado, sin que la Unión Europea lo sea; o bien desde el ámbito constitucional, la sería incógnita es determinar quién es el titular de la soberanía que hace factible este nuevo pacto constitucional.

A través de esta investigación se intentará hallar respuestas a preguntas como las siguientes: ¿El Derecho Comunitario es un nuevo sistema jurídico, o goza de las cualidades del Derecho Internacional? ¿Ha transmutado el concepto político clásico de soberanía? ¿La Unión Europea tiene la naturaleza de federación de Estados o de una Confederación? ¿El pueblo europeo ha decidido darse una Constitución o es mera voluntad Estatal? ¿La Constitución Europea es en realidad una constitución o un tratado internacional?

ABREVIATURAS

AELC (Asociación Europea de Libre Comercio)
AUE (Acta Única Europea)
BENELUX (Bloque formado por Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo)
BCE (Banco Central Europeo)
CCEE (Comunidades Europeas)
CE (Comunidad Europea)
CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero)
CED (Comunidad Europea de Defensa)
CEDH (Convenio Europeo de Derechos Humanos)
CEE (Comunidad Económica Europea)
CEEA o EURATOM (Comunidad Europea de Energía Atómica)
CES (Comité Económico y Social)
CIG (Conferencia Intergubernamental)
COREPER (Comité de Representantes Permanentes)
COREU (Grupo de Corresponsales Europeos)
CPE (Cooperación Política Europea)
ECU (Unidad Monetaria Europea)
EEUU (Estados Unidos de Norteamérica)
EFTA (European Free Trade Agreement)
EURO (Moneda de curso legal en la zona Euro)
FECOM (Fondo Europeo de Cooperación Monetaria)
FED (Fondo Europeo de Desarrollo)
FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)
FEOGA (Fondo de Garantía y Orientación Agraria)
FSE (Fondo Social Europeo)
IME (Instituto Monetario Europeo)
IVA (Impuesto del Valor Agregado)
JAI (Asuntos Judiciales y del Interior)
OCM (Organización Común de Mercado)
OECE (Organización Europea de Cooperación Económica)
ONU (Organización de las Naciones Unidas)
OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)
PAC (Política Agraria Común)
PCM (Política Comercial Común)
PE (Parlamento Europeo)
PESC (Política Exterior y Seguridad Común)
PGSR (Programa General de Supresión de Restricciones al Derecho de Establecimiento)
PIB (Producto Interno Bruto)
SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales)
SME (Sistema Monetario Europeo)
TCE (Tratado de la Comunidad Europea)
TCECA (Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero)
TCEE (Tratado de la Comunidad Económica Europea)
TJCE (Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea)
TPI (Tribunal de Primer Instancia)
TUE (Tratado de la Unión Europea)
UEBL (Unión Económica entre Bélgica y Luxemburgo)
UE (Unión Europea)
UEM (Unión Europea Monetaria)
UEO (Unión Europea Occidental)
UEO (Brazo Armado de la Unión Europea)
URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas)

CAPÍTULO I. LA SOBERANÍA.

LA SOBERANÍA ES A LOS PUEBLOS LO QUE
LA LIBERTAD A LOS HOMBRES.

MARIO DE LA CUEVA

1. LA SOBERANÍA

Para explicar la doctrina de la soberanía es necesario evocar, en primera instancia, su origen y su evolución, para posteriormente ensayar un concepto sobre esta institución, todo esto bajo el amparo de la “Teoría General del Estado”, pues entre el concepto de Estado y el de Soberanía existe una relación indisoluble, en virtud de que no es viable imaginarse al Estado sin el concepto de soberanía. En este mismo sentido IGNACIO BURGOA¹ sostiene que hay una “especie de simbiosis intelectual, en el sentido de que entre una y el otro existe una interrelación lógicamente inextricable”.

Dentro de la “Teoría General del Estado” el concepto de soberanía es uno de los tópicos más estudiados y que ha causado serias polémicas entre los tratadistas de la materia, sin embargo hay un lugar común entre todos ellos, ya que en su unidad sostienen que es una concepción que desde su origen ha mantenido una evolución histórica determinada por las circunstancias de cada época, y por lo tanto en la actualidad el término soberanía y su conceptualización están condicionados por la situación reinante, dicho en otras palabras, el concepto de soberanía se encuentra envuelto en una dinámica cambiante y en constante evolución. Debido a lo anterior es posible sostener como lo hace JELLINEK² que la soberanía “aparece condicionada constantemente en su aspecto histórico, por las circunstancias de cada edad”.

Bajo esta óptica analizaremos la evolución del concepto de soberanía, estudiando las circunstancias que le determinaron en cada época hasta nuestros días y que de alguna manera han sido indispensables para construir el paradigma que en la actualidad representa dicha figura, tanto en el ámbito jurídico como en el político.

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 190.

² Jellinek, George. “Teoría General del Estado”. Fondo de Cultura Económica. México, 2000. Pág. 539.

1.1. Evolución histórica del concepto de soberanía.

La evolución histórica del concepto de soberanía puede concebirse como una de las aventuras más enriquecedoras, no sólo del pensamiento del ser humano, sino de los pueblos en su afán por conquistar su libertad y de esta manera constituirse en los dueños y guías de sus propios destinos.

No obstante que en la antigüedad el concepto de soberanía no era conocido, en virtud de que el poder del Estado no encontraba contraposición con otros poderes, es necesario analizar los antecedentes que dieron origen a dicho concepto, a fin de comprender con claridad los alcances de la figura de la soberanía.

1.1.1. Conceptos de la antigüedad clásica.

Como antecedentes remotos se encuentran las antiguas estructuras análogas al Estado contemporáneo, en las que las sociedades asentadas en un territorio lograron diferenciar los gobernantes de los gobernados a través de normas jurídicas, propiciando así cierta independencia. En este caso se ubican el mundo helénico y el romano.

En Atenas el poder político en el siglo V a.c. se actualizaba a través de su estructura autárquica³, entendida ésta como la cualidad que hacía posible que se bastase a sí misma frente a otras estructuras. “En relación con otras formas políticas semejantes supo mantener su independencia, en lo interno la estructura también expresó el atributo de supremacía en tanto gobernantes y gobernados estaban imposibilitados a oponerse al derecho natural”.⁴ De acuerdo con la idea anterior se encuentra EFRAÍN POLO BERNAL⁵ que sostiene lo siguiente:

Para ARISTÓTELES, no obstante que señaló que el poder público o poder social reside en los hombres libres, fijó el concepto de autarquía, y no el de soberanía, pues para él, el Estado como independiente respecto del exterior, no se funda en la naturaleza de poder supremo, sino en cuanto a la situación que le es propia de ser en sí mismo para satisfacer todas sus necesidades.

³ La autarquía es comprendida como el poder y la capacidad con la que esta cuenta a fin de darse la organización que más crea conveniente sin la injerencia de potencias ajenas o extrañas.

⁴ Sánchez Brúgas, Enrique. “Derecho Constitucional”. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 271.

⁵ Polo Bernal, Efraín. “Derecho Constitucional”. Editorial Porrúa. México, 1985. Pág. 301.

Como puede apreciarse, el mundo helénico empleaba el paradigma de una comunidad autosuficiente, más no de autoridad soberana, ya que ignoraban la idea consistente en que un poder pudiera ocupar un lugar supremo en relación con otros, pues se tenía la concepción de un poder que enmarcaba a todos, y no había contra qué contraponerlo.

De esta manera se concluye que el mundo helénico no conoció la idea de soberanía, ya que en su lugar colocaron la de autarquía, que como característica de la *polis* llevaba consigo la idea de autosuficiencia, más no de una autoridad soberana.

Por su parte Roma se conforma por un pueblo que no sólo defendía la libertad y la independencia, sino que era respetuoso del derecho. Los grupos sociales que en la época de la república incidían sobre las decisiones políticas percibían la importancia de su influencia y ya apuntaban hacia un grado de titularidad en relación con el poder del Estado. Sin embargo, tampoco encontraron la connotación de soberanía, no obstante que usaron expresiones como *potestas* e *imperium*⁶, que referían a la fuerza, más que a atributos del Estado.

En virtud de lo anterior, MARIO DE LA CUEVA⁷ válidamente sostiene que, tanto en Grecia, como en Roma no existió poder ajeno al Estado que se le opusiera, que es en sí lo que origina la existencia de la soberanía, sin embargo en los vínculos de las comunidades políticas entre sí existen determinadas características que tienen cierta similitud a los que contemplan las doctrinas actuales en relación con la soberanía exterior, la confederación y la federación.

Si bien es cierto que el concepto de soberanía, tal y como se concibe en nuestros días, no fue materia de estudio por parte de los filósofos de la época clásica, también lo es que los hechos antecedieron a la idea, y por tanto a su confección doctrinal.

1.1.2. El pensamiento medieval.

La idea de soberanía se concibió a finales de la Edad Media con el objetivo de justificar ideológicamente la batalla constante del monarca en busca del poder político absoluto, pues éste emprendió su lucha en contra del imperio, del papado y de los señores feudales, a fin de

⁶ No obstante, hay que recordar que fue en Roma donde primero se habló de *superanitas* para referirse a la autoridad suprema del emperador.

⁷ Cfr. De la Cueva, Mario. Estudio preliminar en traducción del libro de Herman Heller "La Soberanía". Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia y Fondo de Cultura Económica. México, 1995. Pág. 8.

disminuirles el poder político que detentaban, y de esta manera destruir la atomización del poder que fue característico de la época medieval.

En sus orígenes, primero fue la Iglesia la que intentó ejercer dominio, no sólo sobre los Estados, sino también sobre los señores feudales, al proclamar su independencia de los reyes. En estas circunstancias, es como se produjo el antagonismo entre la Iglesia y el Estado, que se tradujo en el establecimiento de una comparación que originó las controversias doctrinales en el medioevo respecto de cuál era superior.⁸

Por lo tanto, es la multiplicidad de poderes en conflicto durante la Edad Media lo que dio lugar al nacimiento de la concepción moderna de la soberanía, pues Europa se encontraba atomizada en al menos tres centros de poder: a) El amplio poder de la Santa Sede, b) El del emperador, y c) El de los reyes. El poder de los dos primeros aumentaba y disminuía su círculo de expansión en relación directa con los apoyos que recibían o perdían por parte de los reyes en su calidad de señores feudales, por lo que cada reino comprendía cotos de poder que eran ejercidos en forma absoluta por estos últimos.

Desde siempre la historia del concepto de soberanía se ha caracterizado por ser el centro de las luchas políticas y del intento de afirmación de un poder sobre otros, por ende involucra una pugna de carácter político, que en palabras de FELIPE TENA RAMÍREZ⁹ se sintetiza de la siguiente forma:

Del Papado reivindicó la integridad del poder temporal; del imperio le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador; y de los señores feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio.

Concluyendo, la idea moderna de soberanía se originó en la batalla librada por la realeza —especialmente Francia— a fin de cristalizar su independencia externa frente al Sacro Imperio y al Papado, y lograr su supremacía interna respecto a los señores feudales, es decir la noción de soberanía nace como un pilar construido *ex profeso* para sostener el edificio de la monarquía y así contrarrestar el poder del emperador, la Iglesia y los reyes.

⁸ Cfr. Hallivis Pelayo, Manuel. "Fisco, federalismo y globalización en México". Tax Editores Unidos. México, 2003. Pág. 39.

⁹ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 4.

La rivalidad entre la potestad eclesiástica y la temporal o secular, se mantuvo durante un largo periodo, y fue hasta el siglo XV que la Iglesia cedió a su antigua ambición y decidió concentrarse en la labor de conservar, a través de los Estados pontificios, la soberanía sobre la Italia central; situación que supuso para Europa un cambio trascendental en su devenir político.

1.1.3. El mundo renacentista.

En el siglo XVI se iniciará y consumará parcialmente una transformación extraordinaria en la concepción de la soberanía, pues en dicha época tuvo lugar la batalla entre el poder temporal de los hombres, y el orden ético jurídico divino. La recompensa buscada: La conquista de la soberanía para ponerla a su servicio. El poder temporal buscaba crear un orden terrestre y humano en el que cupieran todos los hombres y todos los credos; en contraposición del poder divino que intentaba justificar sus pretensiones de poder político.

En esta época se desarrollan, principalmente, tres distintas corrientes que lucharían por la desajenación del poder y del hombre:

- a) La encabezada por BODINO, autor de “Les six livres de la république”;
- b) La sostenida por MAQUIAVELO, en su libro “El Príncipe”; y
- c) La partidaria de la idea del derecho natural, cuyos exponentes fueron pensadores de la talla de HUGO GROCIO.

BODINO fue el jurista que expuso, en términos clásicos, el problema de la soberanía y que sirvió al rey de Francia para justificar ideológicamente sus pretensiones de poder político absoluto¹⁰. Para el pensador francés, la soberanía es un poder absoluto y perpetuo que reside en el príncipe. En este mismo orden de ideas, el término absoluto lo entiende como la potestad de dictar la legislación civil a la que estaría sujeta el pueblo. Por otro lado, asimila lo perpetuo como el poder irrevocable que le ha sido conferido por disposición divina.

En estos términos, BODINO fue el primero en definir al Estado en razón de la soberanía como un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común con potestad soberana conocida como *summa potestas*.

¹⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel. “Elementos de Derecho Constitucional”. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982. Pág. 239.

Para este pensador las señales características de la soberanía se resumían en aquellas facultades de las que disponía el Rey y no los demás, y que se hacían consistir en hacer la guerra y firmar la paz, el nombramiento de determinados altos funcionarios, poder de decisión último sobre determinadas cuestiones previamente resueltas por otras instancias y concesión de gracia.¹¹

BODINO se refería a la soberanía como el poder que detentaba el reyen particular, y en tal virtud se “identificaba en su persona, al sujeto que ejercía la fuerza superior a las demás, independientemente o paralelamente si se quiere, a la conveniencia de justificar en un sentido institucional que esto debía ser así y no de otro modo”¹². Durante esta etapa, el concepto de soberanía se fundió con el de soberanía monárquica, y éste a su vez con el de soberanía estatal. De esta amalgama surgieron expresiones como la de “El Estado soy yo”, de Luis XIV considerado como el más absolutista de los reyes franceses.

Así, los términos soberano y rey se convirtieron en sinónimos, o dicho en otras palabras, dos caras de la misma moneda, originándose la caracterización clásica de la soberanía regia, entendida como inseparable de la persona del rey y que por razones obvias no estaba dispuesto a compartir. Además, se consideraba al poder soberano como inalienable, característica que no era sino una consecuencia propia, tanto de su naturaleza política, como del atributo que lo distinguía de los otros centros de poder, es decir, de su supremacía.

Por último, no hay que pasar por alto que en la época del absolutismo, el mundo se encontraba dividido en Estados separados e independientes, que no tenían uno sobre otro ninguna autoridad, por lo que la teoría de **BODINO**, en su forma primera, estaba admirablemente bien adaptada a la realidad del Estado absoluto y al supuesto fundamental en que se basaba —la autoridad del Rey—. Concluyendo, el supuesto de la autoridad real, consistía en que el rey mandaba y el pueblo obedecía, y el rey no obedecía a nadie. Asimismo, las fuertes raíces religiosas y territoriales, resabio del medioevo, se unen a este concepto que se iba formando y que más adelante va a constituir atributo esencial del Estado.

MAQUIAVELO como el más agudo escritor político de su tiempo, no pretendió, en su obra, estudiar a fondo el problema de la organización política de los Estados, ni el de su soberanía, sino que se centró en organizar, la Italia de su tiempo, un Estado en una sociedad que juzgaba

¹¹ Cfr. Pérez Royo, Javier. “Curso de Derecho Constitucional”. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1996. Pág. 70.

¹² Covián Andrade, Miguel. “Teoría Constitucional”. Editorial Global Pressworks, S.A. de C.V. México, 1998. Págs. 133 y 134.

corrompida, tal y como los expone ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO¹³ al prologar “El Príncipe” en su quinto centenario, ya que sostiene que su autor no intentó hacer de Italia un Estado distinto, sino un miembro más en la comunidad de Estados soberanos, como lo quisieron los patriotas del *Risorgimento*, es decir la resurrección pura y simplemente, de la *Roma antica*.

Para lograrlo MAQUIAVELO proponía que el único gobierno eficaz era el de la monarquía absoluta. Para él el gobierno se funda en la debilidad e insuficiencia del individuo, incapaz de protegerse contra la agresión de otros individuos, a menos que tenga el apoyo del poder del Estado. Consideraba que la naturaleza humana es profundamente agresiva y ambiciosa; en consecuencia los hombres se encuentran siempre en situación de lucha y competencia. Por ello insiste en que el gobierno que quiera tener éxito debe aspirar ante todo a garantizar la seguridad de la vida y la propiedad. Para él un Estado afortunado tiene que ser fundado por un solo hombre, y las leyes y el gobierno por él creados determinan el carácter nacional de su pueblo. Las virtudes morales y cívicas surgen de la ley y, cuando una sociedad se ha corrompido, no puede nunca reforzarse por sí misma sino que tiene que tomarla en manos un legislador omnipotente que restaure los sanos principios establecidos por su fundador¹⁴. En tales condiciones desde el ocaso de la época medieval y durante el Renacimiento —siglos XV y XVI— se origina el tránsito del feudalismo al absolutismo monárquico.

De esta manera el triunfo correspondió finalmente a la monarquía, que organizó al Estado absolutista, primera manifestación del Estado moderno. No obstante lo anterior, el hombre renacentista no quería regresar al pasado, y someterse ciegamente a un derecho y a una moral divinos, quería ser el creador de su mundo, de su derecho y de su moral. De esta forma, el poder estatal quedó liberado de los viejos amos: dios y la iglesia, pero adquirió uno nuevo: el derecho natural de la razón. Las palabras de HUGO GROCIO, que constituyen una especie de manifiesto de la nueva escuela, merecen transcribirse:

¹³ Cfr. Gómez Robledo, Antonio. Prólogo titulado Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario, en el libro de “El Príncipe”. Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. XXVII.

¹⁴ Cfr. Naranjo Mesa, Vladimiro. “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000. Págs. 228 y 229.

“El derecho natural es un dictado de la recta razón, que indica que alguna acción, por su conformidad o disconformidad con la misma naturaleza racional tiene fealdad o necesidad moral... Es tan inmutable que ni aun dios la puede cambiar... pues, como ni dios siquiera puede hacer que dos y dos no sean cuatro, así tampoco lo que es malo intrínsecamente no lo sea”¹⁵.

De lo anterior se desprendió la tesis que daría sustento a gran parte de la filosofía que se desarrolló en el siglo de las luces: La soberanía de la razón y del derecho natural que derivaba de ella.

1.1.4. De la ilustración a la Revolución.

La doctrina desarrollada durante el siglo de las luces destruye la titularidad del derecho de soberanía en la persona del rey, para depositar el poder en el pueblo, trazando el camino sobre el que las instituciones políticas transitarían para ejercer sus facultades de gobierno, sin embargo dentro de las nuevas corrientes iusnaturalistas y contractualistas figuraba la absolutista de HOBBS, que se basa en el análisis que formula sobre la naturaleza humana; ya que de acuerdo a lo que expone, el ser humano es propenso a dominar a sus semejantes a través del empleo de la fuerza.

HOBBS coloca a los hombres en un primitivo estado de guerra entre sí, en una situación de lucha constante... partiendo de esta premisa... infiere que como en la anarquía y en el caos es imposible vivir, los hombres tienen la imperiosa necesidad de unirse; de formar una comunidad, que es el Estado, para que dentro de ella la vida social pueda ser factible y desarrollarse sin violencias, disturbios y luchas que la destruirían.¹⁶

En este mismo orden de ideas, la urgencia de constituir un Estado surge de la necesidad del ser humano de lograr un entorno dotado de paz entre los interantes del mismo, y así crear un espacio propicio para convivir. Para lograrlo es indispensable un orden donde impere la paz, exigencia que únicamente puede allanarse si sus miembros, confían el poder coactivo a otros para que lo implanten y así, no sólo proscribir la violencia dentro de la comunidad, sino también crear un ambiente adecuado para la convivencia.

¹⁵ De la Cueva, Mario. Estudio preliminar en traducción del libro de Hermann Heller “La soberanía”. Op. Cit. Pág. 19.

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 200.

De lo anterior puede derivarse que el origen del Estado deviene de un pacto entre los hombres que reconoce, por un lado, como motivo el estado de guerra o fuerza primitiva, y por el otro, la aspiración de desterrarlo y en su lugar contar con un estado de orden coactivo; dicho en otras palabras para el autor del Leviatán, en todo Estado debería existir un órgano, cuya autoridad sea infragmentable y legalmente ilimitada a fin de que sus órdenes en sí mismos produzcan derecho. Esto puede apreciarse en las propias palabras de HOBBS¹⁷, ya que personifica al Estado en un hombre o en una asamblea de hombres, argumentando al efecto lo siguiente:

El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismo y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad. Esto equivale a decir: elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernan la paz y a la seguridad común; que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquél, y sus juicios a su juicio.

Como puede apreciarse, lo anterior se traduce en algo más que el otorgamiento general del consentimiento, pues con él se crea una unidad real que se concentra en una sola persona en razón del acuerdo recíproco de todos los integrantes de la comunidad para transferir a este hombre o asamblea de hombres el derecho de gobernarlos. Al constituirse el pacto se crea una persona denominada Estado, que refleja la voluntad de la multitud unida, dando origen al Leviatán, al que se le ha conferido el poder y fortaleza para proteger a cada uno de sus integrantes frente a los riesgos de violencia que existe dentro de su propio entorno y en el extranjero. Es así como HOBBS¹⁸ concluye que la esencia del Estado es la siguiente:

Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.

¹⁷ Hobbes, Thomas. "Leviatán". Cap. 17. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. Pág. 137.

¹⁸ Idem.

Por lo tanto, en palabras de JAVIER PÉREZ ROYO¹⁹, soberanía no es para HOBBS, supremacía, como era para BODINO, sino monopolio. El poder del Estado o es único o simplemente no lo es.

Otro pensador de la época, pero que sostiene una postura contraria a la de HOBBS es LOCKE, ya que empleó como principal argumento el estado de naturaleza en que el ser humano se encontraba antes de conformar la sociedad civil, cuyas características esenciales eran el orden y la razón que imperaban en las relaciones humanas en su status primitivo, es decir, por el derecho natural²⁰, antecedente del derecho positivo. Bajo estas circunstancias, los hombres decidieron constituir una comunidad política a través de un pacto social, y como consecuencia de ello crearon una autoridad a fin de que se encargara de cuidar la observancia de los derechos de cada uno de ellos. No obstante, de acuerdo a lo expuesto por LOCKE, este acto constitutivo no suponía el traslado del poder comunitario hacia el órgano de gobierno, cuya actuación, en todo momento se encuentra circunscrita por el derecho natural. El pacto por medio del cual se crea la sociedad política debe ser a partir del consenso mayoritario, considerando sometidos a él a los grupos minoritarios.

Influenciado por las ideas de LOCKE encontramos a MONTESQUIEU, quien en su libro "El Espíritu de las Leyes" (1748) no se preocupa por desentrañar la procedencia de la sociedad humana, pues la concibe como un organismo natural, sino que los temas en que desarrolla su teoría se relacionan con: a) La definición de la ley y de la justicia; b) Detallar las formas de gobierno; y c) Crear un sistema de pesos y contrapesos para obtener un equilibrio entre los poderes del Estado.

El tema relevante en el pensamiento de MONTESQUIEU es el relativo a la división de poderes cuyo fundamento y razón de ser es la preservación de la libertad del ser humano que se encuentra inmerso en una comunidad política, con independencia del régimen de gobierno que tenga. La libertad en todo momento se encuentra amenazada por los órganos de gobierno que conforman el poder público, por lo que infiere que dentro del Estado debe existir un sistema de equilibrio entre ellos a fin de que sea el mismo poder el que detenga al poder.

¹⁹ Pérez Royo, Javier. "Curso de Derecho Constitucional". Op. Cit. Pág. 70.

²⁰ Para Hobbes la vida, la libertad y la propiedad eran derechos humanos naturales que se encontraban en riesgo de ser quebrantados en el referido estado de naturaleza en el que el hombre se ubicaba, pues no existía poder alguno que velara por su respeto.

Por su parte, la tesis de ROUSSEAU consiste básicamente en que la soberanía y el Estado tienen su origen en un contrato social, ya que esta es la única explicación que hace posible conciliar el *status* de sujeción en que se ubican los hombres que viven en sociedad con la circunstancia de que el individuo es, en esencia libre y no le es posible prescindir de su libertad.

En el “Contrato Social”, ROUSSEAU afirma que el ser humano nació libre, sin embargo en todas partes está encadenado, y propone como solución hallar una forma de asociación a través de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca más que a sí mismo, y quede tan libre como antes.

Así, el hombre sigue gozando de libertad en la medida que la voluntad general, a través de la cual se constituye el “Contrato Social”, comprende en sí la voluntad del ciudadano. De lo anterior se deriva la siguiente fórmula: “El hombre, igual a sus semejantes por naturaleza y libre frente a todos, es asimismo por naturaleza persona, es un pueblo, es una comunidad de personas”.²¹

Ahora bien, el objeto del “Contrato Social” no es tan sólo producir un cuerpo moral y colectivo, sino también, y esencialmente, crear en el seno de la sociedad una autoridad pública, superior a los individuos.

A este efecto, el contenido del pacto social lo constituye, según ROUSSEAU, la cláusula siguiente: Cada uno de los contratantes, es decir, cada miembro del cuerpo nacional en formación, consiente en una enajenación total de su persona a favor de la comunidad, en tanto que se subordina, él y su voluntad, a la suprema dirección de la voluntad general, la que se convierte así en soberana. Pero por otra parte, cada miembro es admitido por todos los demás como parte indivisible del todo, y por consiguiente, la misma voluntad general no es sino una resultante de voluntades individuales; es la suma numérica de las voluntades particulares e iguales de los asociados.²²

En tales circunstancias se puede concluir que para ROUSSEAU, el soberano solamente se conforma por los particulares que lo componen, y en este sentido, si un Estado se integra por cien mil ciudadanos, entonces cada miembro detenta una cienmilésima parte de la autoridad soberana, o bien a cada individuo le corresponde una parcela de soberanía. De esta forma, al ser necesario

²¹ De la Cueva, Mario. Estudio preliminar en traducción del libro de Hermann Heller “La soberanía”. Op. Cit. Pág. 28.

²² Carré de Malberg, R. “Teoría General del Estado”. Traducción por José Lión Depetre. UNAM/Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Págs. 875 y 876.

tomar una decisión soberana, será indispensable convocar a la totalidad de los ciudadanos —el pueblo— a fin de que sumen las voluntades particulares para integrar la voluntad general. Dificilmente alguna cuestión sometida al pueblo gozará de unanimidad, por lo que hay que atenerse a lo que disponga la mayoría de las voluntades.

Para él sólo existe una ley que, por su naturaleza, exija un consentimiento unánime: es el pacto social. Fuera de este contrato primitivo, la voz del mayor número obliga siempre a los demás; es una consecuencia del contrato mismo. Así, la unanimidad en el consentimiento primitivo legitima a la voluntad general en los casos posteriores en que haya sido determinada por un cálculo de mayoría. En ambos casos, el ciudadano al obedecerla sólo se obedece a sí mismo; y por lo tanto se mantiene la libertad del ciudadano del Estado. La suma de fuerzas origina lo que ROUSSEAU denomina voluntad general, que es un poder que radica en la sociedad civil misma, entendida ésta como el pueblo o nación. Dicho poder es soberano en la medida que es ilimitado y se impone coactivamente a las voluntades particulares de los miembros del ente social; y como éste a su vez se integra por aquellos, los intereses de ambos se compatibilizan.

De esta manera, la revolución francesa adopta el concepto de soberanía y traslada su titularidad al pueblo. “Al sustituir la soberanía del rey por la del pueblo, los doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de exclusividad, independencia, indivisibilidad y limitación que habían caracterizado al poder soberano”.²³

Así, en la “Declaración de los Derechos del Hombre de 1789” se sostiene que la soberanía está en la Nación, al disponer que: El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

De este principio se deriva que no es posible fraccionar la soberanía en tantas partes como ciudadanos hayan —tal y como pretendía ROUSSEAU—, sino que ésta reside en la universalidad del cuerpo social llamado nación, es decir, el ciudadano no es poseedor de una parcela de soberanía, sino que forma parte de su titularidad en cuanto es integrante de la nación. Así, quedó trazada la línea de la soberanía nacional que habría de caracterizar la concepción francesa de la misma.

²³ Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 5

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN²⁴ sostiene que “a partir de la Revolución Francesa, las organizaciones políticas se dieron a la tarea de consolidar sus regímenes jurídicos y a cohesionar sus componentes sociales, por ello la idea de soberanía dio sustento a la justificación del Estado como forma de organización y como idea política”.

1.1.5. La soberanía a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

En el ambiente germánico de fines del siglo XVIII y principios del XIX, KANT (1724-1804) y FICHTE (1762-1814) siguen las ideas de ROUSSEAU y sostienen que la sociedad civil y política se origina en el contrato, en virtud el cual la soberanía reside en el pueblo y los ciudadanos tienen derecho a expresarla por medio del sufragio. Pero KANT —con miras a salvaguardar el orden establecido— niega al pueblo el derecho de discutir el origen del poder imperante. Contra el poder legislativo soberano de la ciudad, ninguna resistencia de parte del pueblo puede legitimarse. FICHTE, en cambio, sostiene que el Gobierno, como órgano del poder, está sometido al pueblo, y éste es el depositario del poder supremo, del cual es responsable sólo ante Dios.²⁵

Esta preocupación por la estabilidad produjo en la primer mitad del siglo XIX el desarrollo del pensamiento contrarrevolucionario. Autores de la época de la talla de JOSEPH DE MAISTRE (1753-1821) sostuvieron que el origen de la Revolución había sido separar soberanía y sociedad, pues con ello se debilitaban, tanto la primera como la segunda, ya que una era reducida al mero resultado de las voluntades de los individuos, que en todo momento era susceptible de ser revocada por ellos, y la otra era a su vez reducida a una simple multitud de individuos carente de orden y forma; razones que le impulsaba a este conglomerado a buscar un soberano nuevo. Así la Revolución era detallada como el punto de partida de un acontecimiento que indudablemente habría derivado en un desorden generalizado, en el cual todo poder habría sido materia de continua contestación y por ende cualquier orden constitucional estable, habría sido imposible.

²⁴ Serrano Migallón, Fernando. Ponencia intitulada “Protección de la propiedad intelectual en el derecho internacional y el derecho nacional” (1995) dictada en el Seminario “El Papel del Derecho Internacional en América”. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, marzo, 1995. Pág. 1.

²⁵ Cfr. González Uribe, Héctor. “Hombre y Estado”. Estudios político-constitucionales. Editorial Porrúa. México, 1988. Pág. 254.

MAURICIO FIORAVANTI²⁶ se refiere al pensamiento contrarrevolucionario de la siguiente manera:

Obviamente, el pensamiento contrarrevolucionario terminaba por asentarse sobre posiciones opuestas a las del constitucionalismo que ya conocemos, ya que negaba de raíz las mismas ideas de los derechos individuales y de la constitución escrita. Y, sin embargo, también ese pensamiento era un síntoma que revelaba la existencia de una situación incierta e irresuelta. En ella muchos advertían la necesidad de buscar un fundamento que permitiese individuar *un núcleo fundamental estable* en la experiencia política posrevolucionaria. Esta idea viene de Alemania. Es la idea de la constitución estatal, que encontramos por primera vez en la obra de GEORGE WILHEIM FRIEDRICH HEGEL (1770-1831).

Para HEGEL, el Estado es una unidad que abarca todo. Refuta la existencia de los derechos naturales del hombre; y respecto a la libertad, sostiene que sólo dentro de la esfera estatal el individuo puede disfrutar de ella. Además, el Estado es un ente real, histórico, distinto del pueblo en el que recae la soberanía, y de acuerdo con su tesis idealista, lo considera como la expresión de una idea universal, fuera de la cual la persona carece de valor, en virtud de que los individuos son sólo accidentes de su sustancia general, sin contar con derecho alguno, como no sea el de formar parte de esta sustancia y vivir en su interior, como si fueran simples piezas del inmenso engranaje estatal. Respecto de la división de poderes IGNACIO BURGOA²⁷ sostiene que HEGEL adoptó el siguiente criterio:

El poder legislativo es el poder de determinar y de instituir lo universal; el poder gubernativo es aquel al que concierne la subsunción bajo lo universal de las esferas particulares y de los casos singulares; y el poder del soberano que representa el poder de la subjetividad como última decisión de la voluntad —en el cual los distintos poderes son reunidos en una unidad que es fundamento de la totalidad—, es decir, en la monarquía constitucional.

De lo anterior se desprende que era partidario de la forma monárquica de gobierno y contempla al pueblo como una multitud sin capacidad de tomar determinaciones, por lo que éste debe contar con la organización que otorga una monarquía constitucional. De tal forma que para HEGEL el pueblo es justamente “aquello que no sabe lo que quiere”, y cuando el individuo es considerado simplemente como un ciudadano, el Estado tiende a absorber todas las formas de asociación humana, derivando así indefectiblemente en las formas de totalitarismo político; por lo que la

²⁶ Fioravanti, Mauricio. “Constitución. De la antigüedad a nuestros días”. Traducción de Manuel Martínez Neira. Editorial Trotta. Madrid, 2001. Pág. 134.

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 212.

clave, para este pensador era la gran importancia que atribuía a una clase gobernante oficial, la clase universal como la llamaba, que por nacimiento y formación es apta para gobernar y que encarna una larga tradición de autoridad jerárquica y procedimiento ordenado. Para él, la monarquía era un instrumento funcional y eficaz para el constitucionalismo, en el que el monarca no tiene un poder considerable y el poder que tiene debe desprenderse, en una monarquía bien regulada, de su posición legal como cabeza de Estado.²⁸

Visiblemente influenciado por el pensamiento Hegeliano, aparece FERDINAND LASALLE en su calidad de ideólogo y luchador social para acuñar el concepto de “Constitución”, definiéndola como “la suma de los factores reales de poder”, tal y como se aprecia en el siguiente párrafo:

He ahí, pues, señores, lo que es, en esencia, la Constitución de un país; la suma de los “factores reales de poder” que rigen en ese país. ¿Pero que relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución, es decir, con la Constitución jurídica? Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.²⁹

Así entonces, FELIPE TENA RAMÍREZ³⁰ sostiene que tener en cuenta los “factores reales de poder”, que hincan su raíz en la conciencia social, constituye un límite político a la tarea del Constituyente. Desde el punto de vista político, esto es, de las exigencias del interés público tal y como se siente y se manifiesta en la conciencia popular, la potestad del Estado se encuentra también condicionada y limitada. Toda manifestación del poder del Estado que choca con las exigencias de la vida de un pueblo y con los principios y el grado de su dignidad cívica, no puede durar y ni siquiera es posible.

Los problemas constitucionales no son, en primera instancia, problemas jurídicos, sino que en esencia son de poder, principalmente debido a dos circunstancias: a) la Constitución de un Estado debe tomar en cuenta los “factores reales de poder” que en ese país imperan; y b) las Constituciones escritas carecen de valor y no son duraderas más que cuando son la fiel expresión de los factores de poder efectivos en la realidad social.

²⁸ Cfr. Sabine, George H. “Historia de la Teoría Política”. Fondo de Cultura Económica. México, 1975. Pág. 484.

²⁹ Lasalle, Ferdinand. “¿Qué es una Constitución?” (Conferencia pronunciada ante una agrupación ciudadana de Berlín, en abril de 1862). Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1992. Pág. 50.

³⁰ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 25.

1.1.6. Marx y la idea de soberanía.

MARX quiere prescindir del Estado con la clara intención de organizar al proletariado como clase imperante, a través de una concentración temporal de poder público para lograr una comunidad mediante la cual el libre desarrollo de cada individuo es el presupuesto necesario para lograr el libre desarrollo de todos, es decir, una sociedad sin clases, y cuyo establecimiento propiciaría la extinción del Estado.

La teoría de MARX es ante todo de naturaleza económica y no jurídica, ni mucho menos de índole constitucional, ya que sostiene el predominio de los fenómenos económicos en el desarrollo de la sociedad. Además afirmaba que el derecho no puede ser nunca superior a la estructura económica ni al desarrollo cultural de la sociedad por ella condicionado.

JORGE REINALDO VANOSI³¹ sostiene que la ubicación de la energía o potencia organizadora del orden político puede obtenerse, no sólo de la aplicación de las nociones y conceptos de infraestructura y superestructura, sino de su relación entre ambos.

Si bien es cierto que, en el Estado y la revolución se pueden derivar elementos decisivos para entender la teoría marxista sobre el Estado y el poder político, también lo es que el ámbito preciso del poder constituyente y de sus relaciones con las formas constitucionales se puede sintetizar de las nociones de infraestructura y de superestructura.

Para el marxismo, en la infraestructura —o base— se encuentran las relaciones de producción y su consecuencia, que son las relaciones de clase; ella es la estructura económica de la sociedad. Por otra parte en la superestructura se sitúan las instituciones y las ideologías, incluidos el Estado y el derecho. El marxismo pone todo el énfasis para destacar la importancia de la infraestructura y en hacer depender de ella a la superestructura. Para MARX el poder político es la expresión oficial del antagonismo de clases en la sociedad burguesa: cuando desaparezcan las clases no habrá más poder político; mientras que el Estado es una organización de violencia para reprimir a una clase cualquiera. El marxismo distingue los conceptos de poder político y de Estado, ya que mientras este es el aparato represivo, aquel consiste en utilizar dicho aparato para alcanzar los objetivos de la clase dominante.³²

El Estado como organización de violencia reafirma y legaliza la dominación de una clase sobre las demás, a través de la creación de dos instituciones permanentes: a) Un ejército, y b) Una burocracia.

³¹ Vanossi, Jorge Reinaldo. "Teoría Constitucional". Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1975. Pág. 65.

³² Cfr. Naranjo Mesa, Vladimiro. "Teoría Constitucional e Instituciones Políticas". Op. Cit. Pág. 355.

Así pues, para MARX³³ el Estado es, en esencia, la organización política de la clase que se encuentra económicamente en el poder, y cuya finalidad es la de dominar a las otras. Cuando la clase de los explotados acceda al control del poder político, y en consecuencia los explotadores hayan desaparecido en su totalidad, la dictadura del proletariado (el Estado socialista de transición) ya no contará con razón alguna para subsistir, pues será sustituido por la sociedad comunista, cuya subsistencia no dependerá de ninguna organización coactiva, por lo que no habrá Estado ni explotación.

Sobre la forma que los explotados deben conquistar el poder político, MAURICE HAURIU³⁴ sostiene lo siguiente:

Los socialistas occidentales admiten que mediante el juego del sufragio universal, de los derechos individuales y de la libertad sindical, el Estado puede dejar de ser el instrumento propio del capitalismo para convertirse en cosa de todos. Por otra parte, nada impide en el régimen democrático el desarrollo de un partido, incluso revolucionario, a condición de que se respete la ley, por lo que cabe que un partido socialista pueda conquistar legalmente el poder y hacer la revolución por la ley a condición de tener la mayoría en el Parlamento. El socialismo occidental admite, pues, una trasposición de lucha de clases en una lucha de partidos para la obtención del poder.

1.1.7. El pensamiento en el Siglo XX.

Para desarrollar su teoría sobre el Estado, JELLINEK³⁵ emplea dos métodos distintos, pero complementarios: el sociológico y el jurídico. De esta manera concibe la idea social de Estado afirmando que éste es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

Ese poder de mando cuenta con la característica de ser una capacidad coactiva incondicionada heterónomamente, y debido a esto es soberano, pues su imperio no deviene de una fuerza superior a él, sino de la propia comunidad, en la que los hombres no pierden su libertad, en virtud de que el mismo poder se las garantiza dentro de la unidad causal y teleológica que representa dicha sociedad humana.

³³ Hay que distinguir entre la concepción marxista del Estado y la Leninista, ya que en esta última el acceso al poder por parte del proletariado debe efectuarse por medios violentos.

³⁴ Hauriou, Maurice. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Traducido por José Antonio González Casanova. Editorial Ariel. Barcelona, 1980. Pág. 791.

³⁵ Jellinek, George. "Teoría General del Estado". Op. Cit. Pág. 133.

Para Kelsen³⁶ la soberanía “es la cualidad de un orden normativo, considerado como autoridad de la que emanan los diversos derechos y obligaciones”, es decir, este atributo se entiende como un orden supremo, cuya vigencia no proviene de ningún otro orden superior y radica en el poder del Estado.

De lo anterior se puede apreciar que la línea del formalismo jurídico alcanza su culminación en la obra de HANS KELSEN, en la cual se intensifica el carácter estrictamente jurídico y formal del Estado. La soberanía deja de ser la cualidad del Estado como poder, para convertirse en el atributo de un orden jurídico, y precisamente aquél en virtud del cual ese orden normativo es válido. Esto es así porque un sistema de normas sólo es válido porque es supremo y en cuanto es supremo, o sea, porque no debe su validez a otro orden de normas.

KELSEN trata de eliminar del concepto de la soberanía todo lo que pudiera provenir de un sistema normativo diferente del orden jurídico estatal, ya sea de normas ético-políticas o de normas derivadas de un principio iusnaturalista de origen divino. Y así sostiene que lo que la doctrina dominante ha considerado como característica propia de la soberanía, que es su supremacía absoluta, se resuelve, en última instancia en la exclusividad de la validez del sistema normativo estatal. Y esta exclusividad está, a su vez, fundada en una norma fundamental, más allá de la cual no hay ningún otro fundamento ulterior, porque tiene el carácter de supuesto. En este supuesto básico radica lo que se llama la soberanía del orden jurídico estatal, constituido por dicha norma fundamental.³⁷

Por su parte CARRÉ MALBERG, defiende la corriente del dualismo Estado-derecho, ya que considera que no es viable identificar al Estado con el orden normativo como propone KELSEN, en virtud de que el Derecho es creado por una organización política pre-existente, y además éste es un elemento integrante del concepto de Estado.

El concepto de derecho presupone la organización social y, por tanto, ni un contrato social ni ninguna otra categoría de acto jurídico cualquiera podría concebirse anteriormente a esta organización. De esta última consideración se desprende la verdad, muy importante, de que la formación originaria de los estados no puede ser reducida a un acto jurídico propiamente dicho. El Derecho, en cuanto institución humana, es posterior al Estado, es decir, nace por la potestad del Estado ya formado, sin que, por tanto, pueda aplicarse a la formación misma del Estado.³⁸

³⁶ Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. UNAM. México, 1995. Pág. 302.

³⁷ González Uribe, Héctor. “Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales”. Op. Cit. Págs. 257 y 258.

³⁸ Carré Malberg, R. “Teoría General del Estado”. Op. Cit. Pág. 73.

Aunado a lo anterior, CARRÉ MALBERG sostiene que en todo Estado se destacan tres elementos: La población, el territorio y el poder público; este último se ejerce autoritariamente sobre la totalidad de individuos que integran el grupo nacional, sin que el Estado se pueda confundir con alguno de ellos, pues ésta es una condición esencial para su formación. Los individuos se concentran en una unidad política al organizarse a través del orden normativo estatutario establecido por el Estado, de tal manera que la entidad estatal comprende a todos ellos y a la vez somete su actividad a su propio imperio, que es la soberanía. Debido a estas circunstancias contempla al Estado como un ente con personalidad jurídica, titular del poder soberano.

HERMAN HELLER al contrario de Kelsen, señala que “la soberanía consiste en la capacidad, tanto jurídica, como real, de decidir de manera definitiva y eficaz todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y, además, de imponer la decisión a todos no sólo a los miembros del Estado, sino, en principio, a todos los habitantes del territorio”.³⁹ Para HELLER⁴⁰ el Estado es una unidad soberana organizada de decisión y acción, al sostener lo siguiente:

El Estado no es un orden normativo; tampoco es el pueblo; no está formado por hombres, sino por actividades humanas. Un hombre, por mucho que se someta a un Estado, aunque se trate de un Estado totalitario pertenece a diversas organizaciones, de naturaleza eclesiástica, política, económica, etc., que le reclaman con distinta intensidad. El Estado tampoco puede ser identificado con los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción. Desde hace tiempo las llamadas teorías realistas del Estado quieren reducir éste a las personas que poseen el poder y cuya realidad física es tangible, identificándolo, pues, con los órganos de dominación. Al igual que su cabal contrapartida, la teoría que reduce el Estado al pueblo, la que lo confunde con el dominador desatiende, asimismo, el hecho de que toda organización de dominación sólo es real en cuanto unidad de dominadores dotados de poder y súbditos que les han conferido ese poder. Pues así como lo que hace a uno guía es la sumisión de los que son guiados, así también lo que engendra la dominación es la obediencia. Por tal motivo la organización estatal es aquel *status*, renovado constantemente por los miembros, en el que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado.

De esta manera, HELLER acepta el dualismo Estado-Derecho al afirmar que el poder del Estado origina al Derecho, y por lo tanto es su fuente de validez formal, existiendo entre ambos una vinculación que es recíproca.

³⁹ Polo Bernal, Efraín. “Derecho Constitucional”. Op. Cit. Pág. 297.

⁴⁰ Heller, Hermann. “Teoría del Estado”. Fondo de Cultura Económica. México, 1942. Pág. 255

1.2. Concepto de Soberanía.

Tal y como ha quedado demostrado en páginas anteriores el concepto de soberanía ha sido desde sus orígenes uno de los temas más polémicos en el derecho público, que varía dependiendo los puntos de vista del fenómeno político, o según la posición ideológica a través de la cual se intenta desarrollár.

Otra realidad indudable es que la soberanía es un concepto en crisis, en relación con su propia validez; y desde hace tiempo se pone en duda su existencia, al menos con los atributos clásicos que se le han otorgado.

Así entonces, el término soberanía es tan polémico que existen autores, como LINDSAY que sostienen que la teoría de la soberanía está actualmente en quiebra; o como ERNEST BARKER, que afirma que ningún espacio en común ha sido más inútil que el de la doctrina generada sobre la soberanía del Estado, y hasta los hay quienes consideran que el tema de soberanía debería de ser extraído y borrado de la doctrina política.

Así pues, el concepto de soberanía, no sólo es polémico, sino que de acuerdo a lo que sostiene JELLINEK en su libro de “Teoría General del Estado”, es “un producto histórico”⁴¹.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra soberanía deriva de las locuciones latinas *super omnia* que significa: sobre todo; en este sentido se llama soberano aquel poder que no reconoce otro poder. Sin embargo, no es suficiente este primario acercamiento al término en cuestión, sino que es indispensable hacer referencia al vocablo soberanía como el producto histórico que es. En este sentido, IGNACIO BURGOA⁴² sostiene lo siguiente:

ARISTÓTELES hablaba de autarquía, que, como afirma JELLINEK, era sinónimo de autosuficiencia, es decir, implicaba la capacidad de un pueblo para bastarse a sí mismo y realizar sus fines sin ayuda o cooperación extraña. En Roma se utilizaban las expresiones *maiestas*, *potestas* o *imperium* que significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo romano. Durante la Edad Media la soberanía equivalía a supremacía, hegemonía o prevaencia entre el poder espiritual representado por el papado y por el poder temporal de los reyes dentro de las concepciones respecto de la soberanía del Estado frente al *dominium territorial* de los señores feudales, se pretendió justificar la radicación del poder soberano en la persona del monarca o príncipe... HOBBS, trató de legitimar el absolutismo real preconizando el principio *legibus solutus* y apoyándolo en el postulado que rezaba *omnis potestas a Deo*.

⁴¹ Jellinek, George. “Teoría General del Estado”. Op. Cit. Pág. 243.

⁴² Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 239.

Debe recordarse, por otra parte, que la idea de soberanía nacional o del pueblo propiamente se proclama en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU.

De lo anterior se desprenden tres corrientes que intentaban explicar el asunto de la soberanía:

- a) Los partidarios de los Borbones encontraban la soberanía en la voluntad del monarca, por designio de derecho divino;
- b) Los revolucionarios, al contrario ubicaban la soberanía en la voluntad del pueblo; y
- c) La autoridad final y definitiva del Estado residía en la razón o en los principios abstractos de la justicia, siendo así compatible con los derechos del rey y del pueblo.⁴³

Por otro lado, frecuentemente se identifica a la soberanía con la autoridad, ya sea bajo la figura del pueblo, o bien a un soberano al que se le haya otorgado o reconocido dicha calidad.

El término soberanía se puede entender como la facultad autónoma de poder con la que una sociedad políticamente organizada cuenta; o dicho en otras palabras, el pueblo decide auto-determinarse al otorgarse una estructura jurídica que se expresa, en un primer momento, en el ordenamiento fundamental o Constitución, y además al darse una forma de gobierno excluyendo la ingerencia de cualquier otro poder en lo externo y en lo interno.

Desde un aspecto filosófico LUIGI FERRAJOLI⁴⁴ sostiene que la soberanía es “una construcción de matriz iusnaturalista que ha servido como base para la concepción positivista del Estado y el paradigma del derecho internacional moderno”.

Por otro lado, el término soberanía puede entenderse como “la fuerza política real o la capacidad de dominio que en una situación relacional logra prevalecer sobre cualesquiera otros centros de poder, en un espacio territorial en el que unos y otros luchan por ejercerlo al mismo tiempo con pretensiones de supremacía”⁴⁵.

Dentro de este panorama se puede sostener que la soberanía se traduce en la negación de toda subordinación o limitación del Estado por otro poder, y que además es una potestad pública que ejerce el Estado autoritariamente sobre la universalidad de individuos que integran el grupo nacional.

⁴³ Cfr. FloresGómez González, Fernando; y Carvajal Moreno, Gustavo. “Manual de Derecho Constitucional”. Editorial Porrúa. México, 1976. Pág. 41.

⁴⁴ Ferrajoli, Luigi. “Derechos y Garantías”. Editorial Trotta, S.A. Madrid, 1999. Pág. 125.

⁴⁵ Covián Andrade, Miguel. “Teoría Constitucional”. Op. Cit. Pág. 132.

De esta manera, en opinión de FERNANDO SERRANO MIGALLÓN⁴⁶ “los Estados tienen, como consecuencia de su soberanía, el Derecho de jurisdicción o sea el derecho de expedir y aplicar sus leyes y de regir las personas y cosas que están en su territorio, o sea, el *imperium* y el *dominium* romanos”.

Concluyendo, la soberanía es un atributo del Estado que le hace posible auto-determinarse y auto-organizarse de manera libre sin la injerencia de otro poder, y en consecuencia el Estado soberano dicta su constitución y señala el contenido del derecho que regirá la vida de su grupo nacional.

Por otro lado, las características de la soberanía son las siguientes: única, indivisible, inalienable, indelegable, suprema, absoluta, permanente, excluyente e incondicional.

Única, porque la soberanía es el carácter supremo de una potestad y, por lo tanto su titularidad no puede ser detentada por dos o más sujetos, ya que la unidad del orden jurídico, como atributo de un poder que no puede compartirse. Indivisible, debido a que el pueblo como único titular de la soberanía, es un todo no desintegrable, que se determina por sí mismo. Indelegable, porque aún cuando el pueblo encomienda su ejercicio al gobierno, los órganos de éste y los funcionarios sólo ejercitan la voluntad de aquel. Suprema, porque no reconoce ni puede reconocer otro poder diverso de mayor jerarquía. Inalienable, porque bajo ninguna circunstancia el pueblo puede cederla, traspasarla, renunciar a ella o enajenarla. Absoluta, ya que esta cualidad no admite escalas o grados, pues le permite a un Estado accionar frente a los demás con entera completa independencia y en un mismo plano de igualdad jurídica, dentro del ámbito del derecho internacional; Permanente, ya que existe en tanto exista el Estado y no se agota por su ejercicio; Excluyente, ya que donde una soberanía tiene vigencia no puede existir otra soberanía; y por último, incondicional, debido a que no puede estar sujeta a términos.

2. LA SOBERANÍA Y EL ESTADO

La soberanía es consubstancial y concomitante al pueblo, o en otros términos, el pueblo y nadie más tiene como atributo la esencia de ser soberano. Y en palabras de EFRAÍN POLO BERNAL⁴⁷ aquí

⁴⁶ Serrano Migallón, Fernando. “El asilo político en México”. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 8.

⁴⁷ Cfr. Polo Bernal, Efraín. “Derecho Constitucional”. Op. Cit. Pág. 303.

cabe una aclaración, la organización llamada Estado, como orden jurídico que es y que lo crea el pueblo, se estima soberano, no como una entelequia propia sino en cuanto posee la potestad que no depende de ninguna otra autoridad y que se la proporciona el derecho que el pueblo crea o bien que sus representantes estructuran para determinarse libremente, como que éste es superior e igual a otros ordenamientos jurídicos que forman Estados semejantes.

De acuerdo con MARIO DE LA CUEVA⁴⁸, la soberanía es:

La doble pretensión de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente, de organizarse libremente para alcanzar ese doble propósito, de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y por la dignidad de la persona humana y de los otros pueblos, de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden jurídico y de realizar su destino en la sinfonia internacional de los pueblos y de la historia. Así entendida la soberanía es una idea y un sentimiento de libertad que yacen en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo y de ella puede decirse que es a los pueblos lo que la libertad es a los hombres.

2.1. El sentido de la soberanía del Estado.

CARLOS STRASSER⁴⁹ sostiene que “la soberanía en un Estado se refiere a la titularidad legítima del mando político último dentro de sus fronteras”, que se traduce en que éste ejerza un mando definitivo en dos planos: El primero, haciéndose obedecer en el orden interior del mismo, y en el segundo, dando a conocer su independencia en el exterior. En suma, el contenido de la soberanía es la voluntad del propio Estado para auto-organizarse a sí mismo, y así, darse sus propias leyes, autoridades, y forma de gobierno sin la injerencia de algún otro poder, igual o superior a él. Así pues, en palabras de FERNANDO SERRANO MIGALLÓN⁵⁰:

Este concepto, tiene dos elementos fundamentales, por un lado el interno, que se traduce en la capacidad del Estado de darse sus propias normas jurídicas, lo cual se encuentra dotado de un correlativo derecho de imponer su voluntad política y facultad de ejercicio legítimo de la fuerza para hacer cumplir el orden jurídico, por otra parte, el elemento externo de la soberanía, entendido como personalidad jurídica internacional, por la cual se encuentra dotado de derechos para comprometerse internacionalmente.

⁴⁸ De la Cueva, Mario. “El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX”. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1961. Pág. 1281.

⁴⁹ Strasser, Carlos. “Teoría del Estado”. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina, 1986. Pág. 27.

⁵⁰ Serrano Migallón, Fernando. Ponencia intitulada “Protección de la propiedad intelectual en el derecho internacional y el derecho nacional”. Op. Cit. Pág. 1.

De lo expuesto se desprende que la soberanía es un presupuesto para determinar el orden jurídico propio, y para establecer una base segura en el ámbito de las relaciones internacionales; es decir, se derivan dos aspectos de la soberanía: el interno y el externo. Por lo que HÉCTOR GONZÁLEZ URIBE⁵¹ concluye que todos los Estados resultan soberanos, en la medida que son capaces de dirección y autonomía propias. Y esto se considera bajo un doble aspecto: internamente como autonomía; externamente, como independencia. Esto genera las dos nociones de soberanía: la del Derecho Político y la del Derecho Internacional.

2.1.1. Carácter interno de la Soberanía.

En párrafos anteriores hemos sostenido que el Estado tiene la necesidad de crear y establecer un orden normativo quedando a su vez subordinado a él (faceta interna de la soberanía). Debido a lo anterior, hay autores como FERNANDO FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ y GUSTAVO CARVAJAL MORENO⁵², que válidamente sostienen que:

El poder soberano se debe manifestar precisamente dentro del Estado. El Estado ejerce un poder directo y extenso sobre sus habitantes, pudiendo tomar las medidas necesarias para el logro de sus fines. El Estado se determina a sí mismo desde el punto de vista jurídico, tiene además la única fuerza social debidamente organizada, que está por encima de las demás fuerzas que puedan existir en el propio Estado, como pudieran ser los sindicatos, las empresas, la iglesia, etc. Es decir, la potestad del Estado se ejerce únicamente sobre los individuos y las colectividades que están dentro del marco del mismo.

Por tanto, se concluye que la noción de supremacía se refiere exclusivamente a la soberanía interior, en la medida que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están imbuidas en la órbita del propio Estado; en este sentido la soberanía interior es un superlativo del Estado frente a sus gobernados, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad entre el Estado y sus homónimos en el campo del Derecho Internacional.

⁵¹ González Uribe, Héctor. "Hombre y Estado". Estudios político-constitucionales. Op. Cit. Pág. 253.

⁵² FloresGómez González, Fernando; y Carvajal Moreno, Gustavo. "Manual de Derecho Constitucional". Op. Cit. Pág. 43.

2.1.2. Carácter externo de la Soberanía.

La potestad de imperio que el Estado ejerce en el interior, es lo que en última instancia, le permite tratar con autoridad con los demás Estados. De este modo aparece la soberanía como el atributo de una sola potestad pública, que ordena sobre los suyos y que en nombre de los suyos, trata con los demás soberanos en un plano de igualdad.

En este mismo sentido, el Estado tiene el derecho a defender su independencia respecto con los demás Estados que forman parte del concierto internacional. La comunicación existente entre los Estados debe ser en el mismo nivel, pues se trata de relaciones de Estado soberano a Estado soberano, y en dichas circunstancias es que la noción de independencia es una cualidad esencial de la soberanía exterior.

De acuerdo a lo que expone FELIPE TENA RAMÍREZ⁵³, dos son las características del poder soberano: a) independencia; y b) Supremacía. 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. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se desvanece.

Por último, la soberanía cuenta con proyección hacia el exterior, en la medida que dentro de su derecho interno se reconozca el derecho internacional en reciprocidad, como señal inequívoca de cordialidad y entendimiento.

2.1.3. Objeciones de Duguit al concepto de soberanía.

LEON DUGUIT sostiene la desaparición completa del concepto de soberanía, ya que en sus palabras es una construcción metafísica que aún cuando se encuentra lógicamente edificada es totalmente ajena a la realidad concreta.

En este mismo sentido, el positivista francés, refuta cualquier condición de realidad al Estado, ya que la experiencia no le ha descubierto nunca, reduciéndolo a la simple diferenciación entre gobernantes y gobernados, tal y como lo expone IGNACIO BURGOA⁵⁴:

⁵³ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág 6.

⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 226.

DUGUIT critica la tesis de la personalidad jurídica del Estado, es decir, la que sostiene que el Estado es sujeto de Derecho, según lo considera JELLINEK, oponiéndole el concepto de que el Estado es un hecho real y positivo cuya esencia radica en el poder político, el cual, a su vez, brota automáticamente de la diferencia entre gobernados y gobernantes en una comunidad social determinada. No acepta, que, como los proclama dicha tesis, el Estado sea el titular de la soberanía como persona moral o jurídica, argumentando que esta suposición implica que la entidad estatal es un sujeto con personalidad distinta de los individuos que la componen.

Por su parte DUGUIT estructura su concepción jurídica del Estado a través de la existencia de seis elementos de índole puramente positiva, que son: a) Una comunidad específica; b) Una diferenciación en esta colectividad entre gobernantes y gobernados, siendo gobernantes los que monopolizan el ejercicio de la fuerza y constituyendo este hecho la razón de serlo; c) Una obligación jurídica impuesta a los gobernantes para garantizar la realización del derecho; d) La obediencia debida a toda regla general formulada por los gobernantes para promulgar o poner en ejecución la regla de derecho; e) El uso legítimo de la fuerza para sancionar todos los actos que no estén conforme a derecho; y f) El deber jurídico de todas las instituciones de asegurar el cumplimiento de la misión obligatoria de los gobernantes para que los servicios públicos sean prestados con toda oportunidad.

2.1.4. Teoría de la soberanía del pueblo.

La teoría que cuenta con mayor aceptación en relación con la residencia ordinaria de la soberanía es aquella que ubica la fuente del poder en el pueblo, entendido éste como la masa común de los ciudadanos. De acuerdo a lo que expone CARRÉ DE MALBERG⁵⁵ esta idea “debe su fuerza de expansión al desarrollo de la civilización democrática, y también se la debe a los continuos progresos del espíritu individualista, especialmente en Francia, a la seducción de fórmulas que dio de ella su principal propagador, ROUSSEAU”.

En esta teoría el poder supremo no proviene de la voluntad omnímoda, arbitraria e ilimitada de un rey, dictador o gobernante absoluto, como en épocas pasadas de tiranía o de

⁵⁵ Carré de Malberg, R. “Teoría General del Estado”. Op. Cit. Pág. 875.

despotismo, sino que reside esencial y originalmente en el pueblo⁵⁶, es decir el origen y fundamento de la soberanía es la voluntad popular. Con lo cual, implícitamente, se excluye toda autocracia.⁵⁷

De este postulado se derivan dos máximas: a) Todo poder público dimana del pueblo y se establece en beneficio de éste; y b) El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno.

2.1.5. Relación entre la soberanía y el Derecho.

¿Qué relación de subordinación hay entre la soberanía y el derecho? ¿Es el primero superior al segundo, o viceversa? o ¿No existe antagonismo alguno entre ambas figuras?

Para explicar esta cuestión es necesario partir del supuesto de que existen tres teorías al respecto:

- a) Teoría de la superioridad del Estado sobre el Derecho. A través de esta teoría se sostiene que el estado como soberano no se encuentra sujeto a las leyes que él mismo crea para obligar a los otros integrantes de la comunidad a obedecer ciertos mandatos. Concluyen autores como BENTHAM y HOBBS, que la esencia de la soberanía consiste en no ser susceptible de limitaciones, y que por lo tanto al Estado como soberano no es posible limitarlo por la ley que él establece.
- b) Teoría de la superioridad del Derecho sobre el Estado. Los precursores de esta teoría son filósofos como GROCIO adscritos a las corrientes iusnaturalistas, que defendían la postura de que existían normas eternas impregnadas de justicia, que eran superiores a los gobernantes de los Estados y obligatorias para ellos. En consecuencia, la obligatoriedad del derecho positivo deviene de la voluntad del pueblo y no del Estado.

⁵⁶ Al respecto Carl Schmitt explica que en esta doctrina, se consideran como de igual significación los conceptos de Nación y Pueblo, pero la palabra Nación es más expresiva e induce menos al error. Designa al pueblo como unidad política con capacidad de obrar y con la conciencia de su singularidad política y la voluntad de existencia política, mientras que el pueblo que no existe como Nación es una asociación de hombres unidos en alguna manera de coincidencia étnica o cultural, pero no necesariamente política. La doctrina del Poder constituyente del pueblo presupone la voluntad consciente de existencia política y, por lo tanto, una Nación. (Schmitt, Carl. "La Teoría de la Constitución". Editorial Alianza Editorial. México, 1982. Pág. 96).

⁵⁷ Cfr. González Uribe, Héctor. "Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales". Op. Cit. Págs. 217 y 218.

- c) Teoría que niega el antagonismo entre el Estado y el derecho. Tercer teoría defendida por autores como **KELSEN**, quien sostiene que el Estado y Derecho son fenómenos totalmente idénticos, ya que todo acto del Estado es un acto jurídico.

Tras revisar estas teorías, se puede concluir que el pueblo, por soberano, no está sometido al derecho; él es el derecho. Queda en libertad de modificarlo en cualquier momento, por su propia voluntad y determinación.⁵⁸

La nación o pueblo en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al Derecho que a su vez da vida al Estado como persona moral. La causación de estos efectos obedece a un poder, actividad dinámica que tiene como fuente generatriz a la misma comunidad nacional. Mediante tal poder, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico-política que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución. La autodeterminación, que es la nota sustancial expresiva de la soberanía, en el fondo entraña autolimitación.⁵⁹

Aunque la autodeterminación se hace acompañar siempre de la idea de autolimitación, ésta tendrá efectos sólo en tanto el soberano no decida modificar las reglas que se ha impuesto a sí mismo, dicho en otras palabras, si la voluntad popular decide cambiar los límites que se ha fijado, entonces cambiará el contenido de las reglas que le sirven para autolimitarse, en este sentido el soberano no está sometido al derecho que el mismo crea. Por lo tanto, es de concluirse que el derecho no se traduce en un límite al poder soberano, sino en su manifestación. La norma jurídica es válida mientras está vigente, como exponente que es de la voluntad soberana.

2.1.6. Explicación de la sumisión del Estado al Derecho por la idea de autolimitación.

La soberanía del Estado comienza, sin embargo, por el Estado mismo. Se exterioriza, ante todo, como su capacidad de autolimitarse. “El Estado se autolimita merced a una reacción, íntima suya y sobre sí, que se concreta en el acto puro de soberanía, que es el que comunica legítima eficacia al régimen jurídico del Estado”.⁶⁰

⁵⁸ Cfr. Amaiz Amigo, Aurora. “Soberanía y Potestad”. UNAM. México, 1971. Pág. 271.

⁵⁹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Págs. 244 y 245.

⁶⁰ González Uribe, Héctor. “Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales”. Op. Cit. Pág. 253.

JELLINEK⁶¹ expone en su libro "Teoría General del Estado", que puede, ciertamente, elegir el Estado la Constitución que ha de tener, pero habrá de tener necesariamente alguna. No se encuentra el Estado sobre el Derecho, de suerte que puede liberarse del Derecho mismo. Lo que depende de su poder, no es saber si el orden jurídico debe existir, sino sólo el cómo ha de organizarse. Este es un límite propio del poder organizador, ya que el fin de toda Constitución consiste en establecer un orden normativo, y por ende, su esencial limitación la tiene en la determinación de implantar, no la anarquía ni el absolutismo, sino un orden jurídico.

Aunque el poder estatal crea al Derecho, esto no lo habilita para dejar de estar sometido a ciertas bases éticas y cuyo acatamiento legitima ese poder, y que en última instancia los convierte en normas jurídicas propiamente dichas.

De acuerdo a lo expuesto por HELLER "decir que la voluntad del Estado es la que crea y asegura el Derecho positivo es exacto, sí, además, se entiende que esa voluntad extrae su propia justificación, como poder, de principios jurídicos suprapositivos".⁶²

TENA RAMÍREZ⁶³ -empleando la idea de LASALLE sobre la Constitución—, sostiene que tener en cuenta los factores reales de poder, que hincan su raíz en la conciencia social, constituye un límite político a la tarea del Constituyente. Desde el punto de vista político, esto es, de las exigencias del interés público tal y como se siente y se manifiesta en la conciencia popular, la potestad del Estado se encuentra también condicionada y limitada. Toda manifestación del poder del Estado que choca con las exigencias de la vida de un pueblo y con los principios y el grado de su dignidad cívica, no puede durar y ni siquiera es posible.

El Estado es creado como un centro de imputación normativa, como sujeto de derechos y obligaciones, y a través del cual la nación realiza sus fines sociales, culturales, económicos o políticos, satisface sus necesidades, resuelve sus problemas, en una palabra cumple con su destino histórico⁶⁴. En su carácter de centro de imputación normativa debe someterse al derecho.

⁶¹ Cfr. Jellinek, Geroge. "Teoría General del Estado". Op. Cit. Pág. 389.

⁶² Heller, Hermann. "Teoría del Estado". Op. Cit. Págs. 209 y 210.

⁶³ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 25.

⁶⁴ Cfr. Burgoa Oribuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 39

2.2. Teorías sobre el Estado.

La “Teoría del Estado” o “Teoría General del Estado” es un producto netamente alemán. El primer paso sólido para lograr una teoría estructurada y ordenada adecuadamente, con un firme entramado conceptual, lo da el formalismo jurídico, dirigido por el alemán GERBER, quien desarrolló el método para obtener las dos nociones básicas de la teoría jurídica del Estado: a) La concepción del poder público como derecho del Estado, y b) La de la personalidad moral de éste.

El formalismo jurídico en Alemania fue de dimensiones desproporcionadas; y consistía esencialmente en desarrollar una serie de categorías jurídicas carentes de consideraciones filosóficas, históricas o políticas, que permitieran, mediante un análisis riguroso constituir una estricta ciencia del Estado, que estuviera dotada de validez plena.

Varias teorías se han confeccionado en el devenir histórico a fin de determinar los datos o caracteres que conforman el concepto de Estado, y es así como de manera paralela, aparecieron tendencias que enfatizaron en aspectos vitales del Estado, por ejemplo las corrientes organicista (MAX VON SEYDEL) e historicista (KRIEKEN), o la teoría del órgano jurídico (GIERKE), o aquellas que destacaban los aspectos sociológicos (STIMMEL).

Con todos estos estudios se fue creando el caldo de cultivo para la época de esplendor de los análisis de la teoría política alemana que puede localizarse en la última década del siglo XIX y la primera del XX: la de construcciones omnicomprensivas, en las que se visualiza al Estado bajo diferentes perfiles, con un continuo intento de lograr la unidad sistemática.

El más destacado jurista que desarrollo una “Teoría del Estado” de carácter omnicomprensiva fue JELLINEK, en la que rechazó las tendencias unilaterales, y decidió analizar al Estado desde dos vertientes: La sociológica y la jurídica. HÉCTOR GONZÁLEZ URIBE⁶⁵ sostiene que:

Partiendo de una concepción propia del Derecho, que ve en él un *minimum ético*, JELLINEK forja su doctrina de Estado. Caracteriza a éste por su fin, que es la razón de ser de su existencia: favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común. Estos objetivos del Estado no son transitorios y circunstanciales, sino permanentes y universales. De ahí que el Estado tenga en sí un valor categórico y no sea un fenómeno contingente en la Historia, sino consustancial a ella. El Estado tiene dos aspectos fundamentales: el social y el jurídico. Conforme al primer de ellos, el Estado es una unidad de asociación dotada originariamente de poder de mando y formada

⁶⁵ Cfr. González Uribe, Héctor. “Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales”. Op. Cit. Pág. 24.

por hombres que viven permanentemente en un territorio. De acuerdo con lo segundo, es una corporación —o sea, un sujeto de Derecho— formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. La teoría del Estado debe tomar en cuenta estos dos aspectos.

Posterior a la “Teoría del Estado” de JELLINEK se siguieron desarrollando las dos corrientes pero de manera independiente. En tales circunstancias, el formalismo jurídico desencadenó en la pureza del método que le permitió a Kelsen identificar al Estado con el Derecho, y por lo tanto, se redujo la “Teoría del Estado” a la “Teoría del Derecho”. Por su parte, las escuelas sociológicas llevaron el análisis del Estado al ámbito social y terminaron por considerar a la “Teoría del Estado” como una vertiente de la sociología política; por ejemplo en la obra de GUMPLOWICZ, el Estado aparece como la coronación de todas las sociedades a la que se arriba por la constante lucha que es impulsada por el instinto de conservación de los hombres a fin de mantener su poder o incluso su propia existencia.

2.2.1. El Estado como organismo.

En esta concepción destacan las ideas de OTTO GIERKE, quien formula una proyección de la biología de los organismos y, específicamente del ser humano, para explicar el fenómeno estatal, trasladando las características anatómicas del hombre a la organización del Estado. Además, algunas tendencias dentro de esta corriente llegan a identificar la actividad de las clases sociales que dirigen el Estado con la capacidad intelectual del hombre, y a la función de las clases trabajadoras de la sociedad con la fuerza física generada por las extremidades superiores e inferiores de la anatomía humana. Otros consideran que existe identidad entre el órgano legislativo que hace las leyes del Estado y los valores morales de la persona; el órgano ejecutivo, que ejecuta esas leyes, con la voluntad humana; y el judicial, que condena las violaciones normativas, con la conciencia del hombre.⁶⁶

Esta teoría carece de sustento, ya que no debe contemplarse al Estado como un producto de la naturaleza, en virtud de que se refleja en todo momento la dinámica política de una sociedad, que usualmente se expresa a través de postulados jurídicos. Así, esta teoría no deja de

⁶⁶ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. “Derecho constitucional”. Op. Cit. Pág. 16.

ser una interesante metáfora que intenta explicar al Estado, pero en rigor no es suficiente para explicar la creación artificial de la sociedad, que debe entenderse en una palabra como un orden.

2.2.2. Teoría sociológica del Estado.

Para HELLER la “Teoría del Estado” es sociológica, ya que la considera como una formación real e histórica, y como tal se propone comprenderla y explicarla empleando la interpretación de la conexión de actividad histórico-social.

Partiendo de este supuesto dicha teoría afirma que el Estado es una realidad, que se traduce en un complejo de hechos sociológicos, y concluyen sosteniendo que el Estado es un fenómeno de mando.⁶⁷

De acuerdo a lo expuesto por ANDRÉS SERRA ROJAS⁶⁸ las teorías sociológicas toman en cuenta preferentemente, elementos que permiten explicar al Estado a través de los fenómenos sociales que se manifiestan en toda comunidad humana, entre ellos los de mando y de obediencia, la diferencia entre amigo y enemigo, la aparición de las clases sociales antagónicas, y todo el conjunto de relaciones creadas y mantenidas por la sociedad para lograr la supervivencia y la armonía de las relaciones sociales.

No obstante todo lo anterior, las teorías sociológicas en sí mismas son inexactas, ya que sólo toman en consideración un aspecto de la vida social, sin tomar en cuenta otros factores como los jurídicos y los económicos que son elementos que intervienen en el concepto de Estado.

2.2.3. Teoría de las dos facetas del Estado.

El autor de esta teoría es JELLINEK, quien en su obra “Teoría General del Estado” sostiene que el Estado puede analizarse desde dos perspectivas distintas: la primera, como un ente social; y la

⁶⁷Para explicar el fenómeno de mando emplean lo siguiente: a) Es un mando supremo, según dice Weise, más fuerte que la fuerza de los débiles y más fuerte que los fuertes, que se impone a todos; b) Es un mando estable según la regulación objetiva externa. Es un mando que se objetiviza en una relación externa; c) Este mando tiene la pretensión de ser legítimo; d) Este mando se propone asegurar una convivencia duradera y ordenada entre los hombres y los grupos; e) Siempre se halla en el mando estatal una referencia a los principios de justicia; se realicen o no estos principios, el mando estatal tienen siempre una referencia a ellos (Porrúa Pérez, Francisco. “Teoría del Estado”. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 155).

⁶⁸ Cfr. Serra Rojas, Andrés. “Teoría del Estado”. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 181.

segunda, como una institución jurídica. Bajo esta óptica define al Estado como una corporación formada por un pueblo dotado de poder de mando originaria y asentada en un determinado territorio.

2.2.4. Teoría de Hans Kelsen.

En opinión de ARTURO PELLET LASTRA⁶⁹, para el positivista vienés, el Estado es “Estado de Derecho”, porque éste no es sino el mismo orden jurídico y no una institución situada detrás de él, es decir, “el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional), y como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye”.⁷⁰

De esta manera se concluye que KELSEN, afirma que Estado y Derecho son fenómenos totalmente idénticos, ya que todo acto del Estado es a su vez un acto jurídico; es decir, el poder del Estado es la suma total de normas coactivas válidas en una sociedad determinada; lo mismo es el derecho, por lo que el Estado se resume en un sistema jurídico vigente.

Esta teoría es inaceptable, ya que tal y como lo expone AURORA ARNAIZ⁷¹ Derecho y Estado no son términos idénticos. El Estado, en una acepción elemental y atemporal, es la forma política suprema de un pueblo.

2.3. El Estado. Su definición y sus elementos constitutivos.

A priori se puede identificar al Estado como poder político, que se traduce en un “ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno”⁷²; en tales circunstancias los elementos constitutivos de la definición del Estado son: Gobierno, pueblo y territorio.

⁶⁹ Cfr. Pellet Lastra, Arturo. “La Teoría del Estado”. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1999. Pág. 43.

⁷⁰ Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. Op. Cit. Pág. 215.

⁷¹ Arnaiz Amigo, Aurora. “Soberanía y Potestad”. Op. Cit. Pág. 7.

⁷² Pérez Royo, Javier. “Curso de Derecho Constitucional”. Op. Cit. Pág. 66.

2.3.1. La Nación y el Estado.

En el lenguaje corriente, se produce muchas veces una identificación o confusión entre las palabras *Estado* y *nación*; pero son dos conceptos distintos y que se refieren a entidades diversas: Pueden haber y hay estados de una sola nación o de varias naciones o nacionalidades, y puede haber, y ha habido, naciones o nacionalidades sin estado o aún repartidas entre diversos estados. El Estado es una institución de orden político que tiene soberanía. La nación, en cambio, es una realidad del orden cultural (en el sentido antropológico) constituida básicamente por tradiciones comunes, lengua común, vínculos religiosos comunes, hábitos y estilos de vida compartidos y, desde ya, una historia en común.⁷³

Uno de los elementos *sine qua non*, del Estado es la población, como conglomerado social, es la base misma de la organización estatal, constituye su sustrato. La población puede ser considerada a la vez como elemento humano y como elemento sociológico; este resulta de la voluntad de ese conglomerado de convivir en busca de la realización, no sólo de sus fines colectivos, sino también de los individuales. Esta solidaridad del grupo se manifiesta desde las primeras organizaciones sociales, la familia, la horda, el clan, la tribu; luego se traspa al marco de la ciudad y, en un Estado más evolucionado, al de provincia o país bajo la autoridad de un príncipe o señor. Ya en la época moderna, ese sentimiento se consolida en torno a la idea de Nación, suscitándose alrededor de ella un sentimiento nacional, en el cual se resumen las afinidades que integran y aproximan a los miembros de toda comunidad política. Sin embargo, no deben confundirse los términos población y Nación; ni mucho menos emplearse indiferentemente.

2.3.2. La idea de nacionalidad.

En un primer acercamiento se puede sostener que el vocablo nacionalidad, que designa la conexión política con un Estado, se deriva evidentemente de la palabra Nación⁷⁴. Sin embargo, no hay acuerdo entre los tratadistas en relación con la manera de determinar la naturaleza de la

⁷³ Cfr. Strasser, Carlos. "Teoría del Estado". Op. Cit. Pág. 25.

⁷⁴ Cfr. Copete Lizarralde, Álvaro. "Lecciones de Derecho Constitucional". Ediciones Lerner. Bogotá, 1960. Pág. 24.

categoría jurídica de nacionalidad. Para algunos, es el vínculo que une a una persona determinada con una Nación; para otros, es un lazo jurídico existente entre la persona y el Estado. Mientras algunos sostienen que su fundamento jurídico es un acuerdo de voluntades, otros suponen que se trata de una imposición unilateral del Estado. Se puede concluir que la idea de nacionalidad puede analizarse desde dos campos distintos: el sociológico y el jurídico.

Es de sobra conocido que el concepto de nacionalidad difiere en su connotación sociológica y jurídica; desde su primer punto de vista es un vínculo natural motivado por la identidad del territorio, origen, costumbres, lenguaje y religión, que conduce a la comunidad de vida y a la conciencia social idéntica. En cambio, su acepción jurídica no requiere de los elementos antes mencionados (aunque idealmente debieran coincidir), conservando el Estado la discreción de señalar como nacionales a aquellos que considera idóneos para integrar su pueblo.⁷⁵

Así entonces, la palabra nacionalidad tiene el inconveniente de que “consagra el equívoco que ha venido haciéndose en el idioma, pues proviene de la palabra nación, y de lo que quiere hablarse, en realidad, no es del lazo que liga al individuo con la nación, sino con el Estado, que es una concepción absolutamente diferente”.⁷⁶ Por lo tanto, se puede concluir enfáticamente que en toda ocasión que se haga referencia a la nacionalidad de un individuo, es indispensable realizar abstracción completa de la idea de nación y en su lugar lo único que hay que tomar en consideración es el Estado del que el individuo es súbdito.

Por lo tanto, la nación es un concepto sociológico que no sólo se traduce en los factores culturales que provocan unidad en un conglomerado humano de tal magnitud que lo habilitan a percibir su identidad grupal, que a su vez le permite reconocerse ajeno a otros conglomerados, sino que la idea de nación fue traspasada al ámbito normativo como la acepción que advierte el lazo jurídico y político que determina una situación de pertenencia de un individuo con un Estado, es decir, jurídicamente la nacionalidad implica un concepto que denota una relación política entre un individuo y un Estado determinado.

De esta manera puede definirse la nacionalidad como el vínculo político jurídico que une a un individuo con un Estado. Este lazo se establece exclusivamente por el Derecho tomando en consideración un conjunto de factores variables de carácter disímboles, que a su vez se encuentran sujetos al tiempo y al espacio de la vida histórica de cada Estado en particular.

⁷⁵ Siqueiros, José Luis. “Síntesis del Derecho Internacional Privado”. Tomo II. UNAM. México. Pág. 612.

⁷⁶ Arce, Alberto G. “Derecho Internacional Privado”. Imprenta Universitaria. Guadalajara, 1960. Pág. 13.

2.3.3. Concepto de nación. Nación y Estado.

De acuerdo a lo que expone LUIS IZAGA⁷⁷, “nación es una especie de sociedad humana caracterizada por su alto grado de evolución sociológica e histórica, y por tener en común diversos elementos que, con el tiempo, generan un sentimiento común de solidaridad y destino”.

Así entonces, entendemos por nación una comunidad aglutinada por un pasado histórico común mediante la síntesis de diversos elementos, tales como la raza, lengua, costumbres, tradiciones, religión y creencias compartidas, que en algunas ocasiones surge en el seno del Estado y que en otros intenta, lográndolo a veces, constituirlo. ¿Qué es una nación? ¿En qué difiere el principio de las nacionalidades de las razas?

Para ERNEST GELLNER⁷⁸, dos son los elementos que integran la idea de nación:

1. Dos hombres son de la misma nación si y sólo si comparten la misma cultura, entendiéndose por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación. 2. Dos hombres son de la misma Nación si y sólo si se reconocen como pertenecientes a la misma nación. En otras palabras... las naciones son los constructoras de las convicciones, fidelidades, solidaridades de los hombres. Una simple categoría de individuos (por ejemplo, los ocupantes de un territorio determinado o hablantes de un lenguaje dado) llegan a ser una nación sólo si los miembros de la categoría se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros. Es ese reconocimiento del prójimo como individuo de su clase los que los convierte en nación, y no los demás atributos comunes, cualesquiera que puedan ser, que distinguen a esa categoría de los no miembros de ella.

Por su parte, para ERNESTO RENAN⁷⁹ nación es un alma, un espíritu, una familia espiritual; resuelta, en el pasado, de recuerdos, de sacrificios, de glorias, con frecuencia de duelos y de penas comunes; en el presente, del deseo de continuar viviendo juntos. Lo que constituye una nación no es el hablar la misma lengua o el pertenecer al mismo grupo etnográfico; es haber hecho grandes cosas en el pasado y querer hacerlas en el presente.

Para RENAN no es suficiente la dinastía, ni la raza, ni la lengua, ni la religión, ni la comunidad de intereses, ni la geografía como elementos determinantes que por sí mismos nos permitan explicar el concepto de *nación*. Al emplear este término se hace alusión a un principio

⁷⁷ Izaga, Luis P. “Elementos de derecho político”. Tomo I. Casa editorial Bosch. Barcelona, 1951. Pág. 55.

⁷⁸ Gellner, Ernest. “Naciones y nacionalismos”. Editorial Alianza Universidad. Madrid, 1988. Pág. 20.

⁷⁹ Cf. Renan, Ernesto. “¿Qué es una Nación?” Instituto de Estudios Políticos. Colección Civitas. Traducción Rodrigo Fernández-Carvajal. Madrid, 1957. Págs. 72 y 73.

espiritual (un alma). A su vez, éste se encuentra constituido por dos cosas: 1. La posesión en común de un rico legado de recuerdos, y 2. El consentimiento actual para seguir haciendo valer la herencia indivisa recibida.

Además, sostiene que una nación es una gran solidaridad que todos los días expresa su consentimiento de continuar la vida común, y que cuenta con una “conciencia moral”.⁸⁰

Por último, es necesario culminar este apartado haciendo notar la diferencia entre nación y Estado. La nación es una comunidad humana con existencia ontológica cuyos grupos o individuos integrantes se encuentran vinculados de manera permanente por diversos elementos, siendo dicha entidad independiente de toda organización jurídico-política. Por su parte, el Estado supone una organización en que una o varias comunidades nacionales han decidido estructurarse. La nación antecede al Estado como elemento humano que al organizarse con sus pares constituyen la organización jurídico-política; es decir, la nación es una colectividad humana real, mientras que el Estado es el ente jurídico en que la propia colectividad se estructura jurídica y políticamente.

2.4. Formas de gobierno y Estado.

Los términos Estado y Gobierno, aún cuando usualmente suelen emplearse como sinónimos, no lo son. Con el primero se hace referencia a la unidad de los elementos como son población, territorio y gobierno; con el segundo se hace alusión al conjunto de poderes públicos. Dicho en otras palabras, el Estado representa un todo, mientras que el Gobierno es únicamente un elemento integrante del propio Estado.

BISCARETTI distingue entre formas de Estado y formas de gobierno: a) Las formas de estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el Gobierno, el pueblo y el territorio: los tres elementos constitutivos del Estado; y b) La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.⁸¹

⁸⁰ Para Renan esta conciencia moral es legítima y tiene derecho a existir, en tanto pruebe su fuerza por los sacrificios que exige la abdicación del individuo en provecho de una comunidad.

⁸¹ Ferrando Badia, Juan. “El Estado unitario, el federal y el Estado regional”. Editorial Tecnos. Madrid, 1978. Pág. 32.

De esta manera, el Gobierno es el medio a través del cual el Estado impone una reglamentación de conducta a la población que forma parte de él, constituyéndose como el órgano de dirección para la consecución de los fines del propio Estado, es decir, aquél término se emplea para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.⁸² Por su parte, las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad. En palabras de RUDOLF SMEND⁸³, “las formas de Estado son sistemas integradores de carácter total”.

2.4.1. Análisis sobre las formas de gobierno y de las formas de Estado.

Aristóteles clasificó las formas de gobierno en razón de la persona o personas en quienes recaía el poder:

- a) Monarquía. En aquellos casos en los que el titular del poder supremo era un solo individuo y emplea el poder de que dispone en beneficio de todos;
- b) Aristocracia. Cuando la titularidad del poder recae en una minoría selecta, pero ésta usa el poder en beneficio de todos; y
- c) Democracia. En la hipótesis en la que la mayoría de los ciudadanos usufructúan el poder en beneficio de todos por igual.

A estas tres formas de gobierno, el *estagirita* las calificó como las formas puras⁸⁴, y en el plato de la contrabalanza se encuentran las impuras: Tiranía, si en la monarquía ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de si mismo o de una minoría; oligarquía, si en la aristocracia el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta; y, por último, demagogia, si en la democracia se aplica el poder tan sólo en servicio de los desposeídos.

De todas estas formas de gobierno ARISTÓTELES consideró que la forma de gobierno más conveniente era la democracia.

⁸² Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. “Teoría del Estado”. Editorial Porrúa. México, 1993. Pág. 464.

⁸³ Smend, Rudolf. “Constitución y Derecho Constitucional”. Op. Cit. Pág. 175.

⁸⁴ También conocidas como las formas perfectas, ya que están encaminadas a realizar el bien de la comunidad; y el adjetivo de impuras, supone que el gobierno tiene la tendencia a corromperse, y por ende apartarse del bien general.

Si bien es cierto que la democracia debe ser entendida como el gobierno de todos para beneficio de todos, y que por ende todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, también lo es que no es posible que en las colectividades modernas de grandes dimensiones participen todos en el gobierno. Razón suficiente que origina que el pueblo designe como representantes suyos, a aquellos que han de gobernarlos; y es precisamente en la participación igualitaria en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, lo que le da sustento al concepto de democracia en nuestros días.

Tal y como lo expone CARLOS STRASSER⁸⁵, “en las sociedades políticas modernas y contemporáneas, dadas sus características espaciales y demográficas y la variedad de sectores, intereses, etcétera, que contienen, la autoridad política no puede ser ejercida sino indirectamente, por representación”. En el régimen representativo, el nombramiento de los gobernantes puede efectuarse de manera directa e inmediata por el pueblo (elección directa). Pero también puede el pueblo elector designar a su vez a electores secundarios o intermediarios a fin de que éstos elijan a los mandatarios, por ejemplo Estados Unidos de Norteamérica.

En relación con las formas de Estado⁸⁶, entendido éste como la organización total como unidad política que cuenta con una estructura con personalidad en la comunidad internacional, tenemos dos corrientes básicamente⁸⁷:

- a) Que indica que solamente existen dos formas de Estado posibles: El federal y el unitario, y que otras distintas como las confederaciones no pueden considerarse como formas de Estado. En este sentido se pronunció ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS⁸⁸ al sostener lo siguiente:

⁸⁵ Strasser, Carlos. “Teoría del Estado”. Op. Cit. Pág. 32.

⁸⁶ Es común observar tendencias que identifican al Estado unitario con los sistemas opresivos que caracterizaron a las monarquías europeas de la edad media; y asocian al sistema federal con los ideales libertarios de quienes fundaron Estados Unidos. Ninguna de estas ideas tiene valor porque en ambas formas de organización estatal pueden desconocerse y presentarse la democracia y las libertades.

⁸⁷ Aunque hay otras corrientes como la que defiende el tratadista Juan Ferrando Badía en la que sostiene que en cuanto a las formas de Estado menciona al Estado patrimonial, al Estado de policía, al Estado de Derecho, al Estado democrático clásico, al Estado autoritario, el Estado Regional y al Estado de democracia progresiva (Ver Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 402; y Ferrando Badía, Juan. “El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional”. Edición 1978).

⁸⁸ Sánchez Bringas, Enrique. “Derecho constitucional”. Op. Cit. Pág. 288.

En nuestro concepto, solamente es posible distinguir las diversas formas estatales a partir de dos indicadores: el número de instancias de producción de las normas generales y sus ámbitos territoriales de aplicación. Debido a esta premisa, no compartimos la tendencia de la doctrina que afirma la existencia de otras formas estatales diferentes al sistema unitario o centralista, al federal y a toda la gama de posibilidades que se han producido entre estas dos maneras clásicas de organización estatal. Las uniones y confederaciones de estados no son formas estatales, sino asociaciones de estados porque en ellas subsisten los órdenes normativos autónomos de cada uno de sus miembros.

IGNACIO BURGOA⁸⁹ parafraseando a GEORGES BURDEAU expresa que las formas de Estado corresponden a las formas del poder estatal, afirmando que la forma de Estado equivale a la definición de la naturaleza interna del poder cuyo soporte es la institución estatal, agregando que el problema de la clasificación de las formas de Estado lleva a distinguir los Estados que incorporan un poder y una idea de derechos únicos y los que engloban una asociación de poderes y una pluralidad de la idea de derecho, concluyendo que en el primer caso, se está en presencia de un Estado unitario y en el segundo ante múltiples formas políticas que designan el término federalismo.

En el Estado unitario o centralista existe una homogeneidad del poder en el que únicamente existe un órgano generador de normas generales y un ámbito territorial de aplicación, o sea, el sistema jurídico del Estado se conforma con un orden normativo que solamente tiene un territorio de aplicación: el territorio del Estado.

- b) La sostenida por autores como MAURICE HOURIOU y el colombiano VLADIMIRO NARANJO MESA, que afirman que las formas de Estado se dividen en: Estados simples y Estados compuestos; y que dentro de estos últimos se encuentran la Confederación por una parte, y por la otra el Estado Federal.

2.4.2. Monarquía y República.

En sus orígenes, el poder en la monarquía se concentró en un solo individuo bajo el título de monarca o rey; y tres eran sus características inherentes: a) Vitalicia, b) Hereditaria; y c) El fundamento de la potestad soberana de esta forma de gobierno emanaba de Dios.

⁸⁹ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 402.

Por su parte, el término “república” a lo largo del tiempo ha contado con diversas connotaciones, desde la más genérica concebida en Roma, hasta la más concreta engendrada por MAQUIAVELO, al oponer conceptualmente la república a la monarquía.

La República es “la forma de gobierno de la colectividad, en la que es precisamente el pueblo es el titular del poder supremo”,⁹⁰ por lo que es republicano el gobierno en el que no es de carácter vitalicio la jefatura del Estado, sino que es de renovación periódica, y en consecuencia se consulta a la voluntad popular.

La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado. Sin embargo, la monarquía es compatible con la democracia y con el régimen constitucional, como acontece en las modernas monarquías europeas, donde los titulares efectivos del gobierno emanan de la designación popular y cuyas facultades, por otra parte, están constitucionalmente limitadas al igual que las del monarca. De aquí que monarquía y absolutismo, conceptos afines en otro tiempo, hayan dejado de serlo desde que, a partir del siglo pasado, los reyes hubieron de aceptar, como otorgadas o recibidas, las Cartas constitucionales.⁹¹

2.4.3. Estado simple y Estado compuesto.

Desde el punto de vista jurídico se puede clasificar al Estado en atención a la estructura interna de su poder estatal, es decir, su tipificación dependerá de si este poder tiene un titular único o múltiples centros de poder. En tales circunstancias, podemos distinguir dos formas de Estado propiamente dichas: a) El Estado simple o unitario; y b) El Estado compuesto o complejo.

El Estado simple, en esencia, se trata de un Estado centralizado, es decir, ordenado por completo alrededor del principio de la unidad, y que de acuerdo a lo expuesto por MAURICE HAURIU⁹² se encamina hacia un solo centro de decisión y de animación; y una única voluntad se transmite sobre el territorio como si de un fluido eléctrico se tratase. En otras palabras, la centralización conduce a la unidad de los poderes del Estado (un solo gobierno, un solo Parlamento) y, en consecuencia, del orden jurídico.

⁹⁰ FloresGómez González, Fernando; y Carvajal Moreno, Gustavo. “Manual de Derecho Constitucional”. Op. Cit. Pág. 141.

⁹¹ Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 92.

⁹² Hauriou, Maurice. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Op. Cit. Pág. 184.

El Estado simple posee un eje de impulso político y administrativo, dicho en otras palabras la soberanía se ejerce inmediatamente sobre todo el conglomerado social asentado en un mismo territorio, y además la universalidad de las funciones del poder político emanan de un titular único, el Estado.

El principio de centralización política en virtud del cual el Estado unitario se rige se traduce en la unidad de mando supremo en los siguientes ámbitos: En la totalidad de los ramos legislativos, en la administración de justicia y, en las decisiones de carácter político que tienen vigencia en todo el territorio nacional. De esta manera JUAN FERRANDO BADÍA⁹³, siguiendo a PRÉLOT sostiene lo que a continuación se transcribe:

La denominación Estado unitario se justifica porque en esta forma política el poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales. La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También su ordenamiento constitucional es único. La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder). La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales.

En cuanto al Estado compuesto, éste se conforma por una colectividad divisible en partes internas, que a su vez se denominan Estados o entidades federativas, y que se encuentran vinculadas por un lazo de comunidad; se puede resumir a un Estado compuesto en la siguiente frase: Es un Estado de Estados. Dejando a un lado ciertas formas antiguas, nos encontramos con sus dos aplicaciones principales: La Confederación, y el Estado Federal.

2.4.4. Características del Estado federal.

En síntesis, FERNANDO SERRANO MIGALLÓN⁹⁴ sostiene que “en un régimen federal existen varios centros generadores de derecho, el federal, los estatales y varias autoridades encargadas de su

⁹³ Ferrando Badía, Juan. “El Estado unitario, el federal y el Estado regional”. Op. Cit. Págs. 39 y 40.

⁹⁴ Serrano Migallón, Fernando. Ponencia titulada “Urbanización y Derecho”, dictada en el III Foro Nacional de Parlamentarios para el Hábitat. Cancún, Quintana Roo, México, Febrero, 1999. Pág. 2.

aplicación, las nacionales y las locales”. En este mismo orden de ideas Kelsen⁹⁵ explica lo siguiente:

El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, los territorios de los Estados componentes (o miembros). Las normas centrales generales o *leyes federales* son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales.

En una Federación una adecuada distribución de las facultades existentes entre ésta y las entidades federativas, hace posible la unidad general del Estado que a su vez propicia el respeto a cada una de sus correspondientes atribuciones.

Además, en el Estado federal cada ser humano pertenece simultáneamente, a la federación y a un Estado miembro. Cada uno de éstos cuenta con su propia Constitución que debe estar de acuerdo con la federal. Sin embargo, los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, que les permite legislar en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad local. Esta autonomía constitucional de los Estados es limitada, ya que se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución federal.

En otros términos, Estados hasta ahora soberanos aceptan ahora agruparse bajo una única bandera, abandonando una parte de sus competencias. De esta manera, la Federación, al contrario de la Confederación, se presenta, si puede usarse esta comparación, bajo la forma de un edificio con dos pisos. En el piso inferior se sitúan los Estados que componen las entidades federadas, desde el momento en que ya no pueden prevalecerse de su cualidad originaria, que, en adelante, será patrimonio de la nueva colectividad estatal; y en el piso superior figura esta última, a la que se le puede denominar super-Estado.⁹⁶

La doctrina ha tratado de explicar desde diversos puntos de vista la coexistencia de las entidades federadas y el Estado federal. Una corriente, de la que sus principales expositores son CALHOUN y SEIDEL, es la que sostiene que dentro del sistema estatal federal existen dos soberanías; la tesis se llama de la cosoberanía, y supone que al unirse los Estados en una federación crean una entidad con personalidad jurídica-política propia, que se encuentra dotada de órganos de gobierno. Su

⁹⁵ Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. Op. Cit. Págs. 376 y 377.

⁹⁶ Hauriou, Maurice. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Op. Cit. Págs. 190 y 191.

institución deviene de la cesión que las entidades federadas realizan de parte de su soberanía en su favor, en aquellas competencias de las que han convenido renunciar a ejercer. Al respecto IGNACIO BURGOA⁹⁷ sostiene que la teoría de la cosoberanía es insostenible desde el terreno puramente jurídico debido a las siguientes razones:

La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. En otros términos, se dice que un Estado es *soberano* porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución federal, el último acto de soberanía que los Estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos⁹⁸.

De acuerdo a lo que expone JUAN FERRANDO BADÍA⁹⁹, los aspectos que caracterizan a un Estado federal se pueden resumir en los siguientes:

- a) La unidad internacional del Estado federal se manifiesta a través de dos vertientes; la primera, se hace consistir en que constituye una personalidad internacional única; la segunda, radica en que el Estado federal supone una nacionalidad única;
- b) Forma una unidad político-constitucional, pues posee un ordenamiento constitucional propio, y en consecuencia sus órganos federales dictan una legislación de carácter nacional que se impone a todos los súbditos de los Estados-miembros;

⁹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 410.

⁹⁸ La soberanía y la autonomía son dos conceptos diferentes. La primera es sobre todo capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-político ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía. Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código fundamental les impone.

⁹⁹ Ferrando Badía, Juan. "El Estado unitario, el federal y el Estado regional". Op. Cit. Págs. 98 y 99.

- c) Disfruta de la *summa potestas*, en tanto los Estados miembros gozan solamente de autonomía constitucional;
- d) Cuenta con un órgano jurisdiccional que se encarga de resolver las controversias que se generen entre la Federación y los Estados federados;
- e) En cuanto al poder legislativo, éste se conforma de una estructura bicameral, donde junto a la representación federal figura la representación de los Estados-miembros.

2.4.5. La confederación.

La Confederación¹⁰⁰ en el ámbito del Derecho Internacional es una asociación de Estados; es decir, una alianza igualitaria entre Estados, en cuya comunidad aceptan cooperar en un determinado número de materias y actividades, conservando a título principal, su soberanía; en palabras de JUAN FERRANDO BADÍA¹⁰¹ la confederación de Estados se concreta en:

Una permanente relación jurídica internacional de varios Estados independientes que, sin dar vida al nuevo Estado, se unen por medio de un tratado internacional, para la consecución de fines comunes. Con la confederación no se crea un superestado, sino sólo una sociedad internacional de Estados, que obra mediante un congreso de delegados (dieta). Se puede definir como una asociación en la cual los gobernantes de los diversos Estados abandonan una parte más o menos importante de su competencia internacional en manos de los órganos confederales. De esta manera, la confederación de Estados es una unidad de carácter internacional, porque los Estados-miembros conservan su independencia.

Por lo tanto, la Confederación es una organización inestable, ya que por su propia naturaleza, o se disuelve o se transforma en un Estado federal. Sus características son las siguientes:

- a) Es una alianza reforzada, porque cuenta con una organización integrada por una Asamblea de Estados que se reúne habitualmente para tratar los asuntos de interés común convenidos en el pacto internacional;

¹⁰⁰ Históricamente las confederaciones han existido en la antigüedad, por ejemplo la Liga aquea en Grecia y la confederación de las ciudades latinas; y en la época moderna encontramos otros casos como a la Confederación Helvética (Del Siglo XIV hasta 1848), la Confederación de los Estados Unidos de América del Norte (De 1778 hasta 1787), y la Confederación Germánica (De 1815 a 1866). Como puede apreciarse, por regla general, los casos históricos de confederación han tenido como ley suprema fundacional un pacto y no una Constitución, por el cual han decidido unirse para llevar a cabo adelante una política exterior común y formar un aparato defensivo-ofensivo, con mandos unificados y objetivos geopolíticos definidos (Pellet Lastra, A. "La Teoría del Estado". Op. Cit. Pág. 71)

¹⁰¹ Ferrando Badía, Juan. "El Estado unitario, el federal y el Estado regional". Op. Cit. Págs. 107 y 108.

- b) No es un Estado federal, toda vez que esta organización no tiene como finalidad crear una voluntad estatal superior, sino solamente crear un medio de ejercer en común la voluntad propia de cada uno de los Estados confederados; la Dieta o el Consejo de Ministros no es el órgano de un super-Estado, sino una especie de conferencia internacional, en la que las decisiones sólo se adoptan con la unanimidad de votos de los Estados e incluso, a veces, por medio del referéndum;
- c) La dieta tiene unos poderes, cuyos actos obligan tan sólo a los Estados participantes y no directamente a los súbditos de los Estados asociados. Las deliberaciones de la Dieta, para poder obligar a los súbditos deben convertirse previamente en Derecho interno de cada uno de los Estados;
- d) No existe un territorio confederal. No hay súbditos o ciudadanos confederales, ni existe una potestad de imperio de la Confederación en cuanto tal; y
- e) El Estado federal se distingue de la confederación, en que ésta es una auténtica unión de Estados. Se basa en un tratado internacional, no teniendo como base una Constitución.¹⁰²

En su libro “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas” de 1971, MAURICE HAURIU¹⁰³ contempló a las Comunidades Europeas como una confederación moderna con base técnica, que descansaba sobre una convergencia de intereses económicos. Si bien es cierto que en la época en que el referido libro fue escrito las Comunidades Europeas se estructuraban principalmente por fines meramente económicos, también hay que recordar que en la actualidad la convergencia de intereses ya no son solamente económicos, sino que ahora también destacan los políticos.

2.5. Conceptos asociados.

De acuerdo a lo que expone FELIPE TENA RAMÍREZ¹⁰⁴, la supremacía de la Constitución presupone la condición de que el poder constituyente sea distinto a los poderes constituidos. Esta distinción se estableció por primera ocasión por los franceses en 1788, y se traduce en que la categoría jurídica de la soberanía cuenta con los medios de expresión mediante el poder constituyente, y debido a esto todo otro poder y toda otra autoridad se encuentran sometidos a la normatividad

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Cfr. Hauriou, Maurice. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Op. Cit. Pág. 189.

¹⁰⁴ Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 10.

constitucional vigente, pues todos ellos tienen su origen en la Constitución, y por ende son siempre poderes constituidos.

Otra diferencia entre poderes constituidos y poder constituyente consiste en que cronológicamente este último precede a los primeros, pues cuando el poder constituyente ha dictado la Constitución, los órganos creados toman su lugar con la finalidad de gobernar, ya que el poder constituyente no fue creado para ese fin, sino que sólo expide la ley en virtud de la cual los órganos constituidos deben sujetarse para gobernar.

Se puede concluir que sobre los poderes ordinarios (legislativo, ejecutivo y judicial) se coloca un poder supremo y extraordinario, cuyo objeto es instituir todos los demás, por lo que no sólo los domina, sino que debe ser distinto a ellos. Esto es lo que se debe entender como el principio de separación del poder constituyente y los poderes constituidos.

2.5.1. Concepto de poder Constituyente.

EFRAÍN POLO BERNAL¹⁰⁵ reconoce en SIEYÉS al creador de la doctrina del poder constituyente, quien afirma lo siguiente:

Que en toda nación libre, y toda nación debe ser libre, no hay sino una manera de terminar con las diferencias que se produzcan con respecto a la Constitución. No es a notables a quienes haya que recurrir: es a la Nación misma. Si carecemos de Constitución, hay que hacer una; sólo la nación tiene derecho a ello. La Nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma... La Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente.

De lo anterior se desprende que la Constitución debe ser obra del poder Constituyente, y no del poder Constituido, ya que aquel de acuerdo a lo expuesto por CARL SCHMITT¹⁰⁶ es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo.

Esta concreta decisión es un acto constituyente, pero en el aire se encuentran dos cuestiones: ¿Qué es un acto constituyente? y ¿De qué se deriva la validez del acto constituyente?

¹⁰⁵ Polo Bernal, Efraín. "Derecho Constitucional. Editorial Porrúa". Op. Cit. Pág. 43.

¹⁰⁶ Schmitt, Carl. "La Teoría de la Constitución". Op. Cit. Págs. 93 y 94.

En palabras de TAMAYO SALMORÁN¹⁰⁷, las respuestas se encuentran en la descripción del orden jurídico, ya que en la descripción de una cadena normativa se advierte que ésta no presupone un *regresus ad infinitum*. Las cadenas normativas tienen un punto final; *a1* es el acto primero de una cadena normativa, más allá del cual no es posible remontar; el acto con el cual principia o se origina la cadena normativa. Así entonces, el acto constituyente forma parte de la cadena normativa; es el primer acto de las cadenas normativas de un orden jurídico. De esta forma, cabe decir que ciertos actos son actos constituyentes si, y sólo si, dichos actos son el primer acto jurídico de un orden jurídico positivo (histórico), más allá del cual no es posible remontar.

En relación con la validez de ese acto constituyente, TAMAYO SALMORÁN explica que dicho acto al ser el primer acto de una cadena condiciona el contenido de los demás actos normativos que forman parte de la cadena normativa. Ahora bien, un acto *x* es acto constituyente válido, si y sólo si los demás actos normativos son seguidos y obedecidos. Dicho en otras palabras, los actos del primer legislador son actos constituyentes de un orden jurídico siempre que las normas que establece sean habitualmente obedecidas.

¿Cuáles son las características del poder constituyente? Es unitario, indivisible, permanente, originario, ilimitado, supremo, coercitivo e independiente.

De acuerdo a lo expuesto por CARL SCHMITT¹⁰⁸ “es unitario e indivisible, no es un poder más, coordinado con otros poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Es la base de todos los otros poderes y divisiones de poderes”. Otro atributo es su permanencia, ya que continua su existencia aun después de que sea dictada la Constitución, debido a que la decisión política que le dio origen no puede reobrar contra el titular del poder constituyente ni mucho menos destruir su esencia de ser política, por lo tanto, al lado y por encima de la Constitución sigue subsistiendo dicha voluntad. En este sentido es permanente, porque una vez que ha cumplido su cometido de expedir la ley fundamental es sustituido por los poderes constituidos.

¹⁰⁷ Cfr. Tamayo, Salmorán, Rolando. “Introducción al Estudio de la Constitución”. Distribuciones Fontamara. México, 1998. Pág. 277.

¹⁰⁸ Schmitt, Carl. “La Teoría de la Constitución”. Op. Cit. Pág. 95.

En relación con este punto, JORGE CARPIZO¹⁰⁹ refiere que las características del poder constituyente son las siguientes: “Es originario; es creador de todo el orden jurídico; en principio es ilimitado; su función es expedir la constitución, y no gobernar”.

Por último, IGNACIO BURGOA¹¹⁰ sostiene que el poder constituyente por necesidad ineluctable de su misma teleología, debe ser supremo, coercitivo e independiente, tal y como se advierte de lo siguiente:

Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana; su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a tales poderes; y su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación para los que el citado poder establece su estructura jurídica básica.

Por otro lado, para explicar el establecimiento de un órgano constituyente, TAMAYO SALMORÁN sostiene que la creación y funcionamiento de un orden jurídico proviene del suceso de diversos hechos sociales, de actos y violaciones humanas, ya que una determinada comunidad decide crear las normas jurídicas que regule y sancione dichos actos y hechos. Por lo tanto, los miembros de la comunidad son quienes, en última instancia, convienen en tener el derecho que les rige. Es así como se puede concluir que en la base de cualquier orden jurídico positivo determinado se encuentra, así, una convención, y ésta misma permite discernir quién es el órgano constituyente.

Para TAMAYO SALMORÁN, el discernimiento sobre quién funge como primer legislador se deriva de la siguiente fórmula:

X es REX (primer legislador, órgano constituyente)
Sí, y sólo sí, X es habitualmente obedecido.

Al respecto BENTHAM¹¹¹ sostiene que “cuando un número de personas se supone que están en hábito de prestar obediencia a una persona o conjunto de personas, se dice, se encuentran en

¹⁰⁹ Carpizo McGregor, Jorge. “Constitución y revoluciones en: Estudios Constitucionales”. UNAM. México, 1980. Págs. 290 y 291.

¹¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Op. Cit. Pág. 248.

¹¹¹ Bentham, Jeremy. “A Fragment on Government an Examination of what is delivered on the subject of government in general in the introduction to Sir William Blackstone’s Commentaire”. Editorial Oxford, Basil Blackwells, 1960. Pág. 38

estado de comunidad política. En este mismo sentido JOHN AUSTIN¹¹² expresa que la superioridad que permite la creación de una comunidad política se debe a dos situaciones: a) Que el grueso de la sociedad se encuentra en un hábito de obediencia o sumisión a un determinado superior común (sea este superior común una cierta persona o un determinado cuerpo o agregado de personas); y b) Que ese superior común no se encuentre en hábito de obediencia a otro determinado superior.

El proceso mediante el cual REX, se convierte en el constituyente es un proceso de creación normativa que ignora el procedimiento legislativo (no existe legislación que prescriba que X es REX) —aunque establezca al primer legislador—; tampoco aplica ninguna legislación. Este procedimiento simplemente otorga el carácter de acto jurídico creador a un individuo —el que es habitualmente obedecido—. ¹¹³

Es a través de este procedimiento que el poder constituyente (todos los miembros de la comunidad) designa al órgano constituyente. Siguiendo las líneas de JORGE CARPIZO MCGREGOR¹¹⁴, en la democracia el poder constituyente es y sólo puede ser el pueblo; que el congreso constituyente es una asamblea electa por el pueblo para que redacte y promulgue la constitución.

Ahora bien, ya que se ha determinado que es el poder constituyente, la pregunta obligada a responder es ¿Quién es el titular del mismo? En los sistemas democráticos su titularidad se encuentra en el pueblo como detentador de la soberanía nacional.

2.5.2. Concepto de poderes Constituidos.

FELIPE TENA RAMÍREZ¹¹⁵ formula un concepto de poderes constituidos en función del poder constituyente, tal y como se puede apreciar de la siguiente transcripción:

Los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la constitución, eso quiere decir que el autor de la constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad política de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de poder constituyente y a los segundos los llama poderes constituidos.

¹¹² Cfr. Austin, John. "The Province of jurisprudence determined". Nueva York, 1970. Pág. 169.

¹¹³ Tamayo, Salmorán, Rolando. "Introducción al Estudio de la Constitución". Op. Cit. Pág. 285.

¹¹⁴ Carpizo McGregor, Jorge. "Constitución y revoluciones, en: Estudios Constitucionales". Op. Cit. Págs. 290 y 291.

¹¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 10.

Dicho con mayor precisión, debe distinguirse los conceptos de poder constituyente y poderes constituidos, que son aquellos que el constituyente establece en el marco de una Constitución, como titulares de las diversas funciones del Estado; por ejemplo el Congreso o Parlamento, la Presidencia de la República, etc.

Es preciso recordar que sólo mediante la formación, y consiguiente existencia y función de los órganos constituidos, adquiere el Estado realidad, y puede integrarse, independientemente del contenido jurídico específico de los actos concretos realizados por sus órganos constituidos.¹¹⁶

IGNACIO BURGOA se encuentra dentro de la corriente de autores que sostienen que el poder es indivisible, y que lo que se dividen son las funciones que el Estado efectúa a través de sus distintos órganos, por consiguiente en lugar de poderes constituidos debiera de hablarse de poder público o poder estatal.

Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, que no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos de poder público, los cuales, por ende, participan de sus atribuciones esenciales: imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad; sin embargo el poder público no es un poder soberano, sino que simplemente es un poder de imperio.¹¹⁷

Por lo tanto, ya sean poderes constituidos o poder público, éste no goza de la cualidad de ser soberano, pues éste debe forzosamente someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva.

¹¹⁶ Cfr. Smend, Rudolf. "Constitución y Derecho Constitucional". Op. Cit. Pág. 203.

¹¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Op. Cit. Pág. 257.

CAPÍTULO II. PROCESO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.

LOS HOMBRES SON, RARAS VECES, CONTEMPORÁNEOS DE SU HISTORIA. SORPRENDIDOS POR LA PARTE APARENTE DE LOS SUCEOS O POR LOS SUCEOS APARENTES, ESTÁN, LA MAYOR PARTE DEL TIEMPO, PRISIONEROS DE LO COTIDIANO, LO QUE LES IMPIDE VER LAS AMPLIAS MUTACIONES DE ESTRUCTURA Y LOS GRANDES MOVIMIENTOS HISTÓRICOS QUE SE REALIZAN, FRECUENTEMENTE, EN LA PROFUNDIDAD Y EN EL SILENCIO. PARA PODER SOBREVIVIR EN ESTE NUEVO MUNDO ES PRECISO APRENDER A PENSAR EN OTRAS DIMENSIONES O, COMO DECÍA ALBERT EINSTEIN, UNA NUEVA MANERA DE PENSAR ES NECESARIA PARA PODER SOBREVIVIR.

LEONTI JEAN CONSTANTINESCO

1. LA IDEA DE EUROPA ENTRE LAS GUERRAS MUNDIALES.

Verdad indiscutible es que a inicios del siglo XX Europa mostraba signos inequívocos de prosperidad¹¹⁸, sin embargo no supo aprovechar ese momento histórico, en virtud de que las rivalidades imperialistas y los movimientos nacionales mal entendidos orillaron a occidente al desencadenamiento de nuevos conflictos internos que acabaron por propiciar la Primera Guerra Mundial en 1914. Fue suficiente un conflicto de dimensiones locales entre los pueblos balcánicos para desbaratar la totalidad del sistema europeo y llevar al mundo a una conflagración.

Hay que recordar que el Este europeo había sufrido numerosos conflictos, derivados de la existencia de 18 naciones o etnias balcanizadas, además el Congreso de Berlín de 1878 había decidido la independencia de Bulgaria, Rumanía, Serbia y Montenegro, mientras tanto los territorios de Bosnia y Herzegovina bajo la soberanía turca serían primero administrados y después anexionados por Austria en 1908.

¹¹⁸ En 1913 los países occidentales proporcionaban el 52% de la producción industrial mundial; en las transacciones comerciales llevaban el 61% y el tonelaje de su marina mercante alcanzaba el 84% del internacional. Sus inversiones en el exterior y sus corrientes migratorias reafirmaban por todas partes la expansión de Europa.

Se suma a lo anterior, el desencadenamiento de la primera y segunda Guerras Balcánicas; conflictos que **ROGELIO PÉREZ BUSTAMANTE**¹¹⁹ relata de la siguiente manera:

Así comenzará la I Guerra Balcánica, en la que, la vencida Turquía suscribió el Tratado de Londres 30 de mayo de 1913, y a la que sigue la II Guerra Balcánica por el ataque de Bulgaria a Serbia y Grecia, siendo Bulgaria vencida y llegándose al Tratado de Bucarest de 10 de agosto de 1913, y finalmente, la catástrofe provocada por el asesinato del Archiduque heredero **FRANCISCO FERNANDO** en su viaje a Bosnia, lo que provoca una concatenación de declaraciones de guerra que desemboca en un conflicto de escala europea, primero, y mundial después.

Por otro lado, **ANTONIO TRUYOL Y SERRA**¹²⁰ sostiene que la política exterior de los Estados europeos de aquellos años se conformaba de un débil armazón, ya que a lo mas que llegaba era a la reunión de congresos de las principales potencias, erigidas colectivamente en concierto de las potencias o directorio europeo, con la eventual participación de los demás Estados interesados en los asuntos debatidos. De ahí que de tales encuentros, de frecuencia variable, no resistiesen, bajo el impacto de los nacionalismos cada vez más exacerbados, la prueba del intenso antagonismo de intereses de la época.

1.1. El problema centroeuropeo y las primeras iniciativas de distensión en Europa.

En enero de 1918 **WOODROW WILSON** expuso ante el Congreso de su país su proyecto de paz mundial, que pretendía el replanteamiento de las relaciones internacionales bajo un esquema de cooperación e imparcialidad. Dos son los principios que se constituyen como la piedra angular del proyecto: a) La autodeterminación; y b) Un nuevo orden jurídico internacional que pudiera garantizar la independencia e igualdad entre todos los Estados. Ambos principios son analizados por **CARLOS FRANCISCO MOLINA**¹²¹ de la siguiente forma:

¹¹⁹ Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Editorial Dykinson. Madrid, 1997. Op. Cit. Pág. 32.

¹²⁰ Cfr. Truyol y Serra, Antonio. "La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos". Tomo I. Editorial Tecnos. Madrid, 1999. Op. Cit. Pág. 25.

¹²¹ Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Editorial Trivium. Madrid, 1990. Pág. 10.

El primer punto trataba de dar respuesta a problemas tales como la cuestión de Alsacia y Lorena, pendiente desde la guerra francoprusiana de 1870, las pretensiones expansionistas de Italia en cumplimiento del Tratado de París de 1915, y la descomposición de los Imperios Austrohúngaros, Turco y Ruso. El segundo punto —un nuevo ordenamiento jurídico internacional— quedaría generalizado por una diplomacia francesa que trataría públicamente los asuntos mundiales, la reducción de armamentos, la regulación imparcial de las reivindicaciones coloniales, la libertad de navegación por los mares, la supresión de todas las barreras económicas, y principalmente, la constitución de un organismo de arbitraje internacional, la Sociedad de Naciones, punto número 14 del ideario de WILSON.

Lo cierto es que la Europa de 1918 se encontraba desmoralizada y arruinada, llena de sentimiento de venganza, situación que impedía, en la práctica, que el espíritu generoso que WILSON reclamaba en su ideario no tuviera el impulso idóneo, por lo que fue hasta el 28 de enero de 1919 que en París se celebraba una Conferencia de Paz a la que asistían los representantes de las naciones aliadas¹²², y asociadas con la finalidad de reconstruir a una Europa devastada por la guerra. Posterior a esta Conferencia Intergubernamental, se reunieron durante el primer semestre de 1919 Comités de expertos y Comisiones instaladas por aquella con la finalidad de detallar un tratado que devolviera la ansiada paz al mundo entero.

Estas reuniones desembocaron el 28 de junio de 1919 en la firma del Tratado de Versalles, en donde Alemania aceptaba:

- a) Perder alrededor del 13% de su territorio;
- b) Perder el hierro lorenés, la potasa alsaciana, la hulla de Sarre y la Silesia superior;
- c) Entregar la mayor parte de su flota mercante, y perder sus posesiones coloniales;
- d) Pagar sumas exorbitantes por concepto de indemnización;
- e) El desarme casi por completo y reducción de su ejército;
- f) Restringir la construcción de barcos de guerra y aeroplanos;
- g) La ocupación durante quince años de la orilla izquierda del Rhin; y
- h) Ser responsable de la guerra.

De esta manera el Tratado de Versalles, impuesto a los alemanes, estaba llamado a producir en el futuro consecuencias perturbadoras para Europa, pues “todos los alemanes esperaban su revolución y algunos soñaban con la venganza”.¹²³ Además, en este Tratado se acordó:

¹²² A la Conferencia de París no fueron invitados ni los representantes de las naciones vencidas, ni la joven República Soviética.

¹²³ Gay, P. “La cultura de Weimar. La inclusión de lo excluido”. Editorial Argos Vergara. Barcelona, 1984. Pág. 167.

La cesión de Alsacia-Lorena a Francia, la ocupación de El Sarre y del Rin, cesiones territoriales a Bélgica, a Dinamarca y a Polonia... y por el Tratado de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919, se materializó la desmembración de Austria-Hungría, modificándose la configuración de la Europa Central y Oriental. Bohemia, Moravia y Eslovaquia se unieron para constituir Checoslovaquia. Asimismo, se fundó Yugoslavia uniendo a Serbia y Montenegro y los territorios austro-húngaros de Croacia, Bosnia y Eslovenia. Polonia incorporó Galitzia y Posnania; Italia se anexionó el Tirol Austriaco y Rumania la antigua Transilvania húngara, Bulgaria hubo de ceder a Yugoslavia una parte de su territorio, a Grecia la Tracia central, y a Rumania el sur de la Dobruja.¹²⁴

De esta manera el mapa geopolítico de Europa se vio seriamente transformado por los acuerdos a los que llegaron, tanto en el Tratado de *Versalles* como en los que le siguieron. Las minorías nacionales no lograron asimilar su integración a Estados completamente ajenos a su geografía, historia y cultura; razones que dejaron latente un sentimiento revisionista sobre el que gravitará la Segunda Guerra Mundial.

Por último, el punto decimocuarto del ideario de WILSON se vio parcialmente cristalizado en Ginebra el 10 de Enero de 1920 con la creación de la Sociedad de Naciones, ya que en noviembre de 1919, el Congreso Norteamericano rechazó su suscripción¹²⁵, situación que le restó autoridad en el escenario internacional, y a la vez hizo que se convirtiera exclusivamente en un foro europeo. En este mismo sentido se encuentra la opinión de ALFREDO IGLESIAS SUÁREZ¹²⁶ quien sostiene que la finalidad de la Sociedad de Naciones era disponer de un foro mundial para tratar conflictos entre países aunque en la práctica sólo fue un intento regional europeo.

El principal objetivo de este organismo internacional era procurar a todos los Estados, grandes y pequeños, garantías de independencia política y de integridad territorial.

Aunado a una incipiente Sociedad de Naciones, durante los primeros cinco años de vida del Tratado de Versalles, la política europea giró alrededor de la Alemania vencida y de los compromisos adquiridos por ésta en virtud de la imposición del referido tratado. Las políticas europeas antialemanas en Europa se robustecieron con los retrasos germánicos en el pago de las reparaciones de guerra a que se había obligado en 1919, y es así como en 1922 ARÍSTIDE BRIAND,

¹²⁴ Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 33.

¹²⁵ Paradójicamente los orígenes de la Sociedad de Naciones arrancan de dos iniciativas: la primera es el mensaje de Benedicto XV, del 1º de agosto de 1917 y en segundo lugar, en el mensaje de catorce puntos del Presidente de los Estados Unidos W. Wilson.

¹²⁶ Cfr. Iglesias Suárez, Alfredo. Artículo titulado "El proceso de creación de la Unión Europea: Una perspectiva histórica, publicado en la Revista Arco de Europa". Editada por el Centro de Documentación Europea. No. 124, julio 2002. Pág. 5.

en Francia, y DAVID LLOYD GEORGE, en Inglaterra, son sustituidos por dos personalidades conocidas como inflexibles en el cumplimiento del acuerdo de Versalles, RAYMOND POINCARÉ y BONAR LAW, respectivamente.

Por otro lado, BENITO MUSSOLINI accede al poder en Italia con el claro objetivo de obtener la derogación de los acuerdos de Versalles y así reivindicar en el escenario internacional al país de la bota.

A finales de 1923 el Comité aliado de cumplimiento de los acuerdos de París sobre las reparaciones de guerra, declara oficialmente que Alemania no había cumplido sus obligaciones, por lo tanto a inicios de 1924 un agrupamiento francobelga ocupa el Ruhr a fin de explotar las minas e industrias en beneficio de los Estados ocupantes. Al respecto CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO¹²⁷ opina lo siguiente:

Todo ello produce consecuentemente un debilitamiento en la economía y generaliza un sentimiento de frustración que acentúa la desconfianza hacia la República alemana. Faltó a las potencias europeas vencedoras visión de conjunto, concepción de un mejor futuro, y sobre todo, comprensión para los vencidos. La no viabilidad del Tratado de Versalles y su propia ruptura antes de 1935, demostraron la certeza de las predicciones de los que afirmaban que la paz y la cooperación no se podrían lograr por el odio, la cobardía, el recelo y el miedo. Europa, antes y después de Versalles, no conseguía dilucidar su camino entre tendencias, nacionalistas e internacionalistas, centrífugas y centripetas. Se iba formando, Europa, como una gran torre de Babel síntesis entre el predominio momentáneo de unas tendencias y la resistencia inmediata de las restantes.

Acompañando estas circunstancias poco afortunadas, estaban las continuas evocaciones a las tragedias originadas por la Primera Guerra Mundial, en voz de personalidades como ERNEST HEMINGWAY con su "Adiós a las armas"; o bien, la proliferación de tesis fatalistas como la de OSWALD SPENGLER¹²⁸ que sostenía la decadencia de Occidente; o aquellos escritores¹²⁹ que resaltaban la crisis de valores europeos. Todo esto podía englobarse en una frase acuñada por GASTON RIOU, con la finalidad de exaltar la necesidad de que Europa se uniera: *S'unir ou mourir*.

¹²⁷ Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Op. Cit. Pág. 11.

¹²⁸ La tesis de Spengler se funda en una producción cíclica de la evolución de las civilizaciones: cada una de las civilizaciones nace en un momento determinado, llega a su apogeo, declina y muere. Bajo esta óptica llega a la conclusión que el Occidente estaba en decadencia. (Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea" Op. Cit. Pág. 34)

¹²⁹ Desde Paul Valéry a Gide, de Malraux a Mauriac.

En medio de toda esta tragedia y miseria se creó en 1921 la Unión Económica (UEBL) entre Bélgica y Luxemburgo, adoptando una moneda única.

Mientras esto sucedía en Europa, en América se intentaba construir la base sobre la que las primeras organizaciones internacionales supranacionales intentarían fraguar la reagrupación de todos los Estados del mismo continente. Tras cuatro Conferencias Interamericanas¹³⁰, en 1922 se convocó en Santiago de Chile la quinta Conferencia con la insistente idea de cristalizar la idea del Panamericanismo¹³¹.

1.2. El Proyecto Paneuropa de Coudenhove-Kalergi.

A la par que estos acontecimientos de tensión se gestaban en Europa existieron esfuerzos para evitar caer en una nueva conflagración mundial, uno de ellos fue el Proyecto Paneuropa.

Desde la Edad Media hasta la Segunda Guerra Mundial las recurrentes divisiones y rivalidades entre los países del continente europeo habían sido objeto de inquietud y variada reflexión, un ejemplo de ello lo constituye el libro titulado Paneuropa (1923), en el que el Conde RICHARD COUDENHOVE-KALERGI, proponía la creación del Movimiento Europeo con el objetivo de lograr la Unión de Europa.

Para él Europa como concepto político no existía, pues aquella parte del mundo contemplaba a pueblos y Estados que se encontraban imbuidos en el desorden total, enfrascados en un escenario de continuos conflictos internacionales, que además no prometía mas que conflictos futuros. El odio mutuo de los europeos envenenaba la atmósfera, por lo tanto la unión de los pueblos de Europa se traducía como la única vía a través de la cual se podía resolver el desequilibrio europeo.

Bajo esta óptica la propuesta que apostaba por la construcción de una federación paneuropea quería hacer frente a la fórmula que impulsaba una conquista de Europa en manos de Rusia por medios armados.

¹³⁰ La primera de ellas celebrada en octubre de 1889 en Washington, la segunda en México en 1901, la tercera llevada a cabo en Río de Janeiro en 1906, y la cuarta convocada en Buenos Aires en 1910.

¹³¹ Semilla sembrada un siglo antes (1822) por Simón Bolívar; deseo de lograr una solidaridad, incluso la Unidad de América. Esta idea se plasmó en el Congreso de Panamá de 1826 —de ahí Panamericanismo—, pero no se obtuvo ningún resultado tangible debido a la oposición de Estados Unidos y al divisionismo existente en Latinoamérica.

La Federación Paneuropea no incluía a Rusia, Inglaterra y Turquía, y aunque se encontraba consciente de las posibles objeciones teóricas en el sentido de que sin aquellos países Europa se encontraría incompleta, también sabía que con la unificación así propuesta Europa ganaría en fortaleza y marcaría como su principal objetivo impedir una invasión Rusa.

Por otro lado, COUDENHOVE-KALERGI sabía que el mayor obstáculo para la realización de los Estados Unidos de Europa eran los mil años de rivalidad entre las dos naciones más pobladas de Paneuropa: Alemania y Francia. Por último, sostenía que el acto de coronación de los esfuerzos pan-europeos sería la constitución de los Estados Unidos de Europa sobre el modelo de los Estados Unidos de América, y de esa manera Europa se presentaría como una entidad *vis a vis* a los restantes continentes y los poderes mundiales (principalmente Inglaterra, Estados Unidos y Rusia)¹³². La exclusión de Rusia no sólo se debía al afán de ésta por conquistar Europa, sino a que gran parte de su territorio se encontraba en Asia; situación análoga sucedía con Turquía. Por su parte, el no contemplar a Inglaterra se debía a que era una nación con fuertes intereses coloniales.¹³³

Por otro lado, la idea que servía de punto de partida era la crisis de Europa en el contexto mundial derivada, no de su vejez biológica sino política; en la que su mayor dolencia consistía en su división en más de veinte Estados, generadora de anarquía internacional, con su secuela de continuas guerras, y por lo tanto, era evidente que los Estados europeos no podrían intervenir positivamente en el concierto mundial de la época, sino a condición de establecer entre ellos una unión política permanente: Paneuropa. Sin tal unión política permanente COUDENHOVE-KALERGI sostenía que los Estados Europeos, se verían conducidos de nueva cuenta a la guerra.

Aunado a lo anterior, apostaba por la reconciliación franco-alemana como la condición previa de la paz europea, y denunciaba en el nacionalismo una manera de religión intolerante. A mayor abundamiento con el proyecto Paneuropeo se propugnaba por una separación entre Nación y Estado, destinada a alcanzar en lo cultural la misma importancia que la que en su día tuvo la separación entre la Iglesia y el Estado. En todo caso, la Nación Europea que resultaría de la

¹³² Cfr. Ahijado Quintillán, Manuel. "Historia de la unidad europea". Editorial Pirámide. Madrid, 2000. Págs. 312 y 313.

¹³³ Coudenhove-Kalergi apoyado por estas ideas fundó el movimiento Unión Paneuropea, que tuvo como órgano la revista Paneuropa (1924-1940), y que agrupaba a un conjunto de intelectuales europeos¹³³ con el fin de debatir sobre la Europa unida; idea común a todos ellos (Cfr. Iglesias Suárez, Alfredo. Artículo titulado "El proceso de creación de la Unión Europea: una perspectiva histórica". Op. Cit. Pág. 6).

unidad de la cultura occidental no destruiría los grupos políticos y lingüísticos existentes, y su traducción institucional, Paneuropa, ofrecía la única solución posible de los problemas¹³⁴.

Paneuropa era un concepto político de Europa mas que uno de índole geográfica, ya que hacia el Este no había una frontera precisa; lo que dejaba que la Europa por construir se debía extender hasta donde llega el régimen democrático¹³⁵.

Bajo el amparo de estas ideas se fundaba el Proyecto Paneuropeo¹³⁶, pero en relación con los aspectos institucionales éste fue muy ambiguo, ya que sólo hizo referencia a la creación de órganos comunes, a una Asamblea popular¹³⁷ y a una Asamblea de los Estados¹³⁸.

1.3. El Proyecto de Unión Europea de ARISTIDE BRIAND.

El 5 de septiembre de 1929, ARISTIDE BRIAND, en su carácter de Presidente del Consejo y Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno francés expuso ante la Sociedad de Naciones los lineamientos de un proyecto encauzado a establecer entre los pueblos de Europa, lo que llamaba una especie de vínculo federal. En la referida sesión, el francés expresó lo siguiente:

Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de lazo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que estimen oportunos, hacer frente a las circunstancias graves, si es que éstas surgen. Este

¹³⁴ Cfr. Truyol y Serra, Antonio. "La integración Europea". Op. Cit. Pág. 28.

¹³⁵ Estas consideraciones no han dejado de tener importancia, ya que se vincula con la idea del General Charles De Gaulle de una Europa del Atlántico a los Urales.

¹³⁶ Otros movimientos y entidades de carácter privado, que si no tuvieron mayor alcance práctico, constituyen el precedente del movimiento de integración europea entre las dos Guerras Mundiales, son: a) El modelo del Consejo Económico Paneuropeo presidido por Louis Locheur, la Unión Económica y Aduanera europea (1926); b) El estadístico alemán Wladimir Woytinskye (*Les États-Units d'Europe*, Bruselas 1927) veía en la Unión aduanera europea el primer paso hacia la Unión Europea de un gobierno confederal; c) En Francia obras como *Défense de l'Occident* (1927) de Henri Massis, que desde una perspectiva católica cercana a la Acción Francesa se ve en Europa el baluarte de la racionalidad frente al irracionalismo oriental; d) *L'Europe contre les patries* (1931) de Drieu la Rochelle; e) El libro de Gaston Riou, uno de los animadores de la Unión Económica y Aduanera Europea, *Europe, ma patrie* (1928); f) En una trayectoria mental parecida, el del Conde Sforza sobre los Estados Unidos de Europa (1929); g) El libro de Bertrán de Jouvenel, "Hacia los Estados Unidos de Europa" (1930); y, h) Por último, una serie de revistas, en varios países, defendían igualmente las tesis europeas. Además de estas manifestaciones de la idea de Europa, durante la década de los 30 tuvieron lugar dos acontecimientos estrechamente relacionados con el paradigma de una Europa unida: 1. Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo acuerdan la creación de una Unión Aduanera en el marco de la Convención de Ouchy; y 2. Wiston Churchill propone en 1933 la creación del Consejo de Europa.

¹³⁷ Integrada por 300 diputados a razón de uno por cada millón de habitantes.

¹³⁸ La Asamblea de los Estados se conformaba con un representante por Estado.

vínculo es el que yo quisiera esforzarme en establecer... Evidentemente, la asociación tendrá efecto sobre todo el dominio económico: es la cuestión que más presiona. Creo que puede tener éxito. Pero estoy seguro que un punto de vista político, un punto de vista social, la atadura federal, sin afectar a la soberanía de las naciones puede ser exitosa...¹³⁹

La propuesta de ARISTIDE BRIAND se plasmó en un memorándum, y se sometió el 1º de mayo de 1930 a los otros veintiséis Estados Europeos miembros de la Sociedad de Naciones. En el referido documento se constituía una Asociación Europea, con una Conferencia Europea de los Estados interesados como órgano representativo, un órgano ejecutivo bajo la forma de un Comité Político Permanente y una Secretaría limitada en sus funciones; todo ello bajo el amparo de la Sociedad de Naciones sin limitación alguna de las soberanías.

En la siguiente sesión de la Sociedad de Naciones, celebrada en Ginebra el 8 de septiembre de 1930, se presentó el informe del Gobierno Francés sobre la consulta hecha y las respuestas recibidas a la propuesta de ARISTIDE BRIAND, y se hacía notar el precario interés por parte de los Estados miembros¹⁴⁰.

Sin embargo, ARISTIDE BRIAND en su discurso insistía que toda posibilidad de progreso en el camino de la Unión Económica se encontraba determinado por la cuestión de Seguridad, y a la vez ésta tenía un vínculo estrecho con la finalidad de realizar un progreso en el camino de la Unión Política.

Por lo tanto, se le encomendó a BRIAND presidir a una comisión, a fin de que detallara un estudio al respecto, pero los esfuerzos se fueron diluyendo en las tareas generales de la Sociedad. Finalmente su deceso en 1932, señaló el fin del proyecto para agrupar los pueblos de Europa.

1.4. Los regímenes totalitarios y la Segunda Guerra Mundial.

Con acierto JOSÉ MARÍA LAGUNA¹⁴¹ sostiene que el armisticio firmado en 1918, no fue, desgraciadamente, mas que una tregua, para reanudar las hostilidades en 1939. Los 14 puntos del Presidente WILSON, el Tratado de *Versalles*, la Sociedad de Naciones, el pacto *Briand-Kellog*, los proyectos de unificación europea volaron hechos pedazos.

¹³⁹ Ahijado Quintillán, Manuel. "Historia de la unidad Europea". Op. Cit. Págs. 313 y 314.

¹⁴⁰ La respuesta a la propuesta de Briand fue muy endeble, pues sólo seis de los países miembros de la Sociedad de Naciones mostraron interés.

¹⁴¹ Cfr. Laguna, José María. "Historia de la Comunidad Europea". Op. Cit. Pág. 17.

Sin embargo y paradójicamente, “nada muestra mejor la vigencia alcanzada por la idea europea que el hecho de que la propia actuación política y militar de **HITLER** acabase realizándose bajo la advocación de Europa, de una Europa de estructura imperial llamada a ser dominada por Alemania y luego por el Eje Roma-Berlín”¹⁴².

Durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial en la política oficial de los países aliados la idea europea no jugó papel alguno, ya que sus preocupaciones eran de naturaleza mundial y de corte clásico. No obstante, durante este conflicto, de acuerdo a lo que expone **ALFREDO IGLESIAS SUÁREZ**¹⁴³ también existieron algunos sucesos que formaron parte del proceso hacia una Europa Unida, y que son los siguientes:

- a) El Reino Unido presenta a Francia una propuesta de Unión el día 16 de junio de 1940¹⁴⁴.
- b) Holanda se adhiere a la Unión entre Bélgica y Luxemburgo en plena guerra, durante el año 1943. Debido al status bélico se puede decir que, en la práctica, no es mas que una declaración de intenciones.
- c) 1945 es el año en el que se celebra la Conferencia de Yalta entre **CHURCHILL**, **ROOSEVELT** y **STALIN**. En ella se acuerda el reparto de Europa y especialmente de Alemania y Austria. En ese mismo año, Francia firma un acuerdo de cooperación con el **BENELUX**.
- d) En 1946, **CHURCHILL** aboga durante una intervención de carácter político por la creación de los Estados Unidos de Europa¹⁴⁵.
- e) **G. MARSHALL**, Secretario de Estado de los EEUU, pronuncia el 5 de junio de 1947 una

¹⁴² Truyol y Serra, Antonio. “La integración Europea”. Op Cit. Pág. 35.

¹⁴³ Iglesias Suárez, Alfredo. Artículo titulado “El proceso de creación de la Unión Europea: Una perspectiva histórica”. Op. Cit. Pág. 6.

¹⁴⁴ El siguiente es un extracto de la Declaración de la Unión Franco-Británica que Winston Churchill y el General Charles De Gaulle formularon en junio de 1940: “En este fatídico momento de la historia del mundo moderno, los gobiernos del Reino Unido y de la República Francesa hacen esta declaración de unión indisoluble y de incondicional resolución de su defensa común de la justicia y la libertad contra la sujeción a un sistema que reduce la humanidad a una vida de robots y esclavos. Los dos gobiernos declaran que Francia y Gran Bretaña ya no serán más dos naciones sino una Unión Franco-Británica... proveerán de órganos de defensa, y de políticas exterior, defensa, financieras y económicas... Cualquier ciudadano de Francia disfrutará inmediatamente de la ciudadanía británica y cada ciudadano británico será ciudadano francés”. (Ahijado Quintillán, Manuel. “Historia de la unidad europea”. Op. Cit. Pág. 316).

¹⁴⁵ Parte del Discurso que pronunció Winston Churchill en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946: “Quisiera hablar hoy del drama de Europa... entre los vencedores sólo se oye una Babel de voces. Entre los vencidos no encontramos sino silencio y desesperación... Existe un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en constituir la familia europea o al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa... El primer paso que debemos dar es construir un Consejo de Europa. Si al principio no todos los Estados Europeos quieren o pueden adherirse a la Unión, corresponde unir, cuando menos, a los que lo deseen y sean capaces de hacerlo... Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse” (Ahijado Quintillán, Manuel. “Historia de la unidad europea”. Op. Cit. Págs. 317 y 318).

conferencia en la Universidad de Harvard, en la cual plantea la necesidad y el ofrecimiento de ayuda económica a los países europeos que participaron en la Segunda Guerra Mundial.¹⁴⁶

El resultado de la Segunda Guerra Mundial fue fatídico, y además Europa pierde la supremacía cultural y política del mundo; además deja de gravitar en torno a ella los países que más se habían beneficiado de su pensamiento creador, y por ello se apartan de su órbita y vuelven su mirada hacia otros horizontes.

No hay que olvidar que la Segunda Guerra Mundial dejó un saldo de millones de muertes, centenares de miles de inválidos, destrozos y ruinas incalculables, y una precaria economía; un escenario árido y cruel sobre el que comenzará a despegar la idea de unificar, al menos en algunos sectores de la economía a los Estados europeos.

2. LOS PRIMEROS LOGROS INSTITUCIONALES.

Con la finalización de la Segunda Guerra Mundial la división europea era muy profunda, y existían unos antagonismos inmensos, pues los ciudadanos europeos se miraban con desconfianza, y ciertamente, estaban muy lejos de considerarse ciudadanos de una misma comunidad.¹⁴⁷

Dentro de este contexto es que se dan los primeros avances institucionales para lograr una unión de los Estados de Europa que a continuación analizaremos.

2.1. Los afanes europeístas a raíz de la Segunda Guerra Mundial

En 1947 se creaba el Movimiento Socialista para los Estados Unidos de Europa y la Unión Parlamentaria Europea y esta última regresaba a la mesa de la discusión el proyecto de unificación de KOUDEHNOVE-KALERGI. Si bien es cierto que el Conde fue precursor de la idea

¹⁴⁶ El siguiente es un extracto del Discurso que el General Marshall en Harvard: "Señores, no tengo necesidad de decirles que la situación mundial es grave. La necesidad de reconstrucción de Europa, las pérdidas de vidas humanas, la destrucción de las ciudades, de las fábricas, de las minas y vías férreas, son visiblemente más graves que la dislocación de la estructura económica europea... Todavía no hay una solución completa para Alemania y Austria... Europa deberá importar víveres y productos —sobre todo de América— en los próximos tres o cuatro años. El remedio consiste en romper el círculo vicioso y restaurar la confianza de Europa entera... La iniciativa, a mi modo de ver, debe venir de Europa" (Abijado Quintillán, Manuel. "Historia de la unidad europea". Op. Cit. Pág. 318).

¹⁴⁷ Cfr. Brunner Guido. "El Poder y la Unión". Editorial Espasa Calpe. Madrid, 1988. Pág. 90.

européista, también lo es que ese mismo papel, pero a nivel estatal, lo jugaron Bélgica, Luxemburgo y Holanda, ya que serían estos tres países los que formarían el BENELUX, al unirse Holanda al binomio Bélgica-Luxemburgo, ya constituido desde 1921. Este bloque aportó al grupo de la futura CECA un valor agregado en el proyecto de Comunidad, el haber practicado previamente la vida comunitaria y constituirse en un plan piloto.

2.2. El Congreso de Europa y sus consecuencias.

De acuerdo a lo que expone JUAN CANTO RUBIO¹⁴⁸ al concluir la Segunda Guerra Mundial el panorama político de occidente ofrecía tres bloques de poder: El número uno lo ostentaban los Estados Unidos, el gendarme del orbe; detrás la URSS, el falso amigo; y finalmente las democracias occidentales europeas fragmentadas.

Como resultado de la necesidad de que la idea européista fuera cristalizando, se constituyó un Comité de Coordinación para la Europa Unida que, como una de las primeras iniciativas, convocó a un Congreso Européista a celebrarse en mayo de 1948 en La Haya. Este Congreso lo presidió el mismo WINSTON CHURCHILL y constituyó un éxito palpable, pues en él sus miembros percibieron la necesidad de unirse o morir.

Es así como el 10 de mayo de 1948 en el Congreso de La Haya se emite un mensaje a los europeos, en el que se expresaba lo siguiente:

Ninguno de nuestros países puede pretender una defensa seria de su independencia. Ninguno de nuestros países puede resolver solo los problemas que tiene la economía moderna. En defecto de una unión, libremente consentida, nuestra anarquía presente nos conducirá a la unificación forzada, por la intervención de un imperio bajo ocupación.¹⁴⁹

De lo anterior se desprende la necesidad que se respiraba en el medio por conseguir la paz, ese gran ideal que reclamaban los padres de Europa: JEAN MONNET, ROBERT SCHUMAN, PAUL HENRY SPAAK, y KONRAD ADENAUER. Conscientes de los graves problemas que agobiaban al mundo de la posguerra planteaban una exigencia fundamental: hacer de la paz entre los pueblos un símbolo, una forma que permitiera crear condiciones paralograr al menos la recuperación económica. El

¹⁴⁸ Cfr. Canto Rubio, Juan. "La Unión Europea. Roma-Amsterdam". Amaru Ediciones. Salamanca 1997. Pág. 29.

¹⁴⁹ Abijado Quintillán, Manuel. "Historia de la unidad Europea". Op. Cit. Pág. 318.

término de comunidad reflejaba como ninguno el espíritu que los padres de Europa defendían: la fe en la solidaridad.

Con esta forma de pensar estas personalidades tuvieron el inmenso mérito histórico de sentar políticamente los cimientos para acercar las culturas y las mentalidades, curar las heridas, desechar la ira y reemplazarla por la búsqueda de lo que une.

3. LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA).

En la primavera de 1950, Europa se enfrentaba a la Guerra Fría que amenazaba con degenerar de nuevo en un conflicto abierto entre los antiguos aliados del Este y del Oeste con Alemania destrozada de por medio. Para evitar esta nueva guerra, que se avecinaba había que hacer uso de las armas de la imaginación, y puesto que el carbón y el acero habían sido motivo de varias guerras entre Francia y Alemania, ¿por qué no administrar de manera común dichos recursos?

Bajo esta óptica, la CECA es la primera de las tres Comunidades bajo las cuales la integración europea inició su conformación. Tomando en consideración el momento histórico en el que fue concebida puede afirmarse que políticamente fue la más ambiciosa, no obstante que fuese pensada para organizar y liberalizar un sector específico: el carbón y el acero.

Esta Comunidad era tan políticamente ambiciosa que en el preámbulo del Tratado constitutivo de la CECA, las partes contratantes (Francia, Alemania, Italia y el BENELUX), declararon que estaban resueltas a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a cimentar en la instauración de una comunidad económica los primeros fundamentos de una integración más amplia y más profunda entre pueblos largo tiempo enfrentados por divisiones sangrientas y a poner las bases de instituciones capaces de orientar un destino desde ese instante compartido.

Con la firma del Tratado CECA se puso fin “al problemático régimen de internacionalización de la región alemana de la cuenca del Rhur y se inició un sistema especial de cooperación entre los Estados europeos bajo el cual progresivamente irían haciendo más

profundas sus relaciones, al unir sus economías y desterrando los conflictos que en el pasado habían perturbado con tanta gravedad la vida del conjunto de la sociedad europea¹⁵⁰.

Con este acuerdo se pretendía, en primera instancia, lograr una integración sectorial y con ello aprovechar las ventajas iniciales que este tipo de modelo traería con su aplicación. Al respecto autores como MÓNICA LÓPEZ y RAMÓN TAMAMES¹⁵¹ sostienen que políticamente, la integración sectorial “resultaba más fácil que la integración global, por el menor recelo que despertaba en los órganos soberanos nacionales; y por esa razón la CEEA significó un firme comienzo hacia una integración ulteriormente global”.

Aunque, en principio es cierto que la integración sectorial tiene sus virtudes, también lo es que pueden apreciarse algunas insuficiencias, por ejemplo: Cuando varios países integran uno o un reducido número de sectores económicos sin armonizar los distintos aspectos de sus marcos institucionales, tales como el sistema fiscal, la política monetaria, la regulación de salarios, etc; los indicadores económicos del sector unificado se ven sometidos a una incidencia desigual en cada uno de los Estados miembros, con los consecuentes efectos de distorsión.

Debido a esta circunstancia y para evitar los efectos de distorsión que una integración sectorial podría provocar, los Estados contratantes declararon en el preámbulo del Tratado CECA que éste establecería los primeros fundamentos de una comunidad más amplia y más profunda entre sus pueblos; o dicho en palabras del Canciller ADENAUER¹⁵², el acuerdo sobre el carbón y el acero era la partida hacia la realización de una estructura federativa de Europa.

3.1. Los antecedentes de la CECA.

Ante la situación de pobreza y de división en la que se encontraba sumergida Europa, el 19 de septiembre de 1946 en Zurich, WINSTON CHURCHILL, en su condición de Primer Ministro Británico, propuso la creación de los Estados Unidos de Europa, con la que intentaba alentar los movimientos europeístas y la creación de una organización regional (un Consejo de Europa) en

¹⁵⁰ Cf. Girón Lárueca, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2002. Pág. 26.

¹⁵¹ Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Alianza Editorial. Madrid, 2002. Pág. 66.

¹⁵² Palabras pronunciadas en su discurso ante el Parlamento de Bonn de 13 de junio de 1950.

la que, sin embargo, el Reino Unido no participaría debido a sus fuertes intereses coloniales¹⁵³.

En opinión de JOSÉ ANTONIO NIETO SOLÍS¹⁵⁴, “la noticia causa sensación porque resuena en el inmenso deseo de paz que sentían los pueblos europeos y porque en una Europa acosada aún por la miseria, la venganza y el odio representaba un rayo de esperanza y generosidad y un gesto concreto hacia la reconciliación”.

Sin embargo, esta idea no prosperó, debido a que fue apoyada por las corrientes federalistas que intentaban buscar un paralelismo entre la unificación Europea y la de los Estados Federales, como la de los Estados Unidos de Norteamérica.

A la par de lo anterior, la economía europea de la segunda posguerra funcionaba a través del trueque; y la situación de penuria era a tal grado que la dislocación económica, social y política que se vivía en dicho continente hacía temer que la mitad occidental pudiera sucumbir ante la ideología comunista y, por ende, bajo control de la URSS. Esta circunstancia motivó a los Estados de Norteamérica a presentar en el mes de junio de 1947 el Plan de Reconstrucción Europea o Plan *Marshall*, cuyo objetivo era el levantar a una Europa que había quedado devastada por la guerra. En sus aspectos esenciales el plan de mérito consistía en que:

El Gobierno norteamericano pagaría directamente a los exportadores norteamericanos que vendieran productos a los gobiernos o a los fabricantes europeos. Los importadores europeos pagaban en sus monedas nacionales y este pago se giraba a una cuenta a nombre del Gobierno de los Estados Unidos en los bancos centrales nacionales (contravalor); el contravalor quedaba inmovilizado y no se afectaba a la compra de dólares y no se utilizaba, en consecuencia, por el Gobierno estadounidense. Al inmovilizarse estas fuertes cantidades se producía deflación. Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América aceptaba poner a disposición de los gobiernos europeos esas cantidades inmovilizadas para llevar a cabo inversiones: a tal fin, el Plan *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 europea¹⁵⁵.

En este sentido el impulso generador provino de los EEUU que supeditaba el otorgamiento de la ayuda *Marshall* a la condición de que los Estados Europeos beneficiarios de la ayuda crearan una

¹⁵³ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguerras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Págs. 6 y 7.

¹⁵⁴ Nieto Solís, José Antonio (Coordinador de la Colección). “Mercado Interior y Unión Europea”. Volumen II. Editorial Cinco Días. Madrid, 1983. Pág. 9.

¹⁵⁵ Mangas Martín, Araceli y Liñan Noguerras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. Pág. 8

nueva institución cuya tarea, no sólo sería la de gestionar de manera colectiva la ayuda, sino que también debía de elaborar una política económica común.

A esta propuesta respondieron afirmativamente dieciséis Estados europeos¹⁵⁶, y el 12 de julio de 1947, en París, se celebró una Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los países que conformaban la Europa Occidental, y de ella surge el Comité Europeo de Cooperación Económica, que será el antecedente de la futura Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que tendrá como tarea fundamental la distribución de los fondos del Plan *Marshall*.

ALFREDO IGLESIAS SUÁREZ¹⁵⁷ nos recuerda que el 1º de enero de 1948 entraba en vigor el Tratado de BENELUX, del que forman parte Holanda, Bélgica y Luxemburgo, favoreciendo la agilización del comercio entre esos países. En ese mismo año, Francia e Italia firmaban el Protocolo de Turín, con el objetivo de establecer una Unión Aduanera entre ambos países. Ya en el mes de marzo, el día 17, se creaba la Unión Europea Occidental (UEO) y en abril el Presidente norteamericano, H.S. TRUMAN, firmaba el programa de Recuperación para Europa (Plan Marshall).

Teniendo todas estas circunstancias como parte del escenario, el 16 de abril de 1948 se creó la OECE¹⁵⁸; y en su preámbulo se hace constar que una economía fuerte y próspera es esencial para salvaguardar las libertades y acrecentar el bienestar general, lo cual contribuirá al mantenimiento de la paz. Con ello se reconoce la interdependencia de las economías, y fortalece la postura de que sólo por medio de la cooperación estrecha se podía mantener y restaurar la prosperidad en el viejo continente.

De esta manera la OECE comenzó a funcionar y con ella se puso en marcha una política de liberalización de cambio, combatiendo los obstáculos a la libertad de comercio, prácticas discriminatorias, barreras arancelarias, y subvenciones a las exportaciones, además no solamente se creaba con la finalidad de repartir los apoyos del Plan *Marshall*, sino también para impulsar el desarrollo de los cambios y fomentar los hábitos de cooperación internacional.

¹⁵⁶ Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. También fue firmado por los comandantes de las zonas de ocupación de Alemania.

¹⁵⁷ Cfr. Iglesias Suárez, Alfredo. Artículo titulado "El proceso de creación de la Unión Europea: Una perspectiva histórica". Op. Cit. Págs. 6 y 7

¹⁵⁸ Doce años más tarde fue sustituida por la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

De manera paralela a la OECE, se gestaban dos grandes corrientes europeístas: Aquellos que pretendían una cooperación intergubernamental, y los que soñaban con una integración de carácter federal. Estas dos corrientes desembocaron en creaciones organizativas distintas, y que son las siguientes:

- a) De un lado, la creación del Consejo de Europa¹⁵⁹, que daba satisfacción a las corrientes intergubernamentales, apoyadas por los anglosajones, que no deseaban hacer cesión alguna de soberanía con la creación de instituciones internacionales dotadas de poderes importantes sino una cooperación intergubernamental estrecha y permanente mediante instituciones con poderes consultivos. Tal y como puede observarse en los Estatutos del Consejo de Europa¹⁶⁰, no se hace alusión alguna que tienda a construir una federación o una unión de otro tipo, limitándose a ser un organismo de cooperación internacional y a trabajar a favor de la unificación y a impulsar la solidaridad entre los países miembros¹⁶¹.

Respecto a las actividades y primeros logros del Consejo de Europa ROGELIO PÉREZ-BUSTAMANTE¹⁶² resalta que el este órgano realizó actividades de carácter político, de coordinación de los organismos europeos, y de tribuna política para los grandes debates de la política exterior, y uno de sus grandes logros fue la realización de la Convención Europea de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de Noviembre de 1950. En materia económica, el Consejo de Europa estableció relaciones privilegiadas con la OECE y contribuyó a mejorar las relaciones con los organismos internacionales posteriormente creados. Otras funciones fueron de carácter social, cultural y de cooperación jurídica.

No obstante el desarrollo de estas actividades a cargo del Consejo de Europa, existía la sensación generalizada de que actuaba con parsimonia y demasiada lentitud, lo que produjo desencanto.

¹⁵⁹ Los Estatutos del Consejo de Europa se firmaron en Londres el 5 de mayo de 1949 para entrar en vigor el 3 de agosto del mismo año.

¹⁶⁰ Las naciones que se agruparon en el seno del Consejo de Europa fueron 21: Italia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Reino Unido, Francia, Luxemburgo, Bélgica, los Países Bajos, Grecia, Turquía, Islandia, Alemania, Austria, Chipre, Suiza, Malta, Portugal, España y Liechtenstein.

¹⁶¹ Cfr. Laguna, José María. "Historia de la Comunidad Europea". Op. Cit. Pág. 31.

¹⁶² Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 80.

- b) Por otro lado, las corrientes federalistas, partidarias de la cesión parcial de soberanía y, por tanto, insatisfechas con el Consejo de Europa, encontraron un cauce en la propuesta francesa de creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Pero, ¿Cuáles eran las razones para que la propuesta francesa desarrollada en el Plan Schuman surgiera y fuera vista con buenos ojos por un gran número de Estados europeos?

En primer lugar, porque las conexiones intraeuropeas en la siderurgia habían sido más estrechas que en ningún otro campo de los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, al crearse la OECE en 1949, dos de los primeros Comités en constituirse fueron los del carbón y el acero, con amplias funciones estadísticas y de estudio, pero no tenían facultades sobre los recursos de la Alemania ocupada, pues eran las autoridades angloamericanas las que desde finales de la guerra controlaban la producción germana. Sólo en 1949 –el 28 de abril –, accedieron EE.UU. y el Reino Unido a crear una Autoridad Internacional del Ruhr, con ciertos vínculos con la OECE y en la que participaron Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo, países que insistentemente habían solicitado estar en el control efectivo de la cuenca carbonífera más importante de Alemania.¹⁶³

Se puede concluir que la historia de la construcción europea demuestra que el acercamiento de los Estados Europeos procedió de la existencia, en un momento determinado, de intereses convergentes. Así, después de la Segunda Guerra Mundial, el derrumbamiento de Europa y la grave crisis económica que padecía, la obligó –en un impulso de sobrevivencia –a prever su unión con el fin de preservar la paz definitiva¹⁶⁴.

3.2. El Plan *Schuman*.

El 9 de mayo de 1950 el ministro francés de asuntos exteriores, ROBERT SCHUMAN¹⁶⁵, propuso la creación de una organización europea entre Francia y Alemania, cuya finalidad primordial era que ambas naciones unieran esfuerzos para la producción y consumo del carbón y del acero, bajo las siguientes directrices:

- Agrupar la producción y las extensiones de mercado del carbón y del acero para abaratar los precios.
- Organizar a Europa para mantener las relaciones pacíficas.

¹⁶³ Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 75.

¹⁶⁴ Cf. Castell, Brigitte. Artículo titulado “52 años de integración europea”, publicado en el Manual de la Empresa ante la Unión Europea. No. 23, diciembre de 2002. Editorial Cisspraxis, S.A. Valencia. Pág.3.

¹⁶⁵ La propuesta de Schuman tuvo como principal inspirador a Jean Monnet entonces Comisario de Plan de Modernización de Francia.

- Crear una solidaridad de hecho.
- Poner en conjunto la producción franco alemana del carbón y del acero bajo una autoridad común.
- Aunque en sus inicios se pensó en la unión franco alemana, se concebía como una organización abierta a la protección de otros países europeos.
- Esta primaria unificación era con miras de sentar los fundamentos reales para una ulterior unificación económica.
- La Alta Autoridad estaría formada por personalidades independientes, designadas por los gobiernos y un Presidente escogido de común acuerdo. Sus decisiones serían ejecutivas en Francia, Alemania y en los demás países adherentes.

Esta propuesta presentaba una visión funcionalista de la construcción europea empleando el binomio del carbón y del acero como instrumento primario para iniciar el proceso de integración que hoy en día todavía no culmina. Otra nota distintiva de este proyecto era la intención de crear una institución supranacional denominada Alta Autoridad, que sería independiente de los gobiernos.

En estos términos, la negociación para la creación de la CECA fue aceptada rápidamente por la República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo. El 3 de junio de 1950 se publicaba simultáneamente en París, Roma, Bruselas, La Haya y Luxemburgo el siguiente comunicado: “Los pueblos francés, alemán, italiano, belga, holandés y luxemburgués, decididos a conseguir una acción común de paz, de solidaridad europea y de proyecto económico y social, toman como objetivo inmediato la puesta en común de las producciones del carbón y del acero y la institución de una Alta Autoridad nueva cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania, Bélgica, Italia, Holanda, Luxemburgo y los países que se adhieran”.

Teniendo un entorno mediático a favor de la integración propuesta, el 20 de junio de 1950 comenzó una conferencia intergubernamental cuya finalidad era sentar las bases del posterior Tratado, y tras diez meses de intensas negociaciones los expertos redactaron un proyecto que entregaron a los ministros de los seis Estados interesados a fin de que lo analizaran y realizaran un último examen.

Tras algunas negociaciones el Tratado en virtud del cual se constituía la Comunidad Económica del Carbón y del Acero se firmaba en París el 18 de abril de 1951 por los seis representantes de los Estados: ADENAUER –Alemania–, VAN ZEELAND Y MEURICE –Bélgica–, SFORZA –Italia–, BECH –Luxemburgo–, y STIKER Y VAN DEN BRINK –Países Bajos–. Tras las respectivas ratificaciones llevadas a cabo en cada uno de los Estados miembros a través de referéndum, su entrada en vigor se produjo el 25 de julio de 1952.

El Reino Unido, a quien se invitó a participar, optó por mantenerse al margen de una comunidad, que en su opinión, contemplaba reglas que le parecían demasiado exigentes, por lo que tras un largo cambio de notas diplomáticas, en las que hizo valer su política nacional (la siderurgia británica había sido nacionalizada unos meses antes) y su posición como cabeza de la *Commonwealth*, el gobierno laborista de Londres sólo se comprometió a llegar a un acuerdo sobre medidas de coordinación con la nueva organización.¹⁶⁶

Con ironía sin igual ROBERT SCHUMAN¹⁶⁷ se refirió a la negativa inglesa de la siguiente manera:

“Como era de esperarse la autoridad del Parlamento Británico no admitiría otra superior a la de los órganos de la *Commonwealth* que no reconocen autoridad supranacional a los órganos europeos. Además el principio de la *Unwritten Constitution* predomina frente a la formulación de un Tratado de cesión de la soberanía ¿Cómo pueden imaginarse los ingleses ser prisioneros de un texto escrito?

No obstante, la reticencia mostrada por los ingleses en los primeros años de la integración para formar parte de una organización internacional con poderes supranacionales cambiará mas adelante¹⁶⁸. Por el momento el inicio de la integración europea lo marcaron el Grupo de los seis: Alemania, Italia, Francia, Luxemburgo, Holanda y Bélgica.

3.3. Las características de la CECA.

En el Tratado de la CECA, el planteamiento organizativo se limitaba a acotar un área sectorial de los mercados nacionales de los Estados parte para someterlo a una regulación en común a través

¹⁶⁶ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op Cit. Pág. 77.

¹⁶⁷ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 92.

¹⁶⁸ El primer acercamiento del Reino Unido en relación con la CECA fue celebrar un acuerdo de asociación con la Comunidad el 21 de diciembre de 1954.

de técnicas de organización liberales o moderadamente liberales¹⁶⁹, es decir, a través de este tratado se estableció un mercado común con objetivos¹⁷⁰ afines, organizado y administrado por unas instituciones internacionales dotadas de poderes efectivos, inmediatos y de orden supranacional, por lo tanto, la creación del mercado común del Carbón y del Acero, abarcaba la aniquilación, no sólo de los derechos aduaneros y de las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los bienes, sino también establecía la supresión de medidas discriminatorias y de subvenciones concedidas por los Estados.

Lo que el Tratado CECA buscaba era incidir sobre el mercado de producción del Carbón y Acero, para integrarlo y conseguir su máximo aprovechamiento, de cara a mejorar la competitividad de las empresas productoras en ambos sectores. Conforme al artículo 4 del Tratado CECA el mercado común se fundaba en la abolición y prohibición de:

- a) Todo derecho de entrada o salida, o exacciones de efecto equivalente y de toda restricción cuantitativa a la circulación de los productos y de las personas que trabajaran en esos sectores.
- b) Medidas o prácticas que establecieran una discriminación entre productores, entre compradores o entre usuarios en lo que concernía a las condiciones de precio o de entrega y a las tarifas de transporte, así como las medidas o prácticas que obstaculizaran la libre elección por el comprador de su abastecedor;
- c) Las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos; y
- d) Las prácticas restrictivas tendientes al reparto o a la explotación de los mercados.

El Plan *Schuman* tendría mayores implicaciones que una simple creación de una zona de libre comercio, ya que a la postre su implementación conllevaría necesariamente en el sector a la unificación del régimen de salarios y de seguridad social, además la fiscalidad en condiciones

¹⁶⁹ Cfr. Moreriro González, Carlos. "Organización del Mercado e Integración Europea". Universidad Carlos III. Madrid, 1998. Págs. 78 y 79.

¹⁷⁰ De acuerdo al artículo 3 del Tratado CECA los objetivos comunes consistían en: a) Velar por la regularidad de los abastecimientos; b) Asegurar la igualdad de acceso a las fuentes de producción; c) Velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible; d) Mejorar la capacidad y calidad de la producción y promoción de una política de explotación racional de los recursos naturales; e) Mejorar las condiciones laborales y de vida de los trabajadores; y f) Fomentar el desarrollo de los intercambios internacionales.

disparas afectaría a los subproductos; razones que por ejemplo conducirían a la armonización de precios.

En suma, el Tratado CECA contemplaba “el ejercicio de competencias que permitían intervenir a las instituciones en todas aquellas cuestiones relacionadas con la integración y la expansión del mercado europeo del carbón y del acero”¹⁷¹. De esta manera el establecimiento del mercado común para el sector siderúrgico se proyectó con un periodo de transición de cinco años, en el que las barreras arancelarias y los contingentes intracomunitarios deberían quedar completamente suprimidos.

En relación con el trato a terceros, se estableció que las franquicias y liberalizaciones que los Estados miembros se concediesen entre sí no serían extensivas a países ajenos a la Comunidad. En un inicio esta regla pactada entre los Estados miembros de la CECA se contraponía abiertamente al principio de la cláusula de la Nación más favorecida y contra la regla de no discriminación en contingentes del GATT (artículos I y XII del Acuerdo General), cuya sola excepción contenida en el artículo XXIV del mismo Acuerdo son las Uniones Aduaneras y las Zonas de Libre Comercio; ya que la CECA había sido concebida para un reducido grupo de productos, por lo que resultaba obvio que no podía ser considerada como Unión Aduanera en sentido estricto. Esta fue la razón de que en el convenio constitutivo de la Comunidad figurase un anexo por el cual los países signatarios se comprometían a solicitar de modo conjunto una excepción a la cláusula de nación más favorecida y a la regla de no discriminación del GATT.¹⁷²

Tras largas negociaciones entre los Estados miembros de la CECA y las partes contratantes del GATT, se convino que el mercado común para el acero sería una excepción tanto a la regla de no discriminación y como a la cláusula de la Nación más favorecida¹⁷³.

Por último, el sistema institucional del Tratado CECA se basaba en una Alta Autoridad, un Consejo, una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia. La Alta Autoridad¹⁷⁴ guardaba para sí amplios poderes cuasilegislativos y ejecutivos de validez y aplicación inmediata del tratado; se encontraba integrada por seis personalidades nombradas de común acuerdo por los

¹⁷¹ Girón Lárucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. 27.

¹⁷² Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 79.

¹⁷³ Un efecto secundario de este convenio en el seno del GATT fue que quedaba definitivamente abierta la vía para la integración por sectores.

¹⁷⁴ Primer antecedente de la actual Comisión.

Estados miembros. El Consejo se conformaba por ministros que representaban a los Estados miembros, con poderes escasos y cuya primordial función era coordinar la acción de los Estados vinculada al Tratado CECA. La Asamblea Parlamentaria se estructuraba con parlamentarios nacionales y su principal competencia era de control político de la Alta Autoridad. Por último, el Tribunal de Justicia velaría por la protección jurisdiccional de los particulares, por la legalidad de los actos ejecutados por las instituciones que formaban parte del sistema institucional de la CECA, así como de los Estados miembros.

3.4. La expiración del Tratado CECA.

La fecha de expiración del Tratado CECA se convino para el 23 de julio de 2002. Tras el vencimiento de su vigencia el balance que se puede realizar sobre la CECA es positivo, debido a que la primer Comunidad de la Unión Europea cumplió, tanto con su finalidad primaria –evitar mas conflagraciones originadas por el problemático régimen de internacionalización de la región alemana de la cuenca del Ruhr–, como con el objetivo de crear un sistema de especial cooperación entre los Estados europeos en el sector siderúrgico.

Al disolverse la CECA en el 2002 su saldo era positivo pues dejó fondos acumulados que ascendían a la cantidad de 1,6 billones de euros, ingresos anuales de 45 millones de euros, y una sólida infraestructura. Desde principios de la década de los 90 los Estados miembros decidieron que los elementos del patrimonio activo y pasivo de la CECA fuera transferido a la Comunidad Europea. En vista de lo anterior las funciones del Comité consultivo CECA, se transfirieron al Comité Económico y Social (CES), y para garantizar que los representantes de la CES representaran de forma adecuada el sector, se creó dentro de él un subcomité encargado de los temas del carbón y del acero. Por último, los asuntos de política de competencia resultantes de la expiración de la CECA no fueron de mayor preocupación, pues la propia Comisión en su comunicación al respecto esclareció que las normas de competencia para el carbón y el acero eran similares a las de la Comunidad Europea.¹⁷⁵

En cuanto a los derechos y obligaciones asumidos por la CECA en relación con terceros países, el Consejo de la Unión Europea decidió que la Comunidad Europea (CE) le sucedería a la

¹⁷⁵ Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 80.

CECA en el cumplimiento de los acuerdos internacionales respectivos, tal y como se desprende del texto de la Decisión 2002/596/CE de fecha 19 de julio de 2002.

4. LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA (CED).

El 27 de mayo de 1952, los *Seis* firmaron un tratado que tenía por objeto la integración de los ejércitos europeos, Comunidad de la Defensa Europea, para crear un sistema de defensa propio, cuya aplicación nunca tuvo vigencia tal y como se explicará en los dos siguientes temas.

4.1. Los antecedentes de la CED.

La crisis económica y las divisiones políticas originadas por la Segunda Guerra Mundial hacían de Europa Occidental presa fácil de las dos potencias de aquella época, por un lado Estados Unidos de Norteamérica, y por el otro la URSS. Teniendo este contexto fue que el 25 de junio de 1950 estalló la guerra de Corea debido a que Corea del Norte atravesó el paralelo 38° y los EE.UU. decidieron intervenir enseguida. Esta circunstancia puso en la mesa de las negociaciones el tema controvertido sobre el rearme Alemán a fin de que contribuyera en la defensa occidental. Respecto a este tema está la declaración de *Mac Clay* en el sentido de que habría de dotar a los alemanes de los medios adecuados para defenderse contra una eventual agresión ya que en su opinión la suerte del mundo no se jugaba en Corea sino en el corazón de Europa, pues se tenía la convicción de que STALIN tenía el mismo plan para Alemania que para Corea.

Al mismo tiempo en Europa se sentía la necesidad de crear un sistema de defensa propio como respuesta a la *guerra fría*, pero varias circunstancias, tanto económicas, como políticas dificultaban su formación. Los miembros de la CECA tenían unos ejércitos débiles, estaban *de facto* desarmados y la industria tenía otras prioridades que demandaba la población y la reconstrucción, Alemania estaba ocupada y desarmada *de iure* y al margen de la OTAN. No se podía pensar en un ejército europeo sin la presencia alemana. Por ello WISTON CHURCHILL propuso ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (11 de agosto de 1950), y ésta lo apoyo, la

creación de un ejército europeo unificado en el que participaría Alemania. Sin embargo, Francia desconfió de esta propuesta británica que implicaba el rearme alemán.¹⁷⁶

No obstante la postura de Francia, tanto ante el rearme alemán, como con la creación de un sistema de defensa europeo tuvo que ser modificada debido a dos circunstancias: La primera, la finalización de la guerra de Corea; y la segunda, la presión norteamericana ejercida por conducto de su Secretario de Estado FOSTER DULLES. Así entonces, el gobierno Francés presidido en ese entonces por RENÉ PLÉVEN encargó a JEAN MONNET un plan¹⁷⁷ para la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED).

El 24 de octubre de 1950 PLÉVEN presentó las líneas fundamentales de su propuesta para constituir una Comunidad Europea de Defensa; proyecto que era ambicioso en demasía, pues demolía uno de los elementos más significativos del nacionalismo, al crear un poder supranacional la totalidad de las fuerzas armadas de los futuros Estados miembros; y al igual que la CECA, la CED estaba proyectada como un organismo con poderes reales.¹⁷⁸

Sin embargo, no es igual de fácil integrar sacos de carbón que integrar soldados y mandos. “En este sentido Araceli Mangas opina que es evidente que un ejército forma parte del núcleo más esencial de la soberanía de un Estado y que un ejército está al servicio de una política de defensa de la integridad territorial y de la independencia de un pueblo, en definitiva es un complemento de la política exterior que definen las instituciones democráticas... ¿a qué Estado o poder y a qué política iba a ponerse a su servicio el ejército europeo?”¹⁷⁹

La CED como organismo con poderes reales contemplaba una estructura institucional bajo un esquema similar al de la CECA: Un Consejo de Ministros, una Asamblea, un Tribunal de Justicia y un Comisariado. Además, el Plan *Pleven* contemplaba la Comunidad Europea de Defensa (CED) que a su vez se apoyaba en una Comunidad de Política Europea (CEP).

Tras serios debates políticos en cada uno de los parlamentos de los Estados miembros de la CECA, el Tratado que instituía la Comunidad Europea de Defensa era firmado en París el 27 de mayo de 1952, que como todo instrumento internacional tenía que ser ratificado de acuerdo al sistema constitucional de cada uno de los países que la conformaban.

¹⁷⁶ Cfr. Mangas Martín A.; y Liñan Nogueras, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 14.

¹⁷⁷ Este plan fue llamado *Plan Pleven*.

¹⁷⁸ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op Cit. Pág. 83.

¹⁷⁹ Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 15.

4.2. El fracaso de la CED.

El Tratado CED fue aprobado por todas las cámaras legislativas de los Estados miembros, excepto por la Asamblea Nacional Francesa¹⁸⁰, que la rechazó el 30 de Agosto de 1954. La negativa francesa tenía como sustento el miedo de ir demasiado lejos, demasiado pronto en ese tema, mas no en el rechazo a la supranacionalidad. Autores como JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA¹⁸¹ sostienen que el fracaso de la CED se debió a que el desarrollo de ésta no se percibía como un objetivo de primera magnitud, y por ende no se realizó el esfuerzo necesario para desmontar todos los obstáculos que aparecen en cualquier proceso de integración.

Independientemente de la razón que haya motivado el rechazo se vio entonces que Europa, en aspectos de defensa y seguridad, prefería quedar en una situación de alianza militar con Estados Unidos, con cada nación europea haciendo su aportación de defensa independientemente, a integrarse en un conglomerado defensivo europeo común.¹⁸²

Aunado al rechazo de la Asamblea Francesa ocurrieron otros eventos que terminaron por sepultar a la CED, tales como:

- a) La terminación de la Guerra de Corea;
- b) La muerte de STALIN;
- c) El armisticio de Indochina; y
- d) La distensión de la guerra fría, ya que la Unión Soviética parecía orientarse hacia una política de convivencia respecto de la potencia norteamericana.

La enseñanza que dejó a los Estados miembros este intento frustrado de crear una estructura confederal fue, que antes de realizar otro intento similar hacía falta ir mas lejos en la vía de la integración, o en su defecto se expondrían al rechazo por los parlamentos nacionales. Por lo que el fracaso de la dirección confederal defensiva desvió el interés de los Estados miembros de la CECA hacia la unión económica.

¹⁸⁰ Rechazo que se motivó porque veían en la CED un atentado a la soberanía nacional y además los comunistas la consideraban como una imposición americana.

¹⁸¹ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. 29.

¹⁸² Cfr. Brunner Guido. "El Poder y la Unión". Op. Cit. Pág. 90.

5. DEL FRACASO DE LA CED A LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE) Y DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA (EURATOM).

No obstante el antecedente negativo que significó el rechazo de creación de la CED y CEP, contenidas en el Plan *Plevén*, los Estados integrantes del BENELUX decidieron autorizar la libre circulación de capitales, mercancías y trabajadores en 1954, y esto sirvió de fundamento para la elaboración de un comunicado redactado por los Países del BENELUX, donde lanzaban la propuesta a los países de la CECA para crear un Mercado Común Europeo.

5.1. La creación de la CEE y del EURATOM.

La brusca parálisis que provocó el fracaso de la CED, “incitó a menos ambición y más realismo; es decir, progresar en la vía que quedaba y que no había sido criticada: ampliar el modelo de la CECA a todos los demás productos, o dicho de otra manera, pasar de una integración económica sectorial a una integración económica general”.¹⁸³

Por lo tanto, en junio de 1955 los Ministros Extranjeros de los seis reunidos en Messina, acordaron en apuntar a la integración de sus países en el frente económico, por lo que encargaron al holandés BEYEN y al belga SPAAK un proyecto sobre el relanzamiento de la integración sobre las bases siguientes: desarrollo de las instituciones, integración progresiva de las economías, formación de un mercado común, y armonización de las políticas comunes.

A través del Mercado Común Europeo se debía crear una zona amplia de política económica común que constituyera una dinámica unidad de producción que permitiera una expansión continua, una estabilidad creciente y un significativo incremento del nivel de vida, así como el desarrollo armonioso de las relaciones entre los Estados integrantes.

De esta forma, la idea europea se pone en marcha de nueva cuenta y el 29 de mayo de 1956 los Ministros de Asuntos Exteriores aprobaron el Informe *Spaak*¹⁸⁴, para la redacción del futuro Tratado, y en consecuencia decidieron entablar las negociaciones respectivas.

¹⁸³ Castell, Brigitte. Artículo titulado “52 años de integración europea”. Op. Cit. Pág.4.

¹⁸⁴ Excepto en lo referente a agricultura, armonización de cargas sociales y asociación de los territorios de ultramar, ya que el informe los mencionaba de manera escueta.

El informe *Spaak*¹⁸⁵ contemplaba la creación de una Unión Aduanera, con tarifa exterior común, más ambiciosa que la mera liberalización de cambios, y más apta para conseguir una integración económica. En la parte conducente del referido informe se expresaba lo siguiente:

Las ventajas de un mercado en el dominio técnico de la producción, no podrán ser obtenidas sin una cooperación de Estados que asegure la estabilidad monetaria, la expansión económica y el proceso social. El Mercado Común no puede ser sino regional, establecido por Estados que se sientan cercanos entre sí y que realicen en sus legislaciones los ajustes necesarios para hacer prevalecer en sus políticas la solidaridad necesaria.

En el referido informe se enfatizó en las razones políticas que aconsejaban la formación de un amplio mercado común europeo. Y se resaltaban sus ventajas económicas, esencialmente a través del óptimo aprovechamiento de los recursos y de las economías de escala; por último, se hizo hincapié, en las grandes facilidades que suponían que en el proceso de integración participaran sólo un reducido número de Estados.

En el informe se destacaba que el ideal del libre comercio sólo podía obtenerse a través de la conformación de un mercado común por un pequeño grupo de países, ya que la reducción, a escala mundial, de las barreras arancelarias en el GATT requería negociaciones, con grandes dificultades, y por otra parte, el libre comercio exigía una armonización de políticas generales a fin de evitar manipulaciones indirectas sobre los precios. Esa armonización de políticas sólo era factible a través de unas instituciones comunes encargadas de llevarlas a cabo; y estas instituciones comunes sólo podían trabajar eficientemente cuando en ellas participa solamente un número reducido de Estados.¹⁸⁶

Para llevar a cabo las respectivas negociaciones se creó un comité intergubernamental de expertos presidido por SPAAK¹⁸⁷, mismas que tuvieron como resultado la firma en Roma, el 25 de

¹⁸⁵ Oficialmente el informe Spaak se cita de la siguiente manera: Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine (Secrétariat), Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères, 21 de abril de 1956.

¹⁸⁶ Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 90.

¹⁸⁷ Las reuniones de políticos y expertos en esta conferencia semipermanente se vieron jalonadas por cinco Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores que fueron marcando las directrices del trabajo de los expertos. La primer conferencia tuvo lugar en Venecia durante los días 29 y 30 de mayo de 1956. En ella, aparte de aprobarse el informe *Spaak* como base de los trabajos, apenas hubo tiempo más que para analizar brevemente otras cuestiones; entre ellas la fundamental fue la eventual incorporación de los países y territorios de ultramar a la futura Comunidad. La siguiente reunión se celebró en Bruselas el 2 de junio de 1956. En el transcurso de ella quedaron construidos tres grupos de expertos: Grupo de Redacción de Tratados, Grupo CEE y Grupo EURATOM. Asimismo fue en esta reunión cuando se llegó al acuerdo que no siendo viable una integración inmediata de la agricultura, era necesario adoptar un sistema de precios mínimos que asegurase a los agricultores de los respectivos países unos ingresos adecuados. También se acordó remitir el problema de los transportes para su estudio después de la entrada en vigor

marzo de 1957, de los Tratados que establecen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), constituyéndose ambos, junto con el Tratado CECA, en la carta constitutiva de la Europa Comunitaria.

A las negociaciones de estos dos tratados fueron invitados los británicos¹⁸⁸, quienes de nueva cuenta declinaron, pero enviaron a RUSSELL BRETERTHON, subsecretario de Comercio como representante, y cuya participación reseña MANUEL AHIJADO QUINTILLÁN de la siguiente manera:

La tradición oral mantiene que BRETERTHON les dijo a sus colegas continentales que el futuro tratado no tenía posibilidades de ser acordado, que si lo fuera no las tendría de ser ratificado y que si fuese ratificado tampoco las tendría de ser aplicado y que si fuese aplicado sería totalmente inaceptable para Gran Bretaña y, Uds. Hablan de agricultura, lo que no queremos, de aduanas, lo que consideramos excepcional, y de instituciones, lo que nos horroriza, *Mr. Le président, messieurs, au revoir et bonne chance.*¹⁸⁹

El Reino Unido inició paralelamente un proceso de negociación que daría lugar más adelante a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

Los dos Tratados de Roma entraron en vigor el 1º de enero de 1958, previo proceso de ratificación en cada uno de sus seis Estados miembros: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

del Tratado. Finalmente, se estudiaron las posibles soluciones para el Arancel Exterior Común frente a terceros. En la tercera reunión, celebrada también en Bruselas, el 16 de noviembre de 1956, se creó un nuevo grupo de expertos para el estudio de los problemas que planteaba la extensión de los Tratados a los países y territorios de ultramar dependientes de los Seis. Tras una serie de reuniones mas o menos informales e incompletas de los dirigentes de los seis países, los ministros de Asuntos Exteriores volvieron a encontrarse, por cuarta vez, en Val-Duchese durante los días 26 al 28 de enero de 1957. En estas conferencias se examinaron fundamentalmente las cuestiones referentes a Instituciones (Asamblea, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia), política agrícola (concretamente la delimitación de la expresión productos agrícolas) y al *status* de los territorios de ultramar. Al finalizar las sesiones, los Tratados quedaron ya muy próximos a lo que debía ser su redacción definitiva. En realidad, las cuestiones aduaneras no plantearon problemas serios a los negociadores del Tratado, pues en el informe *Spaak* habían quedado resueltas las cuestiones básicas en este terreno. A la conferencia de Val-Duchese siguió una reunión extraoficial en Bruselas (el 4 de febrero de 1957) y pocos días después una quinta y última reunión formal de ministros de Asuntos Exteriores, en París (19-20 febrero) para aprobar el acuerdo definitivo sobre los territorios de ultramar y para comprobar que el resto de los trabajos tocaban a su fin (Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op Cit. Págs.90, 91 y 92)

¹⁸⁸ El Reino Unido no participa, expresando en octubre de 1956 su preferencia por una zona de libre comercio.

¹⁸⁹ Ahijado Quintillán, Manuel. "Historia de la unidad europea". Op. Cit. Pág. 194.

5.2. Los objetivos de la CEE y del EURATOM.

El objetivo básico del Tratado de Roma era la creación de un ente supranacional con personalidad jurídica propia, la Comunidad Económica Europea, con la finalidad esencial de conformar un mercado común.

Respecto a los fines generales de la CEE éstos se encontraban consagrados en el artículo 2º del Tratado respectivo, y eran: Promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los estados que la integran. Los mecanismos apropiados para lograr estos fines eran el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas. Por otro lado, la idea del mercado común europeo se fundamentaba sobre cuatro libertades esenciales:

- a) Libre circulación de mercancías en un régimen de competencia real,
- b) Libre circulación de personas y de servicios,
- c) Libertad de establecimiento, y
- d) Libre circulación de capitales.

Para que la Comunidad cumpliera con la creación del mercado común, su acción debía comportar un conjunto de actuaciones concretas como las siguientes:

Supresión de toda clase de barreras intracomunitarias y establecimiento de un arancel exterior para la formación de un mercado único a lo largo de un período transitorio de doce años extensible a quince y dividido en tres etapas; defensa de la competencia intracomunitaria; adopción de una política comercial común frente a terceros; políticas comunes en los sectores de la agricultura y los transportes; coordinación de las políticas económicas y prevención de los desequilibrios de las balanzas de pagos; acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para hacer posible el funcionamiento del Mercado Común; asociación de los países de ultramar; creación de un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y elevar su nivel de vida; y por último, constitución de un Banco Europeo de Inversiones para facilitar la expansión de la Comunidad.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Págs. 96 y 97.

Por otro lado, en el momento de celebración de los Tratados, el desarrollo de la energía nuclear aparecía como un elemento con significación propia, cuya aplicación pacífica se pensaba iba a tener un **impacto económico** equivalente al que había tenido en la estrategia militar de la época. En tal virtud, la Comunidad para la Energía Atómica fue creada para integrar y controlar en el ámbito europeo todos los avances científicos e industriales de este sector.¹⁹¹

La primera parte del Tratado EURATOM contempla las misiones de dicha comunidad, y que, en términos generales eran contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias, a la creación y crecimiento rápido de las industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros, y al desarrollo de los intercambios entre los países.

Conforme a estos fines, la Comunidad se comprometía a desarrollar la investigación y difusión de los conocimientos técnicos, establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores, garantizar la utilización pacífica de las materias nucleares y crear un mercado común que garantice la libre circulación de los materiales y equipos, de los capitales para inversiones nucleares y de los trabajadores.¹⁹²

En el marco de sus competencias, el Tratado EURATOM ha podido realizar importantes misiones como:

- a) El desarrollo de investigaciones comunes especialmente en centros de investigación;
- b) El establecimiento de normas comunes de seguridad para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores del sector;
- c) La concesión de préstamos para instalaciones nucleares con fines civiles;
- d) El aprovechamiento regular de minerales y combustibles nucleares por parte de los usuarios de la Comunidad;
- e) La puesta en marcha de un servicio de control de seguridad a cargo de funcionarios europeos con sede en Luxemburgo, y con acceso a todas las instalaciones de la Comunidad.

No obstante el desarrollo de las misiones antes señaladas a cargo del EURATOM, Francia, siempre por motivos de independencia y esta vez desde el punto de vista militar, se opuso a los demás Estados miembros sobre el tipo de proceso nuclear a desarrollar. A consecuencia de ello,

¹⁹¹ Cfr. Girón Larrucea, José A. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 30.

¹⁹² Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 17.

la actividad del EURATOM se vio reducida a una labor de investigación en muchas veces de importancia secundaria.¹⁹³

Comparando la funcionalidad de la CECA y de la CEE, esta última fue, por mucho, la más significativa y la de mayor trascendencia, toda vez que la Comunidad Económica continuó los fundamentos funcionalistas de la CECA para desarrollar las políticas comunes, pero en sus cimientos guardaba una semilla política. Prosiguió con el método comunitario supranacional iniciado por la CECA, pero aún así subsistían unas diferencias sustanciales entre ambas comunidades; ya que la CEE se encontraba más orientada al mercado libre, frente a un cierto dirigismo de la CECA.

5.3. El sistema institucional de los Tratados fundacionales de la CEE y del EURATOM.

El sistema institucional de estos dos tratados, se componía cada uno de ellos por una Comisión y un Consejo; y como órganos comunes eran la Asamblea y el Tribunal de Justicia. Las sedes, tanto de la CEE, como la del EURATOM fueron asentadas en Bruselas y Luxemburgo.

Así entonces, desde 1958, quedaron conformadas las tres Comunidades Europeas que iniciaron un proceso de progresión continuado "en el que han ido evolucionando, atravesando momentos críticos y situaciones de expansión propias de una entidad de gran vitalidad que progresivamente va incorporando a su ámbito de actuación sectores de competencia y nuevos Estados miembros a su sistema de integración".¹⁹⁴

Actualmente las instituciones de cada Comunidad se encuentran unificadas y han variado sus poderes y ámbitos de competencias.

6. LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE 1958 A 1979: SU INSTAURACIÓN, LAS SUCESIVAS AMPLIACIONES Y LAS CRISIS INTERNAS.

El 1º de enero de 1958 comenzó el funcionamiento del Mercado Común y del EURATOM, por lo que en una reunión que se sostuvo en París el 6 y 7 de enero los Estados miembros designaron a

¹⁹³ Cfr. Castell, Brigjite. Artículo titulado "52 años de integración europea". Op. Cit. Pág. 5.

¹⁹⁴ Girón Larucea, José A. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Págs. 30 y 31.

los responsables de las primeras instituciones de las Comunidades Europeas.

Dentro del proceso de desarrollo de los Tratados de Roma destacan las siguientes actividades: El Consejo de Ministros decidió en enero crear un Comité de Representantes Permanentes –COREPER–; y en mayo se celebró en Estrasburgo la primera sesión de la Asamblea Parlamentaria Europea; en abril el Consejo de Ministros designó a los miembros del Consejo Económico y Social; y en julio la Comisión se instaló definitivamente con sus servicios en Bruselas, mientras que en octubre el Tribunal de Justicia se establecía en Luxemburgo.

No obstante que en 1958 las Comunidades Europeas con sus respectivos órganos quedaron constituidos, fue hasta 1959 que se produjeron los primeros efectos. El más claro se hizo consistir en que a partir del 1º de enero de ese año se había previsto que los derechos de aduana descendieran un 10 por ciento, y que a su vez se incrementará en un 20 por ciento los contingentes de importación.

Este tipo de medidas originaron que el intercambio comercial en el interior de la Comunidad aumentara casi un 20 por ciento respecto al año anterior, es decir, la reducción de las barreras aduaneras tuvo un resultado eficaz para el crecimiento del mercado común. En palabras de ROGELIO PÉREZ-BUSTAMANTE¹⁹⁵ “los primeros años fueron de estudio, y al mismo tiempo de hábito al trabajo conjunto entre los gobernantes y ministros de los seis Estados. La buena marcha animó a acelerar el proceso. La Comisión propuso que al final de 1961 los derechos de aduana se rebajasen al 50 por 100 en lugar del 30 por 100 previsto”.

Otros avances en el ámbito de la Comunidad Europea fueron los siguientes:

- a) En mayo de 1959 los Seis aceptaron la proposición de negociación de tarifas multilaterales;
- b) En julio los Ministros de Finanzas estudiaron los modelos para crear una política financiera común; y
- c) La política agraria común fue elaborada.

Este tipo de avances propiciaron que la proyección económica de la Comunidad Europea fuera favorable, atrayendo la atención de algunos países no miembros, por lo que en el año de 1959, tanto Grecia como Turquía, solicitan su ingreso, quienes el 9 de julio de 1961 firman solamente un acuerdo de asociación con la Comunidad Económica Europea, cuyo objetivo era favorecer el

¹⁹⁵ Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 120.

acercamiento económico entre ellos, pensando en una futura adhesión.

En suma, los Seis Estados miembros de CECA experimentaron una fuerte expansión económica que se reflejó en un crecimiento anual del PIB del 5,1 para el período 1961 a 1970, y además fueron partícipes del gran progreso en la configuración de la Unión Aduanera, por lo que la Comisión propuso la aceleración de la reducción de derechos, que sería del 100 por ciento para el 1º de julio de 1968.

6.1. La creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA).

En sus inicios el Reino Unido se había interesado en las negociaciones conducentes al Tratado CEE, pero se retiró muy pronto al no desear tomar parte en una Unión Aduanera y menos aún en un mercado común con políticas comunes. Su deseo era formar en el seno de la OECE una zona de libre comercio sin protección común frente al exterior¹⁹⁶, pero los miembros de las Comunidades Europeas, en especial Francia, se opusieron a ello¹⁹⁷.

La actitud británica¹⁹⁸ se originó principalmente por dos causas: La primera, su oposición a las estructuras federales de naturaleza supranacional; y la segunda, su necesidad de defender la *Commonwealth*, que no reconocía otra autoridad superior que la suya. Debido a lo anterior el Reino Unido era partidario de crear una Zona de Libre Comercio para Europa.

Así fue como, en el marco de la OECE, las negociaciones respectivas se iniciaron desde la primavera de 1957 hasta noviembre de 1959, y el 4 de enero de 1960 se firmó el Convenio de Estocolmo para crear la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), o *European Free Trade Area* (EFTA) en el seno de la OECE.

Bajo estas condiciones y términos los países firmantes¹⁹⁹ del EFTA fueron: Reino Unido²⁰⁰, Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal y Suiza. Su entrada de vigor se declaró para el 1º de julio del mismo año.

¹⁹⁶ Se omitió imponer una tarifa aduanera exterior común, y por tanto cada miembro quedaba libre para establecer relaciones aduaneras con terceros.

¹⁹⁷ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 18.

¹⁹⁸ La oposición británica inicial de no integrar una unión aduanera originará una actitud hostil por parte de Francia, que durante varios años se negará rotundamente a admitir al Reino Unido como miembro de las Comunidades Europeas.

¹⁹⁹ Mas tarde se adhieron Finlandia (1961) e Islandia (1970).

El EFTA resultó inoperante, ya que Inglaterra, al crear su asociación de libre comercio pensaba que el esquema de reducción y eliminación arancelaria, más la cooperación intergubernamental, serían un atractor para los seis de Roma, quienes se cansarían de la burocracia del Mercado Común y sus potenciales conflictos. Sin embargo, las cosas resultaron de otro modo, fundamentalmente porque el Reino Unido tenía poco que ganar de una apertura adicional de los mercados ya relativamente abiertos de los seis restantes de Estocolmo, además de pequeño tamaño, y porque la economía inglesa era relativamente débil y menos dinámica que la de los seis de Roma. Además, por un lado, a medida que la integración avanzaba en los seis, el Reino Unido quedaba cada vez más aislado de la corriente principal europea, en la que se cocían las cosas importantes y que parecían apuntar ya su destino, y, por otro, la *Commonwealth* creaba más problemas de los que resolvían, por no citar las tensiones independentistas del imperio²⁰¹.

Dentro de este contexto, oficialmente el fracaso de la EFTA se originó con la adhesión de Gran Bretaña y Dinamarca a las Comunidades Europeas en 1973, ya que ante esta circunstancia los demás países integrantes de la zona de libre cambio concluyeron acuerdos²⁰² de libre comercio con la CEE, dejando a un lado la zona de libre comercio formada por la EFTA.

6.2. Las iniciativas para la unión política (Planes Fouchet I y II).

No hay que olvidar que el planeamiento de JEAN MONNET sobre la integración europea contemplaba como objetivo la unión política de Europa, a través de un método progresivo derivado de la unión económica y de la solidaridad entre los Estados miembros; método que a continuación analizaremos.

Los Ministros de Asuntos Exteriores de los Seis tomaron la primer decisión a favor de la cooperación política, ya que convinieron realizar consultas periódicas cada trimestre sobre la política internacional a fin de prolongar sobre el plano político la construcción económica de Europa.

Por otro lado, el General CHARLES DE GAULLE era un ferviente partidario de la cooperación, y por ende, opuesto a la corriente federalista. Y en dicha tesitura, el cinco de septiembre de 1960

²⁰⁰ Irlanda estaba vinculada a Gran Bretaña por una unión económica y monetaria.

²⁰¹ Cfr. Ahijado Quintillán, Manuel. "Historia de la unidad europea". Op. Cit. Pág. 196.

²⁰² En dichos acuerdos se dejó fuera el sector de agricultura.

estableció los lineamientos de su proyecto para Europa en la Declaración de la Europa de las Patrias²⁰³:

¿Cuáles son las realidades de Europa? ¿Cuáles son los pilares sobre los que se puede construir? En verdad que son los Estados. Los Estados que son ciertamente muy diferentes los unos de los otros, que tienen cada uno su alma, su historia, su lenguaje, sus tragedias, sus glorias, sus ambiciones. Pero Estados que son las únicas entidades que tienen el derecho de ordenar y el poder de ser obedecidas. Figurarse que se puede construir cualquier cosa eficaz por la acción y que debe ser aprobada por los pueblos, fuera o sobre los Estados, es una quimera.

En esta declaración consolidó su tesis sobre la supremacía de las relaciones internacionales, y su esencia absolutamente exclusiva para la conducción política. Además, en este discurso se intentaba desvirtuar la autoridad de las nascentes instituciones comunitarias fundadas a través de los Tratados de Roma, pues sostenía que el valor de esos organismos era puramente técnico sin autoridad ni eficacia política.

De esta manera, frente a la estructura federal que había supuesto el establecimiento de instituciones comunitarias supranacionales, DE GAULLE proponía la cooperación ordinaria y constante entre los Estados de la Europa Occidental en los ámbitos político, económico, cultural y de defensa, así como el trabajo de organismos especializados subordinados a los gobiernos y la deliberación periódica de una Asamblea integrada por representantes de los Parlamentos nacionales para avanzar hacia la unidad europea.

Como reacción a esta declaración, el 20 de noviembre de 1960, JEAN MONNET invitó a los miembros del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa²⁰⁴ a apoyar la iniciativa de realizar reuniones cumbre a condición que las Comunidades fueran salvaguardadas, y de dejar abierto el sendero hacia una evolución de tipo federal. Así entonces, la primer cumbre se celebró en París los días 10 y 11 de Febrero de 1961, reuniéndose los seis jefes de Estado y de Gobierno acompañados por los Ministros de Asuntos Exteriores. En ella DE GAULLE garantizó a ADENAUER la fidelidad de Francia a la Alianza Atlántica y a los Tratados de París y de Roma.²⁰⁵

²⁰³ Conferencia de prensa que sostuvo Charles de Gaulle en El Elíseo en 5 de septiembre de 1960.

²⁰⁴ Este comité fue creado por Jean Monnet en octubre de 1955. Su finalidad era impulsar la integración europea basada en la delegación de poderes que los Estados efectuaran a favor de instituciones federales europeas. El Comité estaba integrado por personalidades, sindicatos y líderes políticos.

²⁰⁵ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 128.

La segunda cumbre de los Jefes de Estado Europeos se celebró el 18 de julio de 1961 en Bad Godesberg²⁰⁶ que arrojó como resultado un comunicado final denominado *Declaración de Bonn*, y que actualmente es considerado como el acta de nacimiento de la Europa política y en la que se destacó la voluntad de los Estados miembros para dar forma a la unión política implícita en los Tratados realizando, a intervalos regulares, reuniones cuyo objeto sería confrontar los caminos, las políticas y las posiciones comunes de los Estados y así favorecer la unión política de Europa, reforzando de este modo la Alianza Atlántica.

Otro resultado de la Declaración de *Bonn* fue la creación de una Comisión cuyo presidente fue CHRISTIAN FOUCHET, quien tendría bajo su supervisión la formulación de un Estatuto de Unión Política, que posteriormente sería sometido a la aprobación de los Parlamentos nacionales.

Así, el 10 de octubre de 1961 quedó redactado el primer proyecto conocido como Plan *Fouchet*, que contemplaban la creación de una Unión de Estados sobre el sistema de cooperación, es decir una especie de alianza de derecho internacional sin contar con personalidad propia en el mundo de las relaciones internacionales. El Plan *Fouchet* creaba tres instituciones: El Consejo, la Asamblea Parlamentaria y la Comisión Política Europea; que tendrían las siguientes características:

- El Consejo, como órgano central reuniría a los Jefes de Estado o de Gobierno cada cuatro meses, y cuando menos una vez a los Ministros de Asuntos Exteriores. Sus decisiones serían tomadas por unanimidad.
- La Asamblea Parlamentaria, con estructura similar a la existente en las Comunidades Europeas, con la condicionante de que sus decisiones no podían afectar la soberanía de los Estados.
- La Comisión Política Europea, integrada por altos funcionarios pertenecientes a la administración de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, y que tendría sede en París, fijaría los órganos de trabajo necesarios, disponiendo de personal y servicios, y que tendría una función primordialmente técnica.

²⁰⁶ Ciudad cercana a Bonn.

Entre las competencias de la Unión de Estados se encontraban, entre otras:

- a) Adoptar de una política exterior común en los ámbitos que afecten a los Estados miembros en su conjunto.
- b) Reforzar la seguridad de los Estados contra cualquier tipo de agresión a través de la creación de una política común de defensa.
- c) Defender, tanto los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la democracia.

El Plan *Fouchet I* encontró serias objeciones, entre las más serias fue que entre sus competencias se encontraba la defensa de la seguridad de la Unión, entendiéndose que la intervención era competencia de la OTAN, y que por lo tanto, creando la Unión de Estados se debilitaría la Alianza Atlántica. En opinión de BRIGITTE CASTELL²⁰⁷, “el rechazo de este proyecto se debió a que todavía se consideraba un peligro unir a todos los Estados bajo una misma bandera; era demasiado pronto”.

El 18 de enero de 1962 la delegación francesa entregaba una nueva versión del proyecto de Tratado a la que se le dio el nombre de Plan *Fouchet II*, y del que ROGELIO PÉREZ BUSTAMANTE²⁰⁸ se refiere de la siguiente manera:

El texto fue más conciso y lapidario, y comporta diferencias de detalle y algunas modificaciones esenciales en su nueva redacción. El artículo 2 estipulaba que los fines de la unión eran: acercar, coordinar y unificar la política de los Estados miembros en las materias de interés común: política extranjera, economía (que no aparecía antes y que por tanto se restaba a la CEE), cultura y defensa. Para nada se alude a la OTAN.

No obstante las nuevas modificaciones y matizaciones ingresadas en el segundo Plan *Fouchet*, también fue rechazado por los países integrantes de las Comunidades Europeas.

Aunque el rechazo a la unión política de Europa significó un duro golpe al proceso de integración, el Consejo de Ministros adoptó en el mes de enero de 1962 algunas decisiones importantes que impedirían la paralización del sistema comunitario, y que son:

²⁰⁷ Cfr. Castell, Brigitte. Artículo titulado “52 años de integración europea”. Op. Cit. Pág. 5.

²⁰⁸ Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 132.

- a) Adoptar cuatro reglamentos agrarios, otro financiero y el último sobre competencia.
- b) Decretar el paso de la segunda fase en el proceso de integración tal y como estaba previsto en el Tratado de Roma²⁰⁹.

Tras largas negociaciones entre los Estados miembros de los Tratados de Roma, entró en vigor en el mes de junio de 1962 la Política Agraria Común (PAC) y se creó el FEOGA (Fondo de Garantía y Orientación Agraria).

6.3. La primera ampliación de las Comunidades Europeas.

Si bien es cierto que en 1960 el Reino Unido y otros países europeos, miembros de la OECE, habían creado una zona de libre comercio (EFTA), también lo es que la favorable proyección económica de la Comunidad Europea atrajo la atención de algunos países no miembros (Irlanda, Reino Unido²¹⁰, Dinamarca y Noruega), por lo que entre 1961 y 1962 solicitaron su ingreso a las Comunidades Europeas, misma que fue vetada por la oposición de Francia, ya que en palabras del General CHARLES DE GAULLE, Gran Bretaña todavía no estaba preparada para adherirse al mercado común.

En 1967 el Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega presentaban su petición de adhesión por segunda vez, pero Francia seguía manteniendo su postura en contra de la adhesión²¹¹. La razón oficial para el veto se hacía consistir en que la adhesión de los nuevos miembros modificaría profundamente la naturaleza de los tratados; sin embargo la realidad a trasfondo era que el General DE GAULLE no le simpatizaba el triunfo de los intereses económicos británicos que además eran de orientación atlantista.

²⁰⁹ Cfr. Iglesias Suárez, Alfredo. Artículo titulado "El proceso de creación de la Unión Europea: Una perspectiva histórica". Op. Cit. Pág. 9.

²¹⁰ Algunos autores como Araceli Mangas y Diego Liñan Nogueras sostienen que el cambio de postura del Reino Unido respecto a su ingreso a la Comunidad Europea se debe a dos circunstancias primordialmente: La primera, por los celos que le provocaba el éxito económico de la Comunidad Europea; y segundo, como una medida de prevención y de conservación del poderío económico del Reino Unido, ya que suponían cercano el final de su imperio colonial que le había permitido consolidarse económicamente (Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 18.

²¹¹ Charles De Gaulle lanzó su segundo veto a Gran Bretaña el 27 de noviembre de 1967. La postura contraria la defendían personajes como Valery Giscard d'Estaing y Jean Monnet, quienes abogaron en todo momento por la adhesión británica al entramado europeo.

Más adelante con la salida del poder, por parte del General DE GAULLE, el nuevo presidente francés GEORGE POMPIDOU, flexibilizó la posición francesa, por lo que se acordó iniciar las negociaciones para obtener la adhesión del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega. Los Estados candidatos debían aceptar, según se acordó en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de La Haya de 1969, los Tratados y su finalidad política, las decisiones tomadas después de la entrada en vigor de los Tratados y las negociaciones adoptadas en el campo del desarrollo.

En estas circunstancias las negociaciones con el Reino Unido dieron comienzo en junio de 1970 y con los tres restantes en septiembre del mismo año, y en ambos casos dieron como resultado la firma del Tratado de Adhesión y el Acta relativa a las condiciones de las mismas el 22 de enero de 1972. De estos últimos países solamente Noruega²¹² obtuvo un resultado negativo en su referéndum interno, que le impidió concretar la adhesión²¹³; para los demás países el tratado entró en vigor el 1 de enero de 1973, pasando las Comunidades Europeas a integrarse con nueve Estados miembros.

Por otro lado, no hay que olvidar que esta primer ampliación no ha dejado de traer problemas a la Unión Europea, ya que aún formando parte de la misma, la actitud británica siempre ha sido de ir frenando la integración; en palabras de MANUEL AHIJADO QUINTILLÁN²¹⁴ “con la adhesión británica se introdujo un caballo de Troya que retrasaría la edificación política comunitaria al menos otros treinta años”.

6.4. Los problemas de la realización del Mercado Común.

Aunque, en general, el proceso de integración estuvo envuelto en una dinámica positiva de construcción, tuvo también que atravesar por periodos de crisis internas, que finalmente lo han fortalecido, tal y como veremos a continuación.

²¹² En Noruega el plebiscito fue negativo, un 53.49% frente a un 46.51 de votos positivos.

²¹³ El referéndum en el Reino Unido proporcionó el 67.7% de votos favorables; en Irlanda se obtuvo el 83% de votos a favor; y en Dinamarca el 56.7% fueron sufragios positivos.

²¹⁴ Ahijado Quintillán, Manuel. “Historia de la unidad europea”. Op. Cit. Pág. 208.

6.4.1. La crisis de la Silla Vacía y el compromiso de Luxemburgo.

La primera tuvo origen en 1965 y es conocida como la crisis de la silla vacía, debido a que Francia abandonó su presencia en el Consejo; actitud que desembocó en el compromiso de Luxemburgo. La decisión de Francia surgió, tal y como expresan ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN²¹⁵:

Como consecuencia del paso de una etapa, dentro del periodo transitorio, a otra que suponía la adopción de decisiones por mayoría cualificada²¹⁶. Francia consideraba que el sistema de adopción de decisiones, previsto en los Tratados por mayoría cualificada, debería fundarse en la unanimidad para aquellas decisiones que supusieran un interés muy importante para un Estado miembro. Como no fue aceptada su interpretación por se una violación flagrante de los Tratados, Francia abandonó el Consejo (no las Comunidades Europeas) en junio de 1965.

El abandono de Francia del Consejo supuso la ausencia de todo representante de alto nivel en diversas instituciones.

La duración de la crisis de la silla vacía fue de seis meses, y de esta manera el Mercado Común quedó prácticamente paralizado pues las decisiones de los Consejos debían ser tomadas por unanimidad²¹⁷. Ante tales circunstancias en octubre de 1965 los Cinco enviaron un exhorto a Francia en el que manifestaban que la solución de los desacuerdos debía hacerse de conformidad con lo dispuesto por los tratados y en el seno de sus instituciones. Ante el frente común de los *Cinco*, Francia decidió reunirse con ellos en Luxemburgo y en dicha reunión Francia formuló dos exigencias a fin de no modificar los tratados:

- La eliminación del voto mayoritario por un protocolo imperativo, restableciendo el principio de unanimidad cuando los Gobiernos entendieran que son intereses vitales los que estuviesen en juego.
- La limitación de los poderes de la Comisión, asegurándose su control por el Consejo.

²¹⁵ Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguerras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea" Op. Cit. Pág. 20.

²¹⁶ Estas decisiones eran en materia agrícola, un sector de vital importancia para Francia.

²¹⁷ Quedaron como únicas vías, la diplomática tradicional y los acuerdos bilaterales, es decir, no quedaba otra que hacer uso de los medios clásicos de Derecho Internacional, dejando a un lado los mecanismos creados en virtud de los Tratados fundacionales.

Tras analizar la propuesta francesa los seis llegaron a un acuerdo, que se conoció como el acuerdo de Luxemburgo²¹⁸, y que en términos generales consistió en lo siguiente:

Se rechazó el protocolo interpretativo del Tratado que reclamaba Francia, pero se aceptó una declaración cuyas disposiciones estimaban que los miembros del Consejo se esforzarían, en plazo razonable, por buscar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos los miembros en cuestiones muy importantes para uno o más miembros. La delegación francesa estimaba que en esos casos la decisión debía ser tomada por unanimidad. Se apelaba a la conciliación en las divergencias, y a que éstas no impidan la marcha normal de los trabajos de la Comunidad.²¹⁹

Bajo esta nueva óptica que ofrecía el compromiso de Luxemburgo²²⁰, los miembros del Consejo adoptaron de forma unánime el reglamento financiero agrícola, la organización de un mercado de frutas, legumbres y verduras y de materias grasas, y la fijación de precios comunes para la carne de bovino, arroz, azúcar, aceite de oliva, leche y otros.

6.4.2. La unificación de las instituciones de las Comunidades Europeas.

De esta manera el compromiso de Luxemburgo hizo posible desbloquear la crisis, y con ello se reanudaron los trabajos de la Comisión, que se encontraba inmersa en el periodo de transición para lograr la unificación de las instituciones de las tres Comunidades²²¹. La unificación de las instituciones comunitarias fue pactada el 8 de abril de 1965 a través del Tratado de Bruselas, y en el que se acordó como fecha de entrada en vigor el 1º de julio de 1967.

En opinión de JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA²²² “esta unificación institucional, que suponía una concentración en el proceso de decisiones en la CEE, reflejaba la efectividad que el sistema

²¹⁸ Este acuerdo fue considerado como un Código de buena conducta.

²¹⁹ Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 141.

²²⁰ En realidad el compromiso es un tabú no escrito, pero respetado, sin status legal, pero en teoría con plena vigencia.

²²¹ Ya desde la creación de la CEE y el EURATOM se fue consciente de este problema, unificando desde la entrada en vigor de dichos Tratados sus Asambleas y sus Tribunales con la Asamblea y el Tribunal de Justicia existente en la CECA, así como de los dos Comités Económicos y Sociales de la CEE y del EURATOM en uno solo común a las dos Comunidades. En el Convenio de 8 de abril de 1965 se crea un Consejo único y una Comisión única (Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguera, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 20).

²²² Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op Cit. Pág. 32.

iba alcanzando en sus actuaciones y su capacidad de transformación para reestructurarse en función de las necesidades de gestión en una organización que había afianzado su progresión”.

De esta manera, W. HALLSTEIN, presidente de la Comisión Europea, consiguió aplicar el tratado de fusión de las tres comunidades en 1967, y por ende crear, tanto un Consejo de Ministros, como una Comisión única para ellas.

Por otro lado, dos asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas marcaron la senda de los avances políticos:

- a) El caso *Van Gend en Loos*, en virtud del cual se estableció que la ley comunitaria confiere tanto derechos como obligaciones sobre los administrados comunitarios con el correspondiente deber de los tribunales nacionales para implementarlas; y
- b) El caso *Costa versus ENEL*, cuyo resultado fue crear e impulsar el principio de supranacionalidad.

Por otro lado, en el mes de julio de 1968 entraba en vigor la Unión Aduanera y como consecuencia, se suprimían los aranceles interiores para los productos industriales, y se creaba el arancel común, frente a los intercambios con terceros países. A finales del mencionado mes se estableció la libre circulación para los trabajadores de la CEE, con el objetivo de constituir un Mercado Común de Trabajo.

6.4.3. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de La Haya de 1969.

Como ha quedado precisado, en los años sesenta se dio cumplimiento a los Tratados de Roma, ya que antes de que feneciera el plazo de transición pactada en un inicio, se alcanzó la Unión aduanera y el establecimiento de la Política Agraria Común. Por otro lado, tuvo lugar una evidente transformación en el ambiente político, que a su vez propiciaría importantes consecuencias para el proceso de la integración europea, y que se plasmaría en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Haya celebrada en el mes de diciembre de 1969.

En el seno de la Cumbre de la Haya, GEORGES POMPIDOU llevó a cabo dos acciones importantes que originarían, tanto la restauración del clima de cooperación dentro de la Comunidad Europea, como el relanzamiento de la cooperación política que hasta esos momentos había fracasado:

- a) Levantar el veto de Francia a la entrada de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea; y
- b) Presentar un tríptico en donde describía las tareas a las que se debían avocar para continuar con la construcción europea: Acabar, profundizar y ampliar.

Acabar con la construcción del Mercado Común, y por ende el período de transición y la financiación del presupuesto a través de recursos propios. Profundizar, es decir, desarrollar nuevas áreas, como la Unión Económica y Monetaria. Ampliar las Comunidades Europeas con la adhesión de nuevos países europeos como Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega, porque “al incrementar la población y el territorio, se lograrían más intercambios, mas circulación y movimiento de capitales y de recursos humanos y al final más posibilidades de optimizar las infraestructuras de las empresas y las inversiones públicas”²²³.

Así entonces, en la Cumbre de La Haya se concretó el fin del periodo transitorio del Mercado Común fijado para el 1º de Enero de 1970, el reglamento agrícola definitivo, y la adopción de la sugerencia de Unión Económica y Monetaria, planteada por WILLY BRANDT, así como la apertura de las negociaciones con los Estados que habían solicitado la adhesión²²⁴; además, se decidió que tanto los derechos de aduana, como las exacciones a las importaciones agrícolas y un porcentaje del I.V.A. percibido por los Estados miembros formarían parte de los recursos propios de la Comunidad.

Por otro lado, la unión económica de la comunidad europea debía seguir la clásica fórmula: a mercado único, moneda única; y en dicha tesitura, en el punto 8 del comunicado oficial de la Cumbre de la Haya aparecía que los Estados acordaban que:

Los Jefes de Estado y Gobierno reafirmaron su voluntad de hacer progresar más rápidamente el desarrollo ulterior necesario para el reforzamiento de la Comunidad y su evolución en una Unión Económica, estimando que el proceso de integración debe conducir a una Comunidad dotada de estabilidad y crecimiento. Con tal objeto, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en que en el seno del Consejo, sobre la base de un memorándum elaborado por la Comisión el 12 de Febrero de 1969, y en estrecha colaboración con esta última, se realizará un plan por etapas en el curso del año 1970, con la vista puesta en la creación de una Unión Económica y Monetaria.

²²³ Castell, Brigitte. Artículo titulado “52 años de integración europea”. Op. Cit. Pág. 5.

²²⁴ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 148.

6.4.4. La Unión Económica y Monetaria: el Plan *Werner* de 1971.

La Unión Económica y Monetaria han constituido uno de los retos más importantes de la Europa comunitaria, y además la institución de una moneda única y común a la gran diversidad de Estados que componen la Unión Europea no tiene precedente alguno en la época contemporánea, ya que la moneda es y ha sido un símbolo de la identidad nacional, pues establece y determina el rango y la potencia económica y financiera de un Estado en la sociedad internacional. Además, su historia se confunde con la del desarrollo de los Estados y de las relaciones que mantienen. En esta perspectiva, la creación de una moneda única europea ha tenido un impacto verdaderamente considerable, pues el consenso de una amplia mayoría de los Estados miembros de la CE para abandonar sus competencias soberanas en materia monetaria en función de un interés común, constituyó una de las realizaciones más trascendentes y determinantes de la CE y a la vez ratifica la voluntad común de construir una unión auténticamente operativa y eficaz en la consecución de los objetivos de estabilidad, paz y bienestar del conjunto de sus ciudadanos²²⁵.

La Unión Económica y Monetaria han contribuido a transformar, tanto la forma de pensar de los europeos, como necesario ha sido modificar los sistemas económicos de cada Estado; su establecimiento supuso una profunda adaptación de la sociedad a esta nueva situación. En la actualidad la unión económica y monetaria es una realidad palpable, pero el camino que se recorrió para construirla ha sido nada fácil.

El primer autor en especificar cuales debían ser los pasos que los Estados miembros de la Comunidad Europea para lograr una integración monetaria fue el economista belga ROBERT TRIFFIN, al detallar en su libro "El oro y la crisis del dólar" (1962) las medidas que deberían tomar a fin de obtener la solidaridad monetaria.

Una unión monetaria de implantación progresiva de comparativa estabilidad monetaria internacional. Al ser uno de los objetivos de la Comunidad (que no una prioridad en esos años) el primer informe que se elabora para cumplir con el objetivo comunitario de mercado único,

²²⁵ Cfr. Girón Larrucea, José A. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 531.

moneda única, consolidado en la Cumbre de La Haya de 1969, es el Plan *Barre*, en él se propuso la creación de un mercado que en dificultades pudiera sostener las monedas. Este plan constaba de tres etapas: una preliminar, una preparatoria y una tercera fase de puesta en práctica de la unión económica y monetaria.

En esta misma línea de actuación, el 4 de marzo de 1970 se presentó el segundo Plan *Barre*, en donde se programaban las fases que llevarían hacia la unión económica y monetaria.

A fin de ejecutar el Plan *Barre* se dispuso la creación de un Comité de expertos que estaría presidido por **PIERRE WERNER**. Este Comité presentó ante la Comisión el 8 de octubre de 1970 el Plan *Werner* que contemplaba los siguientes lineamientos:

- a) La sustitución de las monedas nacionales por una moneda común; y en su defecto, la intercambiabilidad del dinero según una paridad fija;
- b) La liberación total de pagos, transferencias y capitales;
- c) Crear organismos para dirigir este proceso, tales como un centro de decisión autónomo e independiente de los Gobiernos con responsabilidad frente al Parlamento Europeo;
- d) Crear un Sistema Europeo de Bancos Centrales, o al menos transmitir atribuciones sustantivas desde los órganos nacionales a una institución comunitaria de nuevo cuño denominada Fondo Europeo de Cooperación Monetaria;
- e) Adopción gradual de posiciones comunes por parte de la Comunidad en relaciones monetarias con terceros países y organizaciones internacionales;
- f) Realizar una convergencia económica que precediera a la Unión Monetaria; y
- g) El objetivo de lograr la unión económica y monetaria se fijó para 1980.

Cumpliendo los lineamientos antes señalados, el Plan *Werner* proponía la total e irreversible unión de las monedas de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

La Comisión adoptó el Plan *Werner* el 22 de marzo de 1971. La primer etapa para lograr la integración económica y monetaria consistía en estrechar las relaciones de cambio entre las monedas que conformarían la moneda común; para tal efecto los Bancos Centrales desarrollaron entre ellos una colaboración más intensa. Los ajustes proyectados sobre el mercado de cambios se vio retrasado debido a dos eventos suscitados en el mundo financiero:

- a) La crisis monetaria de la primavera de 1971, por lo que los Estados miembros acordaron la libre flotación del marco y del florín; y
- b) El Presidente de los Estados Unidos, NIXON, dejó también flotar el dólar el 21 de marzo de 1972.

Estas circunstancias orillaron a los Ministros de finanzas a hacer hincapié su propuesta de lograr la unión monetaria, por lo que el 10 de abril de 1972, se celebraba el Acuerdo de Basilea entre los seis Bancos Centrales y los de los países candidatos a adhesión al mercado común, por lo que se instituyó una banda fluctuación entre las monedas que participarían.

Este nuevo esfuerzo por encaminar la solidaridad monetaria se vio afectado por la crisis de la libra esterlina y del dólar, y por la crisis del petróleo de 1973.

No obstante las crisis, tanto de la libra esterlina y del dólar, como la del petróleo de 1973, el 24 de abril de 1974, los Estados miembros decidieron seguir con el proceso hasta adoptar una de las decisiones más importantes para la unificación de las políticas monetarias: la creación de la serpiente monetaria²²⁶, con ella se limitó al 2,25% los márgenes de fluctuación de sus monedas en relación con el dólar.

Sin embargo, los esfuerzos de fluctuación conjunta no tuvieron mayor éxito, ya que Italia, Gran Bretaña e Irlanda no llegaron a considerarse en condiciones de integrarse y prácticamente, la serpiente monetaria acabó limitándose al marco alemán, a las monedas del BENELUX, y a algunas escandinavas. A pesar de todo, los esfuerzos comunitarios por hacer algo en medio de la crisis del sistema monetario, prosiguieron. En esa línea de aspiraciones nació el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria que había de promover la reducción progresiva de los márgenes de fluctuación de las divisas comunitarias entre sí, con la intervención de los mercados de cambios y además tenía entre sus cometidos facilitar los acuerdos entre bancos centrales para una política de reservas concertada.²²⁷

El esfuerzo que significó la creación del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, no fue suficiente; además, la serpiente monetaria había dejado de ser un instrumento económico oficial y ya no era generalizado su empleo.

²²⁶ Recibió este nombre por la imagen que ofrecía la representación diagramática de cotizaciones máximas y mínimas día a día. También ofrecía una imagen de una serpiente dentro del túnel, definido por las dos líneas de la banda.

²²⁷ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 637.

Aunque el Plan *Werner*, que se había planteado tomando en consideración elementos reales y con objetivos viables, no resistió el impacto de la crisis económica y el alza de los precios del petróleo de los años setenta. La situación internacional general produjo desequilibrios que hicieron que su ejecución se hiciera impracticable. No obstante, el proyecto no se echó en saco roto y, rápidamente, se nombró un comité de expertos para proceder al análisis de este fracaso y sacar las consecuencias subsiguientes para realizar otro intento.²²⁸

Lo primero que resaltó fue la imperiosa necesidad de conferir al entramado institucional comunitario competencias tales que les hiciera posible tener un control eficaz en los sectores económicos, monetarios, presupuestarios y políticos.

Aunque la institucionalización antes descrita se logró con la reforma de Maastricht en 1992, mientras se progresó en la cooperación y en el ajuste de las políticas económicas de los Estados miembros a la disciplina monetaria delineada por las instituciones comunitarias.

6.4.5. La Cooperación Política Europea (CPE): El Informe *Davignon*.

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Haya de 1969, no sólo se sentaron las bases para iniciar el proceso de la unión económica y monetaria de la Comunidad Europea, sino que se abrió de manera directa el camino a las consultas periódicas en materia de política exterior.

En materia de la CPE²²⁹ le correspondió a ETIENNE DAVIGNON diseñar los mecanismos de consulta en el Informe *Davignon*²³⁰, que se hacía consistir en:

- a) Una reunión semestral de Ministros de Asuntos Exteriores que podían ser reemplazados por una Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno;
- b) Un comité político integrado por directores de asuntos políticos de los ministerios de asuntos exteriores, que se reunirían cuatro veces al año para preparar las decisiones de los ministros;

²²⁸ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 534.

²²⁹ Antecedente de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que es una estructura de cooperación en materia de política exterior creada por los Estados miembros de la Unión Europea y jurídicamente diferenciada de las Comunidades Europeas (Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 673)

²³⁰ Las medidas previstas por el Informe *Davignon* se pusieron en marcha a partir de noviembre de 1973. El Informe *Davignon* también es conocido como Informe de *Luxemburgo* de 1970.

- c) Un comité de altos funcionarios para estudiar las diversas cuestiones surgidas; y
- d) El Presidente del Consejo de Ministros dirigirla una comunicación anual al Parlamento Europeo sobre el estado de la Cooperación Política.²³¹

A partir de este informe se comenzó con la cooperación en materia de política exterior entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, que tras una larga evolución acaba transformándose en la PESC. En esa evolución cabe distinguir dos etapas: una primera en la que la CPE se sustentaba en una serie de textos de carácter político²³² y una segunda etapa que comenzó con la formalización jurídica de la CPE en el *Acta Única Europea* (AUE).²³³

En el mes de julio de 1973 se elaboró el segundo *Informe Davignon* en el que, a fin de avanzar en la construcción de una política común, se proponía que cada Estado se comprometiera a no fijar definitivamente su propia posición sin haber consultado a los demás en el marco de la cooperación política.

Como puede apreciarse el segundo *Informe Davignon* trataba fundamentalmente de instaurar determinadas prácticas en las relaciones diplomáticas de los Estados miembros, y además intentaba mejorar los ya existentes mecanismos de consulta y coordinación previos a las decisiones.

6.4.6. De las Cumbres Europeas a la creación del Consejo Europeo en 1975.

En relación con las Conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno, la Cumbre de La Haya de 1969 también tuvo su indiscutible importancia, ya que a partir de ella, las siguientes reuniones de este tipo revestirían un perfil más institucional, ya que se comenzarían a aplicar los acuerdos obtenidos y desarrollados más tarde con el Informe *Davignon*.

Con estas circunstancias como antecedentes, la siguiente Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno se llevó a cabo en París en el mes de octubre de 1972, y en ella el PE exhortó al Consejo de Ministros para que convocaran una nueva Cumbre en la que:

²³¹ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 153.

²³² En su origen la CPE tuvo una fundamentación exclusivamente política, ya que los Estados se limitaban a asumir compromisos de naturaleza política, que con el paso del tiempo sentaron las bases de la cooperación en esta materia.

²³³ Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 674.

- a) Se planteara la ampliación;
- b) Se detallaran los objetivos de una Europa integrada; y
- c) Se buscara un equilibrio institucional más democrático.

En esta Cumbre es la primera vez que se utilizó el término Unión Europea²³⁴ como objetivo político, y en esa misma tesitura se acordó que fuera redactado un informe sobre cooperación política que se acompañara de una reforma institucional.

No obstante los logros obtenidos en la Cumbre de París, fueron calificados de escasos, sobretodo tratándose del proceso de institucionalización de la cooperación política. Además, el programa de la Cumbre se fue desfasando ante los eventos suscitados en el plano mundial, tales como: la guerra del petróleo²³⁵.

En tales circunstancias, el Presidente Francés, POMPIDOU²³⁶, le sugirió al Primer Ministro danés, ANTGER JOERGENSEN, la convocatoria para la realización de una nueva Cumbre a celebrarse en Copenhague a finales de 1973.

En dicha Cumbre se contempló una mayor intensificación de las consultas con frecuentes reuniones de los Jefes de Estado; asimismo se logró definir las grandes orientaciones de la política europea, y por último, se estableció el mecanismo de sesiones de urgencia en aquellos casos de crisis a fin de presentar una posición europea común.

En opinión de autores como ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN, el Informe de *Copenhague* de 1973 constituyó la verdadera carta fundacional de la CPE, en la medida en que dejaba articulada su estructura en una triple dimensión. En primer lugar, suponía la vinculación expresa de la CPE con el objetivo de la Unión Europea. En segundo lugar, el informe clarificaba la naturaleza de las relaciones entre la CPE y las Comunidades Europeas mediante una nítida y rotunda declaración sobre la distinción existente entre ambas. En tercer lugar, el informe profundizaba sobre los aspectos relativos a la organización institucional y procedimental de la CPE a través, fundamentalmente, del aumento de la frecuencia de las reuniones ministeriales y del Comité

²³⁴ Los Estados miembros de la Comunidad, elemento motor de la construcción europea, afirman su intención de transformar el conjunto de sus relaciones, antes de que termine la década actual, en una Unión Europea (Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 106).

²³⁵ La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentó en un 400% el precio del crudo, lo cual afectó de manera directa a la Comunidad Económica Europea ya que no tenían bien definida una política energética común.

²³⁶ Pompidou tenía la convicción de que las Cumbres no podían ser hechas para intercambiar declaraciones de intención sino para tomar decisiones.

Político, la institucionalización del grupo COREU (Grupo de Corresponsales Europeos) y de los grupos de trabajo²³⁷.

A partir del establecimiento de la CPE los Estados miembros de la Comunidad Europea adoptaron posiciones conjuntas ante problemas graves como:

- a) El conflicto de Oriente Medio;
- b) Las relaciones Este-Oeste;
- c) La política mediterránea; y
- d) Las relaciones con Estados Unidos y la Unión Soviética.

No obstante, los esfuerzos y resultados obtenidos, la Cumbre de Copenhague se tradujo en otro fracaso en relación con la institucionalización de la CPE, pues su fundamento quedaba de nueva cuenta en el ámbito político.

6.4.7. JEAN MONNET y su proyecto de Gobierno Provisional Europeo. La institucionalización del Consejo Europeo.

JEAN MONNET concibe la idea de crear un Gobierno Provisional Europeo desde la cooperación intergubernamental, es decir, para su concepción deja a un lado la fórmula de su método supranacional.

La idea de MONNET de crear un Gobierno Europeo aparece ya desarrollada en la reunión del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, celebrada en Bonn en febrero de 1972. En los últimos días de agosto de 1973 Jean Monnet redacta una nota titulada Constitución y Acción de un Gobierno Provisional Europeo, en la que expresaba lo siguiente:

Actualmente están en curso transformaciones internacionales, capitales para el porvenir de Europa, y el destino de cada país europeo corre riesgo de quedar comprometido para generaciones enteras si estos países no abordan tales transformaciones con la misión clara de objetivos comunes. Si Europa no organiza ella misma su unidad, las decisiones que conciernen a su futuro serán tomadas por otros fuera de ella, es por ello por lo que –los Nueve Estados de la CEE –, se deciden a constituirse en Gobierno Europeo Provisional.

²³⁷ Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 675.

En el Proyecto de JEAN MONNET la institución de nueva creación sería un Gobierno Europeo, que se reuniría una vez al trimestre; y además contemplaba una Asamblea Europea elegida por sufragio universal.

Este proyecto comenzó a circular en marzo de 1974, y con él iniciaron las gestiones de Monnet con los Jefes de Estado y de Gobierno. MONNET convenció al francés GISCARD D'ESTAING, al alemán HELMUT SCHMIDT y al británico EDWARD HEATH, quien le pidió suprimiera la expresión Gobierno Provisional Europeo.

Producto de aquellas gestiones, en la Cumbre de París celebrada en diciembre de 1974 se institucionaliza el Consejo Europeo. El Presidente GISCARD D'ESTAING clausuró la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno con la siguiente frase: "La Cumbre ha muerto, viva el Consejo Europeo".

El comunicado final de la Conferencia, la carta fundacional de lo que en adelante se denominaría Consejo Europeo²³⁸, señalaba en su punto 2: Los Jefes de Gobierno decidieron en consecuencia, reunirse, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la Comunidad y a título de cooperación política.

La creación del Consejo Europeo se equilibraba, asimismo, con otras declaraciones, como serían las destinadas a reforzar el funcionamiento de las instituciones comunitarias, acrecentar los poderes presupuestarios del Parlamento y su elección por sufragio universal, incrementar los poderes de ejecución y de gestión de la Comisión, y atribuir una mayor amplitud al funcionamiento del Comité de Representantes Permanentes para regular los problemas a su nivel. También la Cumbre de París evocaría el proyecto de una Europa de los ciudadanos, y lanzaría la idea de los derechos especiales y del pasaporte uniforme, y asimismo demandaron al Primer Ministro Belga, LEO TINDEMANS, la redacción de un informe de síntesis sobre la Unión Europea que permitiera definir una concepción de conjunto.²³⁹

²³⁸ Hay que diferenciar entre Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, ya que el primero supone la creación de una institución jerárquicamente superior y capaz de superar el estatismo en el que se pudiesen colocar en el Consejo de Ministros; esto sin atentar a la autonomía de funcionamiento del segundo. La principal misión del Consejo Europeo era la de impulsar y relanzar la construcción europea.

²³⁹ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 158 y 159.

6.4.8. El Informe *Tindemans*.

LEO TINDEMANS recibió de la Cumbre de París de 1974 el mandato de elaborar un informe que hiciera posible definir una concepción global de la Comunidad Europea.

Por lo tanto, en diciembre de 1975, TINDEMANS presentó un informe a la Comunidad Europea en el que proponía una serie de medidas respecto a la política externa común, una unión económica monetaria, políticas sociales y regionales europeas, las políticas de los ciudadanos de la comunidad y refuerzo a las instituciones de la Comunidad. Además, en el referido informe se contemplaba al Consejo Europeo como la piedra angular del proceso de integración europea, desempeñando el rol de un verdadero ejecutivo.

Como puede advertirse en el informe se establecieron con precisión las modificaciones necesarias para ahondar, tanto en las competencias, como en la estructura de las instituciones comunitarias. No obstante, el debate sobre el alcance de dichas reformas agotó el decenio sin lograr acuerdo alguno, excepto el de la reforma presupuestaria.

6.4.9. El nacimiento del Sistema Monetario Europeo.

La Cumbre de La Haya de 1969, el Plan *Barre* de 1969, el Plan *Werner* de 1971 y la serpiente monetaria de 1974 son los antecedentes sobre los que el Consejo de Bruselas de julio de 1976 pretende revisar el contenido del objetivo que implica la unión económica y monetaria dentro de la integración europea. En el seno del referido Consejo se emitió una declaración en los siguientes términos:

El Consejo Europeo conviene que es necesario asegurar una mayor convergencia en las políticas económicas y monetarias, reconociendo que los acuerdos en materia de cambio carecen de sentido salvo que se apoyen en una política coordinada.

Esta declaración no acarreo mayores consecuencias ni efectos en la vida comunitaria, y aunque nuevamente en las conclusiones del Consejo Europeo de La Haya de noviembre de 1976 se vuelve a resaltar que la realización de una unión económica y monetaria es esencial para la consolidación de la solidaridad comunitaria; no es hasta octubre de 1977 que en un discurso

pronunciado por ROY JENKINS, Presidente de la Comisión Europea, que se pone acento sobre todo en la unión monetaria, ya que enfatizó en las ventajas de una aproximación a un sistema similar al de la serpiente monetaria, Con la particularidad de que se independizaría del dólar (para sustituirlo surgiría luego el ECU); y que tendría un sistema común de apoyo a los tipos de cambio declarados. Lo cual permitiría estrechar la banda de fluctuación del 5 por 100 de la serpiente a lo que luego sería el 2,25 en el Sistema Monetario Europeo (SME).²⁴⁰

De esta manera JENKINS visualizaba la unión monetaria como la herramienta idónea para lograr la estabilidad de cambios, inhibir la especulación, controlar la inflación a través de la implementación de una disciplina económica, relanzar las inversiones y mejorar el empleo. Además, la unión en este ámbito se veía indispensable para reestructurar la industria y relanzar las políticas comunes en los campos social, regional y energético.

El objetivo primordial del SME consistía en estabilizar las relaciones de cambio entre las monedas que formaban parte del mismo, con el fin de garantizar un funcionamiento adecuado del mercado común para propiciar la confianza de los inversionistas. A tales efectos, pueden resumirse los elementos principales del SME en: fijación de paridades, ECU, indicador de divergencia y sistema de financiamiento de las intervenciones en los mercados cambiarios.

Un mes después de haberse pronunciado el discurso de JENKINS, la Comisión Europea hizo pública una Comunicación sobre las perspectivas de la unión económica y monetaria, y tras un largo año y medio de negociaciones el 13 de marzo de 1979 entró en vigor el Sistema Monetario Europeo (SME), cuya ejecución había sido autorizada tan sólo un día antes de su entrada en vigor por el Consejo Europeo reunido en París.

La llamada Unidad Monetaria Europea (ECU²⁴¹) consistía en un mecanismo de cambio y de intervención, así como mecanismos de crédito y de transferencias. Además, para el funcionamiento de dicho sistema era necesario el contar con una política común, las medidas para aumentar el potencial económico de los países que no contaban con una potencia económica como tal, y la cohesión de la moneda. ROGELIO PÉREZ-BUSTAMANTE²⁴² explica como comenzó a funcionar el SME:

²⁴⁰ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 638.

²⁴¹ ECU por sus siglas en inglés *European Currency Unit*; aunque por coincidencia ese mismo nombre le dieron los franceses a la más preciada de sus unidades monetarias del tiempo de la dinastía de los *Valois*.

²⁴² Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 168.

A través de un acuerdo cerrado entre los Bancos Centrales de los países de la CEE, que modelaban un mecanismo monetario sustituto de la *serpiente monetaria*, según el cual se fijaba para cada divisa un valor mínimo y máximo, una banda estrecha de fluctuación que favoreciera su estabilidad:

- Un margen de fluctuación del 2,25% entre cada una de las monedas europeas.
- Una intensa coordinación entre las políticas monetarias, económicas y presupuestarias de los *Nueve*, materializada por la existencia de un Comité monetario y un Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales.
- Un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), ya creado en 1973, y que disponía del 30% de las reservas en oro y dólares de los Estados miembros para regular las transacciones en el seno del SME.
- Un mecanismo de apoyo a corto plazo para una situación de desequilibrio grave.

El ECU adquirió un peso tan significativo en el mundo de los préstamos que llegó a ocupar la cuarta posición mundial tras el dólar, el marco y el franco. El SME se convertiría más adelante en el punto de partida para crear la moneda única europea (EURO).

6.4.10. El Parlamento Europeo y las primeras elecciones por sufragio universal.

El Parlamento Europeo (PE) es la asamblea de los representantes de los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas elegidos mediante sufragio universal directo, por lo tanto encarna el principio democrático en la estructura institucional de la Unión Europea.²⁴³

Lo cierto es que el PE es una de las instituciones de la UE que ha sufrido muchas transformaciones y para ello ha tenido que hacer uso de su capacidad de evolución y de desarrollo, pues ha traído consigo la necesidad de promover una participación cada vez más intensa de los representantes de los intereses de la ciudadanía europea, que se han ido planteando en la medida que se amplía y se profundiza la dimensión de este proceso.²⁴⁴

Queda claro que el PE no fue concebido como se le conoce hoy en día, que cambio de estructura y de nombre, asimismo sus competencias se han ido ampliando, y se ha asumido el sufragio universal directo como el mecanismo de elección de sus miembros. ¿Cómo fue esta institución en sus inicios?

²⁴³ Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 163.

²⁴⁴ Cfr. Girón Larrucea, José A. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 171.

El origen del PE se remonta a 1950, cuando **ROBERT SCHUMAN** propusiera crear una Alta Autoridad que fungiera como órgano rector en la CECA, ya que recibió críticas enfocadas a que la creación de este órgano, equivaldría a engendrar una tecnocracia europea independiente de los gobiernos nacionales, sin responsabilidad directa ante ningún órgano parlamentario.

Por lo que se estimó idóneo el establecimiento de una asamblea parlamentaria común conformada por parlamentarios nacionales, y cuya función principal fuese ejercer un control democrático sobre la Alta Autoridad. Así el PE no fue en principio más que un órgano esencialmente consultivo, con la facultad de promover una moción de censura sobre la gestión de la Alta Autoridad, que podía obligar a sus integrantes a dimitir.

De esta manera, los Tratados fundacionales establecían una asamblea para cada Comunidad; pero el 2 de marzo de 1957²⁴⁵ se celebró el convenio para fusionar a sus instituciones comunes, en consecuencia se estableció una sola Asamblea para todas ellas, aunque deberían de ejercer sus competencias de conformidad con las que le atribuyera en cada caso el correspondiente tratado.

La asamblea prevista en el Tratado CECA contemplaba únicamente el poder de control y la moción de censura limitada exclusivamente al momento en que la Alta Autoridad presentaba el informe anual. Por su parte, las asambleas contempladas en los tratados CEE y EURATOM se encontraban dotadas, además, de poder de deliberación y podían plantear una moción de censura en cualquier momento.

Desde su creación el PE ha mantenido la postura de ampliar sus facultades, y se ha negado a ser confinado a tareas consultivas y de control. Poco a poco fue consolidando una práctica parlamentaria de control político sobre el Consejo y en materia consultiva logró persuadir a la Comisión y al Consejo de que prácticamente todos sus actos normativos debían contar con su dictamen y que apartarse del mismo generaba la conveniencia de su justificación²⁴⁶.

La ampliación en sus atribuciones y facultades no era el único tema pendiente en el proceso evolutivo del PE, debido a que el déficit democrático con el que nació, derivado de no contar con representantes provenientes de elecciones universales directas, era un punto que

²⁴⁵ En la misma fecha que el Tratado de la Comunidad Económica Europea y el Tratado EURATOM fueron firmados por los Estados miembros de la CECA.

²⁴⁶ Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 173.

generaba debate político entre los Estados miembros, en virtud de que desde 1959 los diputados al PE eran nombrados por los parlamentos nacionales, y en consecuencia su representación era de segundo grado, y los orillaba a la acumulación del doble mandato, y por ende, se sujetaba la duración del mandato europeo a su permanencia como parlamentario nacional.

Los tratados fundacionales de las tres Comunidades preveían la evolución del PE hacia un sistema de elección directa por sufragio universal, por lo que el 17 de mayo de 1960 la Asamblea elaboró un proyecto que formulaba el respectivo desarrollo constitucional que permitiera su evolución. Aunque, dicho proyecto pasó al Consejo, no fue considerado, principalmente por la oposición francesa.

Más tarde en la Cumbre de La Haya de 1969 se enfatizó nuevamente en el proyecto de unas elecciones directas para el PE, que debía ser revisado por el Consejo de Ministros, no obstante es hasta la Cumbre de París de 1974 que el PE decidió elaborar un nuevo informe para adoptar el proyecto de 1960, y para tal efecto le fue conferido un mandato al diputado neerlandés SCHELTO PATJEN para que rindiera un informe.

El Informe *Patjin* estimó que no era posible instaurar un régimen electoral uniforme en todos los Estados miembros, pero que debían mantenerse, al menos principios fundamentales comunes que asegurase la igualdad, la libertad, la universalidad, el secreto de las elecciones y su celebración por sufragio directo. Los parlamentos nacionales aprobarían las leyes electorales compatibles con las normas Constitucionales y el Derecho Comunitario. Asimismo, se tendría que desarrollar el sistema de incompatibilidades.²⁴⁷

Tras las respectivas negociaciones, el 20 de septiembre de 1976 el acuerdo sobre la elección del parlamento por sufragio universal directo fue firmado por los Ministros de Asuntos Exteriores, y posteriormente fue ratificado de acuerdo a la legislación de cada uno de los Estados miembros, y por ende, en cada país se elaboraron las correspondientes leyes nacionales para regular la elección de representantes al PE.

Las primeras elecciones²⁴⁸ se llevaron a cabo en junio de 1979, donde se eligieron un total de 410 miembros, por sufragio universal directo y secreto, a base de 81 en cada uno de los países

²⁴⁷ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 172.

²⁴⁸ La orientación del PE fue mayoritariamente de centro-derecha, y su primer Presidente designado fue la francesa Simone Veil.

mas poblados (Alemania Federal, Gran Bretaña, Francia e Italia); 25 en Holanda; Bélgica, 24; Dinamarca 16; Irlanda 15, y 6 Luxemburgo.²⁴⁹

La elección del PE que tuvo verificativo en 1979 dio un importante impulso renovador a la vida pública europea, ya que evidenció de manera definitiva la voluntad de reconciliación de los Estados Europeos.

7. EL IMPULSO DE LA COMUNIDAD EUROPEA: EL ACTA ÚNICA EUROPEA.

La reforma era la palabra aireada, el Acta Única la plasmó.²⁵⁰ Los primeros años de la década de los ochenta se vio inmersa en una dinámica favorable para la reforma institucional y estructural de las Comunidades Europeas; los esfuerzos emprendidos (informe de los Tres Sabios, proyecto *Genscher-Colombo*, proyecto *Spinelli*) para lograrlo se verán coronados con la aprobación del Acta Única, que supuso un cúmulo de modificaciones sustanciales que incidieron, tanto en los tratados fundacionales, como en el enfoque de las reformas posteriores, ya que determinó la dirección en que se debían abordar los temas comunitarios y sentó las bases sobre las cuales se desarrollarían las reformas en Maastricht y en Ámsterdam.

El Acta Única Europea es la primera de las reformas con profundidad de la Comunidad Europea, y el proceso de génesis se inicia con el Informe del Comité de los Tres Sabios.

7.1. El Informe del Comité de los Sabios.

El Comité de los Sabios fue creado por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1978 a fin de que determinaran que adaptaciones eran necesarias en las instituciones comunitarias para asegurar el buen funcionamiento de las Comunidades, y de igual manera reflexionaran sobre los progresos en el camino seguido hacia una Unión Europea.

²⁴⁹ Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 246.

²⁵⁰ Cfr. Canto Rubio, Juan. "La Unión Europea. Roma-Amsterdam". Op. Cit. Pág. 34.

Tras largas jornadas de trabajo, el informe de los Tres Sabios fue presentado al Consejo Europeo de Dublín celebrado en noviembre de 1979, y del que **ROGELIO PÉREZ-BUSTAMANTE**²⁵¹ se refiere de la siguiente manera:

Los más serios obstáculos para la construcción europea procedían precisamente de las dificultades económicas y de las distintas divergencias de intereses y de concepciones entre los Estados miembros. Pero sus esfuerzos se centran en plantear, sobre todo, reformas institucionales. Se propone mejorar el funcionamiento de los trabajos del Consejo Europeo, así como el estrechamiento de las relaciones entre el Consejo Europeo y las restantes instituciones: Consejo de Ministros, Parlamento y Comisión. Se piensa se debe mejorar la capacidad de acción del Parlamento y se sugiere la presencia ante él, al menos cada seis meses, del Presidente del Consejo Europeo. Otras sugerencias, son la flexibilidad en el funcionamiento, consolidación de lo adquirido, e intensificación de los esfuerzos para incrementar la solidaridad monetaria.

El Informe de los Tres Sabios fue analizado y revisado en los dos Consejos Europeos posteriores, de Luxemburgo de abril de 1980 y de diciembre del mismo año. Fue evaluado favorablemente y fue calificado de fuente rica en ideas y sugerencias para la mejora de los mecanismos y procedimientos del sistema institucional de la Comunidad, pero en realidad no adquirió verdadera trascendencia política directa. En opinión de **FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA**²⁵² este informe se caracterizó por su marcado carácter técnico y no tuvo gran repercusión, ni entre los gobiernos ni entre los parlamentarios, y mucho menos entre la opinión pública.

7.2. La Europa de los Diez: La adhesión de Grecia.

Del 1º de enero de 1973, fecha en que se constituyó la Europa de los nueve a la fecha en que se adhirió el décimo Estado, Europa había experimentado serios cambios políticos, por ejemplo el fin de las dictaduras en Grecia, Portugal y España, y su consiguiente democratización. Estos eventos históricos hacían presagiar la intención de estos países del sur de Europa a sumarse al proceso de integración.

²⁵¹ Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 177.

²⁵² Cfr. Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea". Tomo II. Editorial Tecnos. Madrid, 2002. Pág. 68.

Ocho años después de que la primer ampliación se concretara, Grecia²⁵³ completaría la primer decena de miembros de la Comunidad Europea, tras presentar su candidatura de adhesión el 5 de julio de 1976. Con este acto comenzaron de manera oficial las negociaciones, que desembocaron en la firma del Acta de Adhesión el 28 de mayo de 1978, y en virtud de la cual Grecia obtendría condiciones favorables, tales como: un período transitorio de cinco años para integrarse a la unión aduanera y adaptar sus precios agrícolas, asimismo obtuvo un plazo de siete años para concretar la libre circulación de trabajadores, y por último con miras a que se produjera su entrada al Sistema Monetario Europeo, se le otorgaron ventajas financieras. El Tratado de Adhesión fue ratificado por el Parlamento griego el 28 de julio de 1979, y entró en vigor el 1º de enero de 1981.

7.3. La iniciativa Genscher-Colombo.

En 1980 los Ministros de Asuntos Exteriores de la República Federal Alemana y de Italia, HANS DIETRICH GENSCHER y EMILIO COLOMBO, respectivamente, presentaban a los demás Estados miembros y al PE, un Proyecto de Acta Europea, entendida como una declaración que los Diez deberían adoptar para reafirmar su voluntad política a favor de la Unión Europea.

Entre sus principales objetivos se encontraban: la cooperación política y cultural; la creación de una unión jurídica, mediante la armonización de las legislaciones nacionales; la lucha contra la violencia, el terrorismo y la criminalidad; y la protección de los derechos fundamentales. En opinión de FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA²⁵⁴:

El Plan Genscher-Colombo proponía concluir *un Acta Europea* que condujera cinco años después a un proyecto de Tratado de la Unión Europea. Al igual que el informe de los Tres Sabios, da la medida de la toma de conciencia, incluso por parte de los gobiernos, de la necesidad de afrontar la cuestión de la modificación de las instituciones comunitarias para progresar en el camino hacia la Unión Europea.

²⁵³ Grecia había sido el primer país asociado a la CEE, a través del Acuerdo de Atenas de 9 de julio de 1961, que contemplaba ventajas tarifarias y ayudas financieras, pero la aplicación del acuerdo fue suspendida en la época de la dictadura militar que se hizo del poder en 1967.

²⁵⁴ Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea. Tomo" II. Op. Cit. Pág. 68.

De esta manera el Proyecto *Genscher-Colombo* se significaría como uno de los instrumentos más relevantes, no sólo para el relanzamiento de la construcción europea, sino también para la concepción y elaboración del Acta Única Europea.

7.4. La Declaración Solemne de *Stuttgart*.

Al Plan *Genscher-Colombo* le sucedió la Declaración de *Stuttgart*, que fue resultado del Consejo Europeo celebrado en la ciudad que le da el nombre en el año de 1983, en su preámbulo se expresa la voluntad de proseguir con la construcción europea, de continuar la labor emprendida sobre la base de los Tratados de París y Roma, de ampliar el campo de acción de las actividades europeas, de consolidar los logros obtenidos en los campos de la integración económica y la cooperación política, así como la necesidad de emprender nuevos desarrollos, de promover la democracia, intensificar su cohesión, profundizar su acción, dar prioridad al progreso social y al empleo, y de expresarlo con una sola voz en política exterior; en suma construir una Unión Europea.

Asimismo, la Declaración Solemne de *Stuttgart* subrayó la importancia de modificar las instituciones comunitarias, por ejemplo que la Comisión asumiera algunas competencias delegadas por parte del Consejo; o bien reforzar los cometidos del Consejo Europeo e indicar con mayor precisión las funciones de este último y los extremos de sus relaciones con el PE;

En relación con el impulso al desarrollo de políticas comunitarias los Jefes de Estado y de Gobierno subrayaron en la Declaración Solemne de *Stuttgart*²⁵⁵ la importancia de lograr:

- a) Una estrategia económica global en la Comunidad para luchar contra el paro y la inflación y para favorecer la convergencia de los niveles de desarrollo económico de los países miembros;
- b) Una coordinación más eficaz de las políticas económicas nacionales, que es necesaria para la realización de los objetivos generales de la Comunidad, con el fin de velar por que los principales objetivos económicos y sectoriales de los Estados miembros sean

²⁵⁵ Declaración Solemne sobre la Unión Europea. Consejo Europeo de *Stuttgart*, 19 de junio de 1983. Boletín CE, 6/1983.

- compatibles con el mantenimiento y el fortalecimiento de la Comunidad, así como con el objetivo de la consolidación del Sistema Monetario Europeo;
- c) El reforzamiento del Sistema Monetario Europeo que contribuya a la consolidación en Europa de una zona de estabilidad monetaria y a la creación de un medio ambiente económico internacional más estable, en cuanto elemento clave de progreso hacia la Unión económica y monetaria y la creación de un Fondo Monetario Europeo;
 - d) La definición de mecanismos e instrumentos comunitarios que permitan llevar adelante una acción adaptada a la situación y a las necesidades particulares de los Estados menos prósperos esforzándose en encontrar una solución a sus problemas estructurales;
 - e) El fortalecimiento de la política comercial común y el desarrollo de su política exterior común y el desarrollo de su política económica exterior con base en posiciones comunes;
 - f) La completa realización del mercado interior conforme a los tratados;
 - g) La continuación del desarrollo de la política agrícola común;
 - h) El desarrollo de una estrategia industrial en el ámbito comunitario con el fin de reforzar la industria, hacerla competitiva y de crear empleos productivos en Europa, en particular por el estímulo de las inversiones y de la innovación; y
 - i) El desarrollo de las políticas regional y social de las Comunidades, que implica especialmente una transferencia de recursos hacia las regiones menos prósperas para favorecer la convergencia y un desarrollo equilibrado.

Asimismo, los Estados se comprometieron a realizar un examen general en un periodo no mayor a cinco años después de ser suscrita la declaración.

Esta declaración quizá no tuvo tanta relevancia, ya que la noción de Unión Europea que sustenta es diferente a la que después se irá perfilando a partir del proyecto de tratado de la Unión Europea. Por ello no es un antecedente inmediato de la UE. Lo que tiene de positivo es que se logra una declaración unánime por parte de todos los gobiernos comunitarios sobre la necesidad de una reforma de los Tratados, como paso indispensable para la reactivación comunitaria²⁵⁶.

²⁵⁶ Cfr. Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea". Tomo II. Op. Cit. Pág. 69.

7.5. El proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo: Proyecto *Spinelli* de 1984.

Según lo expuesto por RAMÓN TAMAMES y MÓNICA LÓPEZ²⁵⁷, la novedad más importante en la perspectiva vinculada con la creación de la Unión Europea se produjo cuando el PE, a propuesta del diputado SPINELLI y con el apoyo de los parlamentarios del llamado *Club cocodrilo*²⁵⁸, se aprobó la resolución de:

- a) Asumir plenamente la iniciativa de dar un nuevo impulso a la puesta en marcha de la Unión Europea; y
- b) Proceder a la creación de una Comisión institucional permanente a partir de la segunda mitad de la legislatura del Parlamento Europeo, encargándola de elaborar la modificación de los Tratados.

El PE creó una comisión institucional y nombró a SPINELLI redactor-coordinador de los trabajos de ésta. El informe respectivo fue presentado ante el PE, y éste lo adoptó a través de una resolución en septiembre de 1983. Con su contenido se pretendía lograr un nuevo dinamismo en el campo político por completo, dejando a un lado el sistema de parcheos y reformas insignificantes, por lo que se diseñó la Federación Europea como fin último de la integración europea a partir de la profundización de la Comunidad existente. Dicho en otras palabras el proyecto *Spinelli* no propuso enmiendas de los tratados existentes, sino definir un nuevo tratado cuyo fundamento sería el acervo comunitario existente, pero que estaría dirigido a presentar en su conjunto la Unión Europea.

El informe *Spinelli* contemplaba tres problemas estructurales que provocaban la parálisis en que estaba imbuida la Comunidad Europea, y que eran los siguientes:

- a) El llamado *déficit* democrático. Se hace referencia al grave problema de la falta de legitimidad democrática del conjunto del sistema institucional y, especialmente, al hecho de que el Parlamento Europeo elegido por sufragio universal no tenía competencias legislativas completas. Este problema se derivaba de un falso cuatripartismo institucional de la Comunidad Europea, en la cual no existía una verdadera división de poderes. El Consejo de Ministros acumulaba los poderes legislativo y ejecutivo, y el Parlamento, que

²⁵⁷ Cfr. Tamamés, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. 109.

²⁵⁸ Una asociación informal de nueve diputados de distintas nacionalidades, que solía reunirse en el *Café Cocodrilo* de Estrasburgo. Este grupo de parlamentarios se decantó por abandonar la política de reforma lenta en la que se había sumido el desarrollo de las instituciones comunitarias, y de esta manera impulsar la elaboración de un nuevo Tratado. Los nueve tenían en común el ser federalistas y su punto de partida era: criticar el estancamiento comunitario.

representa a los pueblos de los Estados miembros, no elaboraba las leyes y no tenía un poder de control suficiente sobre el ejecutivo. Ello implicaba que no había una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y se requería el acercamiento de éste a la vida de aquellos.

- b) La falta de un gobierno europeo. Era claro que era necesario un gobierno comunitario con competencias ejecutivas y con capacidad para dirigir los destinos del conjunto.
- c) La insuficiencia del ámbito de las competencias comunitarias. Esta insuficiencia se evidenciaba por el hecho de que temas de trascendencia notable para la unión política, como la defensa, las relaciones exteriores, la cultura, las políticas de sociedad (sanidad, medio ambiente, etc) estaban al margen del ámbito comunitario.²⁵⁹

Dentro de las innovaciones más importantes que este proyecto pretendía fueran introducidas en el nuevo tratado estaban:

- a) El principio de subsidiariedad²⁶⁰;
- b) La creación de la Unión Europea y la cooperación política, que se ubicaba en el sector de la cooperación intergubernamental, pasaría al campo supranacional;
- c) El abandono del voto por unanimidad en las decisiones del Consejo Europeo, excepto en aquellos casos en los que se invocara el *interés nacional vital*;
- d) En el procedimiento legislativo participarían de manera conjunta y equilibrada el Parlamento y el Consejo Europeo;
- e) Profundizar en la cohesión entre el marco comunitario y el de cooperación política, estableciendo una doble metodología:

- La acción común, entendida como el conjunto de actos internos o internacionales, normativos, administrativos, financieros y judiciales, así como los programas y recomendaciones propios de la Unión, que emanan de sus instituciones y se dirigen tanto a las mismas como a los Estados e individuos.

- La cooperación entre Estados miembros, es decir, los compromisos que adopten los Estados miembros en el marco del Consejo Europeo, cuyos resultados serían aplicados por dichos Estados o por las instituciones de la unión según las modalidades definidas por el consejo Europeo.²⁶¹

- f) “Se preveía un sistema de suspensión de la condición de Estado miembro para aquellos Estados que incumplieran reiteradamente las normas comunitarias”²⁶²;

²⁵⁹ Aldecoa Luzarraga, Francisco. “La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea”. Tomo II. Op.Cit. Págs. 72 y 73.

²⁶⁰ Las competencias serían concurrentes con las competencias nacionales y subsidiarias.

²⁶¹ Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 186.

²⁶² Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 47.

g) Creaba la ciudadanía Europea; y

h) No hacía depender su entrada en vigor de la ratificación unánime de los Estados.

El Informe *Spinelli* adoptado por resolución del PE de 14 de septiembre de 1983 tuvo que ser trasladado a la figura de tratado, para lo que fue designada una nueva comisión.

La nueva Comisión presentó el proyecto de tratado al PE, y éste lo adoptó el 14 de febrero de 1984. En la misma sesión se adoptó por mayoría absoluta con 238 votos a favor una resolución que acompañaba al proyecto de Tratado donde se hacía referencia a la urgencia de la reactivación de la construcción europea que conllevara la profundización de las políticas existentes, así como la puesta en marcha de nuevas políticas.

En el seno de las instituciones comunitarias, el proyecto de tratado suscitó interés, pero a la vez se encontró con algunas dificultades por parte del Consejo Europeo, ya que fue elaborado sin tomarle en cuenta. Además, autores como PAOLO BARBI²⁶³ sostienen que esta iniciativa parlamentaria como proyecto político global fue una auténtica provocación hacia las demás instituciones, ya que el PE les demandaba le transfirieran algunos de sus poderes legislativos y que le ampliaran sus competencias comunitarias.

No obstante estos obstáculos el Presidente Francés, FRANCOIS MEDITERRAND, decidió apoyar esta iniciativa a fin de que se comenzara la revisión institucional correspondiente.

De esta manera, el PE se convirtió en motor de la CE en la medida que planteó una reforma global en profundidad, convirtiéndose en el detonante del proceso de reforma comunitaria hacia la UE, y de esta manera el PE asumió su deber histórico de proponer un proyecto de Unión, en tanto que primera Asamblea directamente elegida por los europeos²⁶⁴.

7.6. Las segundas elecciones al PE.

Las segunda elecciones al PE se celebraron en el mes de julio de 1984 y en ella participaron los diez Estados de la CEE²⁶⁵ para renovar el mandato parlamentario. El proceso se caracterizó por la

²⁶³ Barbi, Paolo. *L'Unione Europea de Fontainebleau à Luxembourg*. Società Editrice Napoletana. Napoli, 1986. Pág. 45

²⁶⁴ Cfr. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Proyecto de Tratado para instituir la Unión Europea de 14 de febrero de 1984. Boletín CE, 2/1984.

²⁶⁵ Con la ampliación a doce, España y Portugal se comprometieron a celebrar elecciones por sufragio universal directa antes de que finalizara 1987.

ausencia de un sistema electoral uniforme. Respecto a la participación, ésta fue muy alta en los países de voto obligatorio (Bélgica, Luxemburgo, Grecia), o semiobligatorio (Italia) y baja en los demás, en torno al 50% (Francia, Alemania, Países Bajos, Dinamarca e Irlanda). En Gran Bretaña sólo llegó al 32,6%. Tras las correspondientes adhesiones, la participación de España fue de 68,9%, y del 72,2% en Portugal.²⁶⁶

La configuración política del PE varió ligeramente, pero sin que hubiera grandes modificaciones, por lo que el Proyecto *Spinelli* que impulsaba la Unión Política de Europa seguía siendo apoyado desde el Parlamento de Estrasburgo. Como nuevo presidente del PE fue elegido el francés PIERRE PFLIMLIN.

7.7. Los Acuerdos Schengen de 1985.

El 14 de junio de 1985 Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos –estos tres últimos en su carácter de unión económica (BENELUX)– firmaron el Acuerdo *Schengen* en Luxemburgo. Posteriormente se incorporaron Italia (1990), España y Portugal (1993) y otros países más a fin de conformar el Grupo *Schengen*.

El Grupo *Schengen* se originó como un experimento relacionado con la libre circulación de personas²⁶⁷ que llegaría previo proceso gradual a la supresión de las fronteras de los Estados.

El Acuerdo *Schengen* se integraba por una declaración inicial y dos títulos: Título I, Medidas aplicables a corto plazo, y Título II, Medidas a largo plazo. Entre las primeras se encontraban disposiciones como: La supresión total de los controles fronterizos; el establecimiento de una llana seguridad visual de vehículos –que mas adelante desaparecería–; la adopción de todas las medidas encaminadas a facilitar la libre circulación. Las medidas a largo plazo incluían la supresión de los controles en las fronteras comunes y su traslado a las fronteras externas, la mejora de la cooperación policial, la homogenización de legislaciones y políticas en temas como visado, estupefacientes y explosivos.

²⁶⁶ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 188.

²⁶⁷ No hay que pasar por alto que los países que conformaban el BENELUX contaban con la experiencia de varias decenas de años de libre circulación de personas y mercancías en razón de la unión económica que conformaron desde el 1º de enero de 1948.

En el preámbulo del Acuerdo se hace referencia a que la Unión Europea contempla como libertades fundamentales la circulación de personas, mercancías y servicios, razón que animaron a los Estados que conformaban el Grupo *Schengen* a suprimir los controles en las fronteras interiores.

En 1990 tiene lugar la firma de la *Convención Schengen*, que constituyó un instrumento de gran importancia para completar este importante ámbito material de la integración europea.

7.8. El Informe del Comité *Dooge*.

Un esfuerzo más para el logro de la unidad política de Europa lo constituyó el Informe del Comité *Dooge*, creado por mandato del Consejo Europeo de *Fontainebleau* celebrado en junio de 1984, donde se adoptaron una serie de simbólicas decisiones relacionadas con la Europa de los Ciudadanos, que contemplaban cuestiones de justicia e interior, el pasaporte europeo y la supresión de controles en las fronteras, es decir, se trataron temas vinculados con el establecimiento de lo que con el paso de los años se entendería como un espacio de libertad, seguridad y justicia.

El Informe *Dooge*, que fue presentado al Consejo Europeo de Milán en marzo de 1985, contemplaba en su texto la necesidad de llevar al plano jurídico la voluntad común de los Estados miembros para crear una entidad política verdadera, esto es, una Unión Europea. Para lograrlo el informe contempló los siguientes objetivos:

- a) La creación de un espacio jurídico armonizado a través de la culminación del Mercado Interior y el reforzamiento del SME;
- b) El impulso de valores universales, como: La protección del medio ambiente y la promoción de principios culturales afines; y
- c) La búsqueda de una identidad europea.

Para la obtención de los objetivos antes mencionados, el informe imponía la necesidad de reformar a profundidad el funcionamiento de las instituciones comunitarias; razón que justificaba el convocar a una Conferencia Intergubernamental donde se negociaría un tratado que le diera forma a la Unión Europea.

Ante la posibilidad de llevar a cabo una convocatoria para celebrar la Conferencia Intergubernamental se formaron dos grupos, aquellos que se encontraban a favor de su celebración (Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda e Italia); y otro bloque que estaba en contra de que se llevara a cabo la Conferencia Intergubernamental (Reino Unido, Grecia y Dinamarca). En tal virtud, en el Consejo Europeo de Milán de 1985 se produjo la decisión de efectuar la revisión del Tratado de la CE, y por ende se optó por convocar a una Conferencia Intergubernamental.

7.9. La Conferencia Intergubernamental de 1985.

En junio de 1985, el Consejo Europeo convocó a una conferencia intergubernamental, la cual, tras 7 meses de negociación, aprobó por unanimidad, el texto del Acta Única Europea el 17 y 28 de febrero de 1986, y entró en vigor el 1º de julio de 1987.²⁶⁸

7.10. El Acta Única Europea (AUE).

El AUE es la primera revisión integral de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas; de tal circunstancia deviene la gran importancia de este documento dentro de la historia comunitaria.

En el discurso pronunciado por JACQUES DELORS ante el PE, el 15 de febrero de 1987, se resaltaron los objetivos fundamentales de este Tratado de reforma:

El Acta Única, es, en una frase, la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente.

La característica fundamental del AUE fue, no sólo presentar un texto de conjunto para tratar los grandes temas comunitarios, sino también el mantener un mismo sistema institucional. Además, mejoró el sistema comunitario de manera sustancial.

²⁶⁸ El Acta Única la firmaron en principio sólo nueve países, ya que los gobiernos de Dinamarca e Italia supeditaron su firma a la aprobación previa de sus respectivos parlamentos, reservándose Grecia la suya hasta que fuera firmado por todos los demás Estados. Finalmente el 28 de febrero de 1986 los tres países dieron su firma.

Aunado a lo anterior, en el AUE se fraguó una profunda y necesaria modificación de la estructura de la Comunidad y de las obligaciones de los Estados miembros, ya que las reformas introducidas por el Acta Única Europea afectaron a todas las instituciones; insertó el Consejo Europeo (Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno), en la estructura de los tratados constitutivos, pero sin reconocerle status de institución, consolidándole como una categoría de Derecho Internacional, y realizó nuevas transferencias de competencias estatales a favor de las Comunidades; y respecto a la reforma del sistema institucional tuvo como objetivo, dotar al proceso de decisión de mayor eficacia y democracia, sin alterar el equilibrio institucional.²⁶⁹

En opinión de NICHOLAS COLCHESTER y DAVID BUCHAN²⁷⁰, la denominación Acta Única no tenía nada que ver con la noción de una Europa; quería decir simplemente que un montón de cosas para todos constituido por modificaciones a los tratados fundacionales estaba envuelto en un solo paquete, el Acta Única Europea.

En este contexto el AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987, constituyéndose como el vehículo conductor para obtener más tarde la firma del Tratado de la Unión Europea, y con ello lograr el compromiso para manejar un verdadero mercado común y único, así como la objetivación de la idea europea.

Como conclusión, este instrumento puede concebirse como el documento a través del cual se pretendía, no sólo superar la euroesclerosis y la falta de competitividad (que ya había intentado disminuir con la creación del SME), sino también dar a la CE un carácter más político, y con ello lograr un ímpetu a través del mercado único; todo ello encaminado a relanzar la integración supranacional y disminuir la debilidad manifiesta en el proceso de toma de decisiones en el seno comunitario.

²⁶⁹ Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 23 y 24.

²⁷⁰ Colchester, Nicholas y Buchan, David. "Europa relanzada. Realidades e ilusiones de cara a 1992". Traducción de José M. Dacha. Plaza & Janes Editores. Madrid, 1991. Pág. 19.

7.10.1. Las modificaciones institucionales.

Las modificaciones en el sistema institucional tuvieron como principal objetivo proporcionar al proceso de decisión de mayor eficacia y filtrar en los órganos comunitarios una mayor dosis democrática, todo ello sin alterar el equilibrio institucional ya logrado.

De esta manera, la primera de las modificaciones institucionales de importancia fue la contemplada en el artículo 2 del Tratado AUE, que otorgó la base jurídica al Consejo Europeo de la siguiente manera:

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión.

Respecto a las competencias que se le atribuían al Consejo Europeo se encuentran las siguientes:

- a) Se le confirió al Consejo Europeo el derecho de orientación y control respecto a las Comunidades y a la cooperación política europea;
- b) En estas circunstancias se le otorgó la calidad de institución comunitaria; y
- c) Como institución política original de la Comunidad se convirtió en el instrumento privilegiado de la negociación europea.

De lo anterior se desprende un aspecto interesante, se incorpora la Consejo Europeo en la estructura de los Tratados constitutivos, pero como una categoría de Derecho Internacional en su calidad de reunión de órganos de Estado y Conferencia Intergubernamental.

Por otro lado, a través del AUE se optó por agilizar la toma de decisiones en el seno del Consejo Europeo, ya que se modificó el principio de consenso para aplicar el de mayoría cualificada. Así, la gran modificación del Consejo producido por el AUE consistió en la formalización del uso del voto de la mayoría sobre las propuestas dirigidas al establecimiento y funcionamiento del mercado interior. En realidad este era el motivo de la gran batalla de Milán de 1985: Modificar las maratónicas sesiones del Consejo en búsqueda de la unanimidad para la toma de decisiones, que por lo general desembocaba en la deleznable práctica de lograr acuerdos por privación del sueño.

En relación con las demás instituciones de la Comunidad Europea, sus poderes fueron ampliados, aunque la verdad es que de manera mínima:

- a) Parlamento Europeo. El AUE constituyó una especie de Carta Magna a través de la cual se le confería por primera vez la capacidad para opinar sobre la legislación comunitaria, ya que ante el afianzamiento del Consejo Europeo, se le reconocieron poderes de codecisión legislativa con la finalidad de que el PE ejerciera una mayor influencia y presión sobre aquel en relación con determinadas decisiones.

Además, “para asegurar la asociación del PE a la llamada Cooperación Política Europea, la Presidencia del Consejo de Ministros habría de informarle regularmente de los trabajos de la Cooperación Política; debiendo velar, asimismo, para que los puntos de vista del Parlamento fueran debidamente tomados en consideración”²⁷¹.

- b) Tribunal de Justicia (TJCE). Se incluyó la posibilidad de que el estatuto del tribunal se pudiera reformar de manera más flexible. Además, se creó un Tribunal de Primera Instancia (TPI), agregado al TJCE y cuya misión era “descargar el funcionamiento del TJCE, encargándose de aspectos específicos y de alcance menor dentro del sistema comunitario”²⁷².

7.10.2. El Mercado Interior: Un Espacio sin Fronteras Interiores.

Para lograr la definitiva formación de la llamada Europa sin fronteras, la AUE tuvo, no solamente que reforzar algunas políticas comunitarias, sino que tuvo que atribuir nuevas competencias a las Comunidades Europeas, a fin de facilitar la consecución de un verdadero mercado interior único; pues no bastaba haber eliminado los obstáculos arancelarios, sino que había que poner fin a las trabas físicas, técnicas y fiscales.

Quedaba claro que era indispensable suprimir aquellos obstáculos que las administraciones de los Estados miembros²⁷³ pudieran oponer de modo artificial a través de disposiciones que,

²⁷¹ Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. 110.

²⁷² Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 33.

²⁷³ Al finalizar 1982 la Comisión Europea tenía ubicados más de 770 ejemplos distintos de proteccionismo intraeuropeo en los que estaba obligada a intervenir a fin de evitar que el mercado se falseara.

aunque de forma indirecta, tenían el efecto de falsear el mercado respecto a la libre circulación de personas, mercancías y servicios.

No de menor importancia que las barreras no arancelarias estaba el problema de la armonización²⁷⁴ de determinadas legislaciones, por lo que se convirtió en uno de los fines perseguidos por la AUE. Lograr la armonización de determinadas legislaciones estatales era importante, especialmente en materia fiscal, aunque igualmente necesaria en otras áreas, ya que alrededor de veinte directrices comunitarias que creaban normas técnicas comunes para una vasta gama de bienes, estaban en *stand by*.

Por otro lado, para optimizar los esfuerzos de la armonización se introdujo el sistema de mayoría cualificada. Además, a partir de la reforma realizada a través del AUE, el artículo 7 A del TCE definía al mercado interior y único como un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizadas. Para objetivizar en el mundo real este concepto de mercado interior y único, se fijó el 31 de diciembre de 1992 como la fecha límite para que las instituciones comunitarias adoptaran todas las medidas necesarias para lograrlo.

7.10.3. Las disposiciones monetarias del Acta Única.

El AUE también preveía la cooperación de los Estados miembros en orden a una unión económica y monetaria, ya que contenía varias disposiciones que se referían al objetivo de la realización progresiva de la solidaridad económica y monetaria, por ejemplo: el artículo 20 del AUE introducía un capítulo referido al objetivo de la realización progresiva de la unión económica y monetaria, y el nuevo artículo 102 A, incluyó referencias a la necesidad de la convergencia, a la práctica del Sistema Monetario Europeo y al desarrollo del ECU, así como al procedimiento del artículo 236 para los desarrollos ulteriores de las políticas económicas y monetarias que implique modificaciones institucionales. A través del artículo 20 del Acta Única Europea se introdujeron dos párrafos: el primero enmarca la cooperación entre los Estados miembros dirigida a asegurar el equilibrio de la balanza de pagos, la estabilidad monetaria, un

²⁷⁴ La Europa sin fronteras, es una forma de ejercer presión para uniformar las leyes sin realmente decirlo.

nivel elevado de empleo y la estabilidad de precio. El segundo párrafo indicaba el procedimiento a seguir para realizar las modificaciones institucionales en el ámbito monetario.²⁷⁵

No obstante los mecanismos introducidos por el AUE en materia monetaria, éstos fueron muy limitados para impulsar adecuadamente al SME, y por lo tanto no era posible todavía vislumbrar claramente lo que podría ser una unión monetaria efectiva.

7.10.4. La Política Social y las nuevas políticas.

El Tratado de Roma ya contemplaba una política social para la Comunidad Europea, ya que le confería a la Comisión Europea competencias para promover la colaboración entre los Estados miembros en materias como: Empleo, la formación y capacitación profesional, el derecho al trabajo y la mejora de sus condiciones, la protección contra las enfermedades y accidentes profesionales, etc., por lo que la AUE preveía un reforzamiento de las competencias en esta materia, y una reforma global y una coordinación de los Fondos de finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola –FEOGA –, FEDER y Fondo Social Europeo, FSE) con el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros para servir a la cohesión económica y social y corregir las perturbaciones y desequilibrios que producen las políticas comunes (en especial, el objetivo del mercado interior).²⁷⁶

De esta manera, el AUE fijaba el objetivo común para los Estados miembros de armonizar las legislaciones nacionales para lograr un progreso en las condiciones existentes en el medio laboral y de esta manera proteger la seguridad y la salud de los trabajadores.

A su vez, el AUE hacía referencia a la cohesión económica y social, entendida como la búsqueda incesante de un desarrollo armonioso en la Comunidad, como conjunto, y con el firme propósito de reducir las diferencias de grado en el desarrollo entre las diversas regiones, e impedir el asentamiento del retraso en regiones menos favorecidas.

Por otro lado, el AUE incluyó más competencias comunitarias, por ejemplo contempló nuevos objetivos y políticas relacionadas con la investigación y el desarrollo tecnológico, y el

²⁷⁵ Cfr. Pérez Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 200 y 201.

²⁷⁶ Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueiras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 24.

medio ambiente, que hasta entonces no tenían un fundamento jurídico preciso en los tratados constitutivos.

No obstante lo anterior, RAMÓN TAMAMES y MÓNICA LÓPEZ²⁷⁷ estiman que “en cuanto a las políticas de investigación, el AUE, contempló solo programas comunes a desarrollarse por los Estados miembros; respecto al desarrollo tecnológico y medio ambiente, se logró obtener criterios concertados; y por último, en relación con los asuntos sociales, únicamente solo llegaron a aspiraciones muy generales”.

7.10.5. La Cooperación en Política Exterior.

La materia de Cooperación Política Exterior se reguló en el artículo 30 del Tratado AUE, siendo este precepto el pionero en su tipo, toda vez que por primera vez se introdujo la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior basada en un régimen ordinario de Derecho Internacional, y se reconocía el deber jurídico de cooperar para formular y aplicar en conjunto una misma política exterior en temas de interés común.

No obstante lo positivo en la implementación de este sistema, la concentración de las decisiones debían realizarse por unanimidad, por lo que todo compromiso se diluía al necesitar la convergencia de decisiones y la obtención de acuerdos comunes.

De esta manera, los Estados miembros habían de procurar formular y aplicar, conjuntamente, una política exterior común, informándose y consultándose mutuamente sobre cualquier cuestión de interés general, es decir lo que se pretendía era asegurar que iba a ejercerse una influencia combinada de los Estados miembros de la manera más eficaz y evitar las acciones que pudieran reducir la eficacia de la Comunidad como fuerza coherente en sus relaciones exteriores o dentro de las organizaciones internacionales.

Para llevar a cabo las exigencias del AUE en materia de política exterior común, los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reunirían en cuatro ocasiones al año, bajo el auspicio de la llamada Cooperación Política Europea. Y para lograr la participación del PE en este ámbito, la Presidencia del Consejo de Ministros tenía que informarle periódicamente sobre el desarrollo de los trabajos en cooperación política.

²⁷⁷ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. 110.

Así, en opinión de JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA²⁷⁸, el AUE procede a una primera institucionalización de la cooperación política en su Título III, “que incluía la coordinación en aspectos políticos y económicos de la seguridad y que a la vez constituye el punto de partida para lo que en esta materia se llevará a cabo en el Tratado de Maastricht y que posteriormente el Tratado de *Ámsterdam* sistematizará”.

Concluyendo, la cooperación política exterior y de seguridad objetivizada a través del AUE estaría enfocada a constituirse en uno de los importantes avances de la Comunidad Europea, tras el prolongado estancamiento generado por el fracaso, tanto de la Comunidad Política Europea, como de la Comunidad Europea de Defensa.

7.10.6. El Plan *Delors* ‘87.

“El principal resultado político importante del AUE fue el programa noventa y dos²⁷⁹ para el logro del mercado único, la creación de estándares y medidas adicionales de cohesión económica y social con el llamado paquete *Delors* de 1988²⁸⁰, cuya finalidad era lograr las condiciones necesarias para llevar a buen término el desarrollo del Acta Única Europea.

Con el Plan *Delors*, el Presidente de la Comisión Europea, logró consolidar los acuerdos presupuestarios necesarios para poner un límite al presupuesto y para la creación de un fondo estructural cuya finalidad era ayudar a los países del sur. Además de lo anterior, el plan quedaba conformado por la persecución de la reforma de la política agraria común; por la apuesta en marcha de las políticas comunes mencionadas en el AUE, así como por un nuevo régimen de recursos fundado en el establecimiento de un techo global de 1,4% del PNB comunitario al término de 1992, un reparto de las contribuciones de los Estados miembros más afin a su prosperidad relativa, y una disciplina presupuestaria más eficaz y eficiente.

De esta manera el Plan *Delors* buscaba lograr un verdadero mercado interior con medidas fitosanitarias homologadas en todos los Estados y con la eliminación de las barreras arancelarias.

²⁷⁸ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 34.

²⁷⁹ Este programa tenía como finalidad lograr un verdadero mercado interior, y consistía de 280 medidas para los estándares fitosanitarios, de homologación, eliminación de barreras no arancelarias, etc.

²⁸⁰ Cfr. Ahijado Quintillán, Manuel. “Historia de la unidad europea”. Op. Cit. Pág. 233.

7.11. La Europa de los Doce: La adhesión de España y Portugal.

En 1986 ingresarían de manera oficial como miembros de las Comunidades Europeas, dos de los Estados de la Península Ibérica: España y Portugal, ya que el proceso político de ambos les había permitido consolidar la democracia en sus territorios, y con este ingreso las voces oriundas del mediterráneo sumaban cuatro.

Tomando en consideración el contexto histórico por el que atravesaban, tanto Portugal como España decidieron promover su ingreso a las Comunidades Europeas. De esta manera, el primero solicitó su adhesión en marzo de 1977, y España, por su parte lo hizo el 28 de julio del mismo año. En respuesta el Consejo dio su opinión favorable el 21 de septiembre de 1977, por lo que se firmó solemnemente el Tratado de Adhesión en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985, entrando en vigor el 1 de enero de 1986.

El proceso de adhesión de España fue peculiar debido a una tentativa de golpe militar el 23 de febrero de 1981 –asalto al Congreso de los Diputados dirigido por el teniente-coronel Tejero–, que sería inmediatamente repudiada por el Consejo Europeo al emitir el siguiente comunicado oficial:

El Consejo Europeo expresa su satisfacción ante la reacción del Rey, del Gobierno y del Pueblo Español a los ataques realizados recientemente al sistema democrático de su país. De este modo, han sido confirmadas las estructuras políticas que permitirán la adhesión de una España democrática a la comunidad democrática, que es la Comunidad Europea.

En cuanto a la negociación es de destacarse que los Diez impusieron condiciones severas para la agricultura, la ganadería y la industria, por ejemplo España debía reducir la producción y exportación de algunos productos siderúrgicos, y en cuanto al ámbito pesquero limitaron la capacidad de trabajo de la flota pesquera y fijándose cuotas de captura, tanto para España como para Portugal.

Esta adhesión constituye la tercera ampliación de las Comunidades Europeas; de diez a doce Estados miembros, lo cual significaba la conformación de una Comunidad Europea que pasaba a tener 329 millones de habitantes. A manera de conclusión hay autores que sostienen que

en los casos de Grecia, España y Portugal, la adhesión a la Comunidad Europea se ha visto como un potente medio de consolidación de la renovada democracia.²⁸¹

7.12. La tercera elección al Parlamento Europeo.

La tercera elección al PE tuvo lugar en junio de 1989, con las mismas características que las precedentes: a) Ausencia de un sistema electoral uniforme, b) efectiva influencia de la política y de los partidos nacionales, y c) escaso influjo de los programas y opciones europeas.

La participación del electorado disminuyó, ya que sólo se alcanzó el 56,4% de votos sobre el total de electores inscritos. El total de escaños que se disputaron fue de 518, y la distribución de escaños se realizó en razón del cupo que cada país tenía para ser representado en el PE, sin embargo los diputados se agrupaban por ideologías o afinidades políticas²⁸² y no por su nacionalidad.²⁸³

7.13. - El renacimiento del Consejo de Europa y la reunificación alemana.

En la víspera de la década de los noventa tuvo lugar un evento que cambió la perspectiva europea: La caída del Muro de Berlín. “El fin de la división política de Europa en dos bloques surge al laminar hasta la desaparición el muro de Berlín; 1989 puede presumir de ser la cabecera de una nueva era, con él comienza el siglo XXI”²⁸⁴.

Hay que recordar que la caída del Muro de Berlín que se produjo en noviembre de 1989, simboliza no sólo el fin de la división de Europa debido al desmoronamiento del socialismo real, sino también el fin de la Guerra fría. El principal efecto de este hecho histórico fue que con él se modificó profundamente el espacio político europeo y a su vez los horizontes de la Unión Europea cambiaron, ya que tras haber avanzado hacia el sur y tener abierto el camino de la

²⁸¹ Cecchini, Paolo; Garrigues, Walker; Illescas Ortiz, Rafael. “La Unión Europea”. Editorial McGraw-Hill. Madrid, 1994. Pág. 31.

²⁸² Algunos de los grupos parlamentarios constituidos son: Socialista (PSE), Popular Europeo (PPE, demócratas cristianos), Unión por Europa (UPE, neogaullistas del RPR franceses, italianos de *Forza Italia* y conservadores irlandeses), Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR), Izquierda Unitaria Europea e Izquierda Verde Nórdica (IUE-IVN), los Verdes (V), la Coalición Radical Europea (CRE, radicales franceses), Europa de las Naciones (EDN, contrarios a la integración europea), y los no inscritos.

²⁸³ De hecho el Reglamento Interno del PE penaliza la formación de grupos nacionales y por el contrario privilegia la formación de grupos parlamentarios transnacionales.

²⁸⁴ Canto Rubio, Juan. “La Unión Europea. Roma-Amsterdam”. Op. Cit. Pág. 35.

ampliación por el norte, podía contemplar, al menos, todo el espacio central y oriental de la vieja Europa como un viejo sueño ahora tangible e la perspectiva de la integración europea.

Estos acontecimientos hicieron posible el renacimiento del Consejo de Europa, que había servido como instrumento para mediar en la Guerra Fría.

De esta manera, el Consejo de Europa aplicaría una política activa de apertura hacia los países del Este a través de la implementación de numerosos programas especializados, cuya finalidad era facilitar la transición democrática²⁸⁵ y así a partir de 1990 y hasta 1995, una quincena de países entrarían al Consejo de Europa: Hungría, la República Checa, Polonia, Eslovaquia, Bulgaria, Estonia, Lituania, Eslovenia, Rumanía, el Principado de Andorra, Letonia, Albania, Ucrania, Moldavia y Macedonia.

Otra consecuencia más relevante de la caída del Muro de Berlín fue la reunificación Alemana, que a su vez se convertía en uno de los más importantes desafíos de la Comunidad Europea de la época. HELMUT KOHL, canciller de Alemania Federal presentó el 23 de noviembre de 1989 un Plan de diez puntos enfocado a conseguir la unificación alemana, y como respuesta el 9 de Diciembre del mismo año el Consejo Europeo de Estrasburgo reafirmaba su apoyo a dicho plan²⁸⁶; por lo que se abrió la frontera interalemana y el desafío, tanto para las autoridades alemanas, como para las comunitarias estaba servido: La integración progresiva de más de 16'5 millones de personas en una Alemania unificada, y que a su vez, ampliaría a la Comunidad Europea.

Las fronteras entre las dos Alemanias se abrieron en 1989, y para febrero de 1990 el gobierno de KOHL propuso una unión entre ambas, que fue aceptada por el nuevo gobierno oriental de coalición después de la victoria en las primeras elecciones democráticas de marzo.

Finalmente, el 18 de mayo de 1990, HELMUT KOHL concluyó el tratado con la República Democrática Alemana, produciéndose la reunificación con el marco como moneda de pago y la supresión de fronteras.

Ante el desbloqueo definitivo de la situación alemana, que permitiría de un modo vertiginoso la deseada unificación y con el objeto de que se realizase lo más rápido posible, los Doce permitieron que la adhesión de la República Democrática Alemana a la Comunidad se

²⁸⁵ Ejemplos de estos programas lo era el *Programa Demóstenes*, *Programa For East*, y el *Programa Lode*.

²⁸⁶ Aún con el apoyo del Consejo Europeo, el Plan levantó suspicacias en Londres y París; de hecho Mitterrand se entrevistó con Gorbachov para aconsejar mayor lentitud en la reunificación alemana.

realizase sin un Acta de Adhesión y sin una revisión de los tratados comunitarios, al considerar que la extensión del campo de aplicación territorial del derecho comunitario al territorio de la RDA se haría sobre la base del principio de movilidad en la aplicación del tratado, toda vez que el territorio de la RFA se había visto ampliado por la unificación alemana.²⁸⁷

7.14. La convención Schengen de 1990 y su desarrollo posterior.

No obstante el aparente carácter imperativo del texto del AUE, cuyo artículo 8-A preveía la libre circulación de personas en el interior del área sin fronteras, la materia excedía de la competencia de la Comunidad, por lo que el alcance del contenido material del AUE sólo podía materializarse a través de acuerdos intergubernamentales.

Tal y como se expresó en el tema correspondiente en 1985 cinco Estados miembros de la CEE firmaron el Acuerdo *Schengen*²⁸⁸ que contemplaba un proceso de construcción de un espacio sin fronteras dentro del territorio que conformaban sus integrantes.

De esta manera en junio de 1985, cinco países, Francia, Alemania Occidental y los tres países del BENELUX, “se regalaron un programa muy apretado. Reunidos en el pueblo luxemburgués de Schengen, decidieron abolir los controles fronterizos entre ellos para principios de 1990”.²⁸⁹

El proceso de referencia alcanzó plena madurez el 19 de junio de 1990, cuando los Estados firmantes del Acuerdo *Schengen* de 1985 suscribieron el Convenio de aplicación respectivo.

Antes de lograr la firma del convenio de aplicación del Acuerdo *Schengen*, el primer intento relacionado con obtener una mayor libertad en los desplazamientos fue mas bien de carácter simbólico. Por ejemplo, los autos que transitaban en el territorio que conformaba el espacio *Schengen* sólo se someterían a controles casuales, siempre que tuvieran a la vista un distintivo verde que indicaba que todos los pasajeros eran de nacionalidad comunitaria, y que además respetaban la normatividad sobre mercancías libres de impuestos y sobre divisas.

²⁸⁷ Cfr. Cisnal de Ugarte, Salomé; Fernández Liesa, Carlos; y Moreriro González, Carlos. “Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea”. Editorial McGraw-Hill. Madrid, 1993. Pág. 7.

²⁸⁸ Supresión de los controles en las fronteras comunes formadas por Francia, Alemania Occidental y los países del BENELUX.

²⁸⁹ Colchester, Nicholas y Buchan, David. “Europa relanzada. Realidades e ilusiones de cara a 1992”. Op. Cit. 89.

El camino que llevó a la firma del Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen no fue libre de obstáculos, ya que “una decisión de este tipo lleva aparejados problemas políticos delicadísimos en materia de orden público, ya se trate del control de los flujos migratorios extracomunitarios como el ejercicio de la soberanía en materia de seguridad pública, referida a la lucha contra el crimen organizado, contra el tráfico de drogas y contra el terrorismo”²⁹⁰.

En 1985 se acordó que para la segunda etapa del Acuerdo *Schengen*:

- a) Se permitiría el desplazamiento libre de todo el mundo (aún de aquellas personas que no fueran ciudadanos comunitarios) en el espacio territorial de los cinco Estados;
- b) Se establecería una política común de visados;
- c) Se buscaría la armonización, tanto en las disposiciones que regulaban el proceso de extradición, como las multas por transportar ilegalmente drogas y armas;
- d) Se crearían las reglas de las operaciones y de vigilancia a través de fronteras por las que se regirían las fuerzas policiales de los Cinco; y
- e) Se formaría un banco de datos central enlazado electrónicamente con la periferia.²⁹¹

Algunos de los problemas que significaría llevar a la práctica la segunda etapa del Plan *Schengen* eran los siguientes:

- a) La caída del Muro de Berlín, ya que esta circunstancia suponía controlar el libre desplazamiento de los germano-orientales con el conglomerado de los no germano-occidentales que viajaran hacia el territorio de los cinco de *Schengen* a través de Alemania Oriental;
- b) Sólo Bélgica y Luxemburgo estaban dispuestas a firmar la convención sobre inmigración y cooperación policial antes de que culminara 1989; ya que en los otros Estados había serias muestras de desconfianza ante algunas de las políticas o acciones comunes a desarrollarse para que operara el espacio sin fronteras, como es el caso de los Países Bajos, que se oponía a continuar con la segunda parte del Acuerdo *Schengen* pues se quejaba de la inadecuada cooperación entre los cinco para prevenir la evasión de impuestos; además, el Parlamento Holandés exigía garantías para la protección de la

²⁹⁰ Cecchini, Paolo; Garrigues, Walker; Illescas Ortíz, Rafael. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 7.

²⁹¹ *Sistema de Información Schengen*.

información del banco centralizado de datos contra el crimen organizado que se había pensado echar a andar; y

- c) Por su parte Francia, a raíz de las amenazas del terrorismo árabe, pidió salvaguardas que permitieran la suspensión del Acuerdo *Schengen* en determinadas circunstancias.

No obstante la existencia de todas estas discrepancias y obstáculos, los cinco Estados lograron aproximar sus posturas y lograron completar el contenido del Acuerdo de aplicación del *Acuerdo Schengen*, cuya finalidad era acelerar el proceso de supresión de fronteras interiores acompañada de un paquete de medidas enfocadas a prevenir el posible déficit de seguridad pública que su aplicación implicaría; y así este convenio constituyó un avance decisivo para la construcción del Espacio Judicial Europeo.

Más tarde casi la totalidad de los Estados miembros de la CEE comenzaron a formar parte del Grupo *Schengen*, ya que los principios contemplados por este convenio se integraron en el Tratado de Maastricht.

8. DEL TRATADO DE MAASTRICHT DE 1992 (TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA) A LA REFORMA DE 1996.

A través del Tratado de Maastricht se constituyó la Unión Europea, como nueva entidad de la sociedad europea, que introduce cambios tanto en las relaciones entre sus Estados miembros, como en los derechos de sus nacionales, plantea múltiples incógnitas que nos llevan a reflexionar sobre las causas que han conducido a su nacimiento.

En el preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) se indica que los Estados miembros se encontraban resueltos a salvar una nueva etapa en el proceso de integración emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas, por lo que se deduce que la Unión Europea es un nuevo paso en el largo proceso de la integración europea. Además, desde un punto de vista general “el Tratado de la Unión ha supuesto un cambio cualitativo en la construcción europea, puesto que se ha pasado de una Comunidad dominada por la economía a una Unión que

se preocupa, en mayor o menor medida, de otras facetas y ámbito, y en la que el ciudadano ha pasado a ocupar un puesto central”.²⁹²

De esta manera, el Tratado de Maastricht constituyó un amplio cuerpo normativo que no sólo modificó numerosos enunciados y contenidos de los tratados fundacionales y del Acta Única, sino que introdujo un relevante conjunto de nuevas disposiciones.

Pero no debe entenderse este tratado como un instrumento codificador, sino que, además, ha supuesto la atribución de nuevas competencias, así como el desarrollo en la regulación jurídica de las relaciones entre los ciudadanos, los pueblos y los Estados de la Unión. En dicha tesitura, el TUE contempló cambios en diversos campos, por ejemplo entre otros, la filosofía común, el entramado institucional, la ampliación de competencias a nuevas esferas, la noción de ciudadanía europea, la UEM y la política exterior.

En palabras de JUAN CANTO RUBIO²⁹³ “el texto consensuado en tierras holandesas amplia, con grandiosidad, el arco al definirse como el Tratado de la Europa de todos. El pendulazo va de lo económico a la globalidad de la vida humana y conservación de la naturaleza”.

De esta manera el TUE, se convirtió desde su entrada en vigor en la piedra angular del sistema jurídico comunitario, y por ende, en su momento, en la más importante herramienta empleada para continuar con la construcción de la Unión Europea.

3.1. El proceso de elaboración del TUE.

El TUE es producto de un doble proceso, por un lado de índole económico, y por el otro, de naturaleza esencialmente política; pero en ambos casos los procesos venían acompañados de una lógica basada en la democracia y en la eficacia de la integración europea.

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA²⁹⁴ analiza los eventos que propiciaron la elaboración del TUE de la siguiente manera:

²⁹² Cissal de Ugarte, Salomé; Fernández Liesa, Carlos; y Moreriro González, Carlos. “Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 9.

²⁹³ Canto Rubio, Juan. “La Unión Europea. Roma-Amsterdam”. Op. Cit. Pág. 31.

²⁹⁴ Aldecoa Luzarraga, Francisco. “La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 150.

El TUE, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, es consecuencia de dos procesos diferentes que van a coincidir a lo largo de 1990. El primero es de carácter económico, producto del éxito que se preveía en la consecución del mercado interior para 1992 y que exigía la toma de medidas económicas para sacarle el máximo partido, instaurando una unión económica y monetaria. El segundo proceso, de carácter político, es consecuencia de los efectos de la aceleración histórica que se produce a lo largo de 1989, debido a los cambios en Europa y el mundo, que conducirán a que la Comunidad Europea se encuentre de repente ante nuevas responsabilidades para las que no está preparada y a que se le exija hacer frente a ellas. La caída del muro de Berlín y la posterior reunificación de Alemania en un corto espacio de tiempo llevaron a que el Canciller Kohl liderara una iniciativa franco-alemana que profundizara en materia política que pondría de manifiesto que la construcción europea seguía siendo una prioridad para la Alemania reunificada tal y como lo había sido para la Alemania del Canciller Adenauer.

Además de los anteriores acontecimientos hubo otros que incidieron igualmente en la creación de la Unión Europea, y fueron:

- a) La sucesiva aparición de regímenes democráticos en los países del Este;
- b) La descomposición de la Unión Soviética; y
- c) La guerra en Yugoslavia.

De esta manera, se puede concluir que es difícil ubicar en la historia europea un lapso tan breve en el que hayan tenido lugar acontecimientos tan radicales que influyan de manera tan determinante en la configuración de Europa, pues en apenas tres años, experimentó acontecimientos históricos que modificaron hondamente su mapa geopolítico.

Así entonces, la desaparición de los regímenes totalitarios del Este de Europa se traduce en la posibilidad de incluir a estos países en el engranaje de la Europa Occidental; en este sentido PETER LANDELIUS²⁹⁵ sostiene que:

En esta situación, la unificación europea ha llegado por fin a la agenda histórica y ofrece un ideal impulsor. Estamos hablando de un paso de gigante, no de la reunificación de Europa, puesto que Europa nunca ha estado unida, son de su unificación pacífica. Si la Comunidad Europea se demuestra capaz de formar alguna clase de estructura federal, será la primera vez en la historia que una entidad soberana se crea sin violencia.

Curiosamente, tanto los éxitos de la creación del mercado interior para 1992, como las propias limitaciones del AUE en materia de cooperación política van a exigir cambios más profundos; en palabras de FONSECA MORILLO y MARTÍN BURGOS²⁹⁶: “El AUE fue víctima de su propio éxito”.

²⁹⁵ Landelius, Peter. “Europa y el toro”. Editorial Tecnos. Madrid, 1991. Pág. 17.

Una vez clarificado el contexto histórico por el que atravesaba Europa, procede referirnos al proceso de elaboración del TUE en sí mismo, que inició con el Consejo Europeo de Madrid celebrado en junio de 1989 en el que se decidió convocar a una Conferencia Intergubernamental a fin de detallar la unión económica y monetaria como consecuencia de la implantación del mercado interior cuya culminación estaba prevista para finales de 1992.

Convocada la CIG sobre la UEM, tanto las instituciones comunitarias como los Estados integrantes fueron asumiendo distintas posturas durante el segundo semestre de 1989 y a lo largo de 1990 sobre la imperiosa necesidad de convocar a una segunda CIG relacionada con la unión política. Era evidente se hacía patente compensar el avance logrado en el sector económico con un ahondamiento en los temas políticos que derivaran en una mayor consolidación y democratización de las instituciones comunitarias.

En relación con el reforzamiento y democratización de las estructuras comunitarias, el 23 de noviembre de 1989, el PE adoptó una Resolución²⁹⁷ a fin de que en la CIG incluyese en su mandato la revisión de los Tratados con el objeto de que la Comunidad dispusiera de un proceso de toma de decisiones más eficiente y democrático. Con esta resolución el PE nuevamente insistía en la necesidad de ampliar los trabajos de la CIG al sector de la unión política.

Para completar el cuadro de sucesos a favor de la celebración de una CIG en el ámbito de la unión política, encontramos que el 19 de abril de 1990, FRANCOIS MEDITERRAND, Presidente Francés, y HELMUT KOHL, Canciller Alemán, solicitaban en un mensaje conjunto remitido a CHARLES JAMES HAUGHEY, Presidente del Consejo Europeo, emitiera una convocatoria de una CIG cuyo objeto fuese:

- a) Fortalecer la legitimidad democrática de la Unión;
- b) Posibilitar que las instituciones fueran mas eficaces;
- c) Garantizar la unidad y la coherencia de la acción de la Unión en los ámbitos económico, monetario y político; y
- d) Definir y aplicar una política exterior y de seguridad común.

²⁹⁶ Fonseca Morillo, F.; y Martín Burgos, J. Artículo titulado "La unión Europea: Génesis de Maastricht, *publicado en la Revista de Instituciones Europeas*", vol. 19, No. 2, mayo-agosto 1992. Pág 530.

²⁹⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo, 23 de noviembre de 1989, publicada en el DOCE, C 323-113, 27 de diciembre de 1989.

En el Consejo Europeo de Dublín, celebrado en junio de 1990, se discutieron, tanto la propuesta sobre la unión política de FRANCOIS MEDITERRAND y HELMUT KOHL, como del *memorandum* presentado sobre la misma materia por el gobierno Belga; y se llegó a la decisión de convocar a una Conferencia Intergubernamental sobre la unión política que debía iniciar sus trabajos el 14 de diciembre del mismo año, con un calendario paralelo al de la unión económica y monetaria.

Tras intensas sesiones de negociación el Consejo Europeo de Maastricht culminó en diciembre de 1991 y con él se cerraban los trabajos de dos CIG paralelas, y se dice que el TUE que resultó recuerda a un templo con tres pilares: a) Las actividades de las tres comunidades; b) La Política Exterior y de Seguridad Común; y c) Los asuntos de justicia e interior.²⁹⁸

JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA²⁹⁹ refiere que “de esta forma se llegó a un proyecto de Tratado de la Unión que comprendía los trabajos de las dos conferencias que sirvieron de referencia para el texto inicial que adoptó el Consejo Europeo en Maastricht y que constituyó la base del TUE que adoptó la Conferencia Intergubernamental el 7 de febrero de 1992”.

En las disposiciones finales del TUE se estableció que su entrada en vigor sería el 1º de enero de 1993, siempre que se hubiesen depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpliera dicha formalidad.

Siguiendo las líneas marcadas por estas dos hipótesis, la entrada en vigor del TUE fue de conformidad con el segundo caso, es decir, hubo que esperar *sine die*, la ratificación por todos los signatarios del tratado, ya que:

Después de un azaroso y patético período de ratificaciones (un referéndum negativo en Dinamarca en junio de 1992³⁰⁰, un referéndum en Irlanda, un referéndum con resultado muy ajustado en Francia³⁰¹, revisiones de las Constituciones en Francia y España, nuevo referéndum —positivo— en Dinamarca, diversas reformas constitucionales y una airada sentencia de la Corte Constitución alemana), por fin, con notable retraso, pudo entrar en vigor el 1º de noviembre de 1993.³⁰²

²⁹⁸ Cfr. Ahijado Quintillán, Manuel. “Historia de la unidad europea”. Op. Cit. Pág. 258.

²⁹⁹ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Págs. 35 y 36.

³⁰⁰ Dinamarca, por razones constitucionales internas, convocó el referéndum que se celebró el 2 de junio de 1992, con un escaso margen para el *no* (los resultados 49,3 por 100 de votos positivos, y 50,7 negativos).

³⁰¹ El 3 de junio, el Presidente Mitterrand llamó a los franceses a referéndum con un precario veredicto de la consulta del 20 de septiembre de 1992: 51 por 100 a favor del *sí*, y 49 por 100 en contra.

³⁰² Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueiras, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 26

8.2. La estructura formal del TUE.

En el contenido del Tratado de Maastricht se emplea de manera oficial el nombre de Unión Europea; denominación que en proyectos históricos ya se había utilizado, pero de una forma difusa, como en el Proyecto *Fouchet*, en la Declaración de Stuttgart, en el Acta Única, y en la documentación de los Consejos Europeos de la misma época, así como en otros informes de segundo nivel de importancia referidos a la unión política.

El Tratado de Maastricht firmado en 1992 en virtud del cual se decide crear una Unión Europea, está compuesto por siete Títulos. La amplitud de la construcción la dibuja el famoso templo griego de los tres pilares. El primero, el más voluminoso, representa a la Comunidad Europea dentro de la cual están integradas la Comunidad del Carbón y del Acero, la Económica y el EURATOM; el segundo encierra a la Política Exterior y de Seguridad Común; el tercero contiene la Justicia y Asuntos de Interior.³⁰³

Dentro del pilar de carácter comunitario que incluye los tres Tratados Constitutivos (CECA, CEE y EURATOM), en el que la Comunidad Europea funge como sistema de gestión.

Los pilares intergubernamentales se encuentran integrados, por los temas de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y a la Cooperación en los Asuntos Judiciales y del Interior (JA).

La estructura del TUE como Partenón Griego³⁰⁴ se completa con:

- a) El Título I de Disposiciones Comunes como cúspide, y que contempla la creación de la Unión Europea, y se establecen los objetivos, principios y elementos operativos del sistema de cooperación que constituye;

Las disposiciones comunes que introducen el marco institucional único que aseguran la coherencia de la Unión, así como el artículo D que introduce en el Tratado el Consejo Europeo; y el artículo F, que reitera el respeto a las identidades nacionales de los Estados miembros.³⁰⁵

³⁰³ Cfr. Canto Rubio, Juan. "La Unión Europea. Roma-Amsterdam". Op. Cit. Pág. 31.

³⁰⁴ La estructura del templo griego fue preferida a la estructural de árbol con muchas ramas, ya que esta última no era del agrado de Francia y del Reino Unido.

³⁰⁵ Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 231.

- b). El Título VII con Disposiciones Finales como la base del templo griego, se encuentran el artículo L sobre la Corte de Justicia; el artículo N, que versa sobre la revisión de los Tratados; el artículo O, que establece el procedimiento de adhesión; y el artículo R, sobre la ratificación.

Ambos títulos (I y VII) son de aplicación tanto al pilar comunitario como a los intergubernamentales.

Con relación a los pilares intergubernamentales, el primero de ellos, la PESC, versa sobre la aplicación de una nueva política exterior común conformada bajo la estructura de la Unión, pero diferenciada de la Comunidad. Con esto se intentaba dar una respuesta efectiva al reto de lograr presencia de la Unión Europea en el mundo. Pese a sus limitaciones, da un salto cualitativo, ya que se pasa de un sistema intergubernamental de cooperación política a una política común.

Las disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común marcaron los objetivos de una cooperación ya sistemática. Sobre todo, a efectos de preparación de acciones comunes. Es decir, posibles casos de intervención en el exterior; concertadas, o al menos discutidas en el marco comunitario.³⁰⁶

Dicho en otras palabras, el tratado ponía las bases para transformar la actividad de un actor plural a la de un actor singular: La UE como portavoz única en el exterior, que contaba con las herramientas para actuar como tal³⁰⁷.

Así entonces, la PESC quedó incorporada en el Título V artículos 11 al 21 del TUE³⁰⁸, de donde se desprenden como objetivos:

- a) La defensa de los valores e intereses comunes, e independencia de la Comunidad;
- b) El refuerzo de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros;
- c) El mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la estabilidad internacional, de conformidad con los principios de cooperación de la Carta de las Naciones Unidas; y con los objetivos de la Carta de París firmada en noviembre de 1990 entre los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia; y

³⁰⁶ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. 116.

³⁰⁷ Hasta Maastricht en sentido estricto la única política exterior común era la política comercial.

³⁰⁸ No hay que olvidar que en 1987, en el Acta Única Europea ya se había entrado a fondo en la materia, por lo que en Maastricht sólo se reconfirma lo alcanzado en ese entonces.

- d) El desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, y respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

En este mismo orden de ideas, el TUE estableció el deber jurídico para los Estados miembros de prestar su apoyo en el tema de política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Para tal efecto habían de abstenerse de efectuar alguna acción contraria a los intereses comunitarios que fuese susceptible de dañar su eficacia como fuerza cohesionada.

De esta manera con el pilar de la PESC –sucesor de la Cooperación Política Europea– el TUE dispuso un marco de cooperación esencialmente intergubernamental al que la Comisión estaba asociada y en el que el PE participaba sólo con informes de carácter consultivo.

Por su parte, el otro pilar intergubernamental –la JAI–, que contiene disposiciones sobre la Cooperación en los campos de Justicia y Asuntos Interiores, fue materia por primera vez de ejercicio común en la historia europea.

Aunado a la estructura de pilares del TUE, se incorporaron dos métodos: El de integración y el de cooperación intergubernamental. La acción común tiene carácter supranacional.

En los pilares de cooperación intergubernamental los procedimientos de toma de decisión son diferentes al comunitario. Así, aquellos se caracterizan porque la toma de decisiones ha de estar, necesariamente, basada en la unanimidad, aunque en algunos casos, excepcionalmente, se permita la mayoría cualificada. Además, el funcionamiento del segundo y tercer pilar no podían ser objeto de examen por el Tribunal de Justicia.³⁰⁹

Dejando a un lado la estructura del TUE como un templo griego, QUERMONNE³¹⁰ aborda el estudio de la estructura del Tratado de *Maastricht* explicando que el TUE contempla cuatro subsistemas:

- a) Un sistema político y administrativo comunitario, reforzado por la extensión de sus competencias en ámbitos nuevos y por una democratización parcial de sus instituciones;
- b) Un sistema de cooperación intergubernamental institucionalizado en materia de política exterior y de seguridad;
- c) Un sistema de cooperación intergubernamental en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior; y

³⁰⁹ Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea". Tomo II. Op. Cit. Pág. 161.

³¹⁰ Cfr. Quermonne, J.L. "*Le système politique européen. Des Communautés économiques à l'Union politique*". Editorial Montchrestein. Paris, 1993. Págs. 7 y 9.

- d) Un sistema mixto, que mezcla mecanismos de integración y de cooperación para hacer funcionar la unión económica y monetaria.

8.3. La Unión Europea. Caracteres generales.

Los Estados miembros adoptaron el Tratado de Maastricht que forma parte del Derecho originario de la Comunidad, y a través del cual se crea la Unión Europea fundada sobre las Comunidades Europeas (Pilar Comunitario) y los Pilares Intergubernamentales de cooperación en: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y en el ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI).

Asimismo, a través de este documento, se pierde la adjetivación de económica en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, pasando a denominarse oficialmente *Comunidad Europea*, y menciona a las siguientes acciones como propias de misma:

- La supresión de los derechos de aduana y restricciones;
- Una Política Comercial Común (PCM);
- Libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;
- Regulación de la entrada y circulación de las personas en el mercado interior;
- Política Común en Agricultura (PAC), Pesca y Transportes;
- Libre Defensa de la Competencia;
- Aproximación de las legislaciones nacionales;
- Política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;
- Política de Medio Ambiente;
- Competitividad de la industria;
- Investigación y desarrollo tecnológico;
- Creación y desarrollo de redes transeuropeas;
- Alto nivel de protección de la salud;
- Enseñanza, formación de calidad y desarrollo de las culturas;
- Política de cooperación al desarrollo;
- Asociación a los países y territorios de ultramar;
- Protección de los consumidores;
- Medidas de energía, protección civil y turismo.

De manera específica el TUE le reconoce los poderes de codecisión legislativa al PE, otorga nuevas competencias a la Unión, crea una ciudadanía de la unión vinculada a la nacionalidad de los Estados miembros, crea un defensor del pueblo a escala europea, nombrado por el PE; en general, el TUE crea una Unión, que se prevé avanzará tras posteriores etapas, en este proceso de

mutación hacia una entidad de tipo político. Se puede hablar de una verdadera innovación política: con el TUE se abre un proceso político diferente.³¹¹

Además, acompañando al proceso de unión política se encuentra el desarrollo de la unión económica y monetaria, cuyas principales características, a la luz de las modificaciones aportadas por el Tratado de Maastricht, será la división del proceso esencialmente en tres fases:

Una primera fase, iniciada el 1º de julio de 1990, en la que los Estados miembros adoptaron todo un conjunto de medidas para posibilitar la libre circulación de capitales, velando por la indispensable convergencia económica, en particular en materia de estabilidad de los precios y finanzas públicas. Además, el artículo 109 E del TUE establece las obligaciones a realizar en esta primera fase: a) Aprobar programas plurianuales que garantizaran la convergencia duradera; y b) Que el Consejo evaluara los progresos realizados en materia de convergencia económica y monetaria.³¹²

Dentro de este proceso la segunda fase comenzaría el 1º de enero de 1994, la cual se centraría en los aspectos referentes a la unión económica monetaria y el Instituto Monetario Europeo. Durante esta etapa los Estados miembros se comprometieron a evitar los déficit públicos excesivos, consolidar la estabilidad de precios, a utilizar de manera generalizada la unidad monetaria europea (ECU); a respetar al menos por dos años, los márgenes de fluctuación previstos en el Sistema Monetario Europeo; y a crear el Instituto Monetario Europeo (IME), con personalidad jurídica propia y con la función de coordinar las políticas monetarias para garantizar la estabilidad de precios.

Los Estados miembros establecieron que si para finales de febrero de 1997 no se contaba con una fecha definitiva de inicio de la tercera fase de la Unión Europea, esta se iniciaría, irrevocablemente, el 1 de enero de 1999, en la que se concretarían los siguientes objetivos: a) La fijación irrevocable de la composición del ECU y su introducción como moneda única en la CE; b) la puesta en marcha del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE) a efectos de una política monetaria única; c) la creación de un Comité Económico

³¹¹ Cfr. Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea". Tomo II. Op. Cit. Pág. 178.

³¹² Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 248.

y Financiero que sustituyera al Comité Monetario; d) el control riguroso de la convergencia y, e) la solidez de las finanzas públicas de los Estados miembros.³¹³

Los principios y objetivos seguidos durante las tres fases en este ámbito eran: lograr la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la suspensión de las variaciones económicas con orientaciones y recomendaciones; la fijación irrevocable de los tipos de cambio; y el sometimiento a la disciplina presupuestaria.

En otro sector, desde el 1 de enero de 1995 se emitieron los primeros pasaportes europeos en la mayoría de los países miembros. En junio, la Comisión envía un Libro Blanco el cual contendría un análisis de la situación del mercado interior, y en el cual se establecen las acciones que se deberían de tomar respecto a la eliminación de fronteras físicas, técnicas y fiscales.

Posteriormente, se llevó a cabo el acuerdo de Schengen, con el fin de eliminar los mandos fronterizos. Este acuerdo fue firmado por Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y los países bajos. En el cual se estableció la libre circulación de las personas dejando a un lado la nacionalidad de las mismas. Además, se establecieron normas comunes en cuanto a lucha por el terrorismo y contra el crimen organizado. También se estableció la cooperación entre los sistemas judiciales y administrativos.

A mayor abundamiento, en Maastricht se ingresó un elemento que dotaba al sistema de flexibilidad, y que consiste en la posibilidad de caminar en el proceso a distintas velocidades, derivando este proceder en la creación de subsistemas y estructuras paralelas.

Si bien es cierto que el TUE tenía efectos prácticos para el mercado común también lo es que le introdujo al sistema comunitario cambios esenciales para transformarle en un espacio político común, es decir, aprovechando la Europa de los mercaderes se estableció la Europa de los ciudadanos; es decir, si el objetivo de la integración en fases previas era netamente económico, desde ese momento se asumía también una finalidad de índole político, ya que colocaba al ciudadano europeo en el centro de la integración europea.

Por lo tanto, se puede concluir que el TUE tuvo un serio y profundo significado en el proceso político de mutación de la Comunidad en Unión, ya que se convirtió en el elemento central de este proceso, en el cual nace la Unión Europea de naturaleza política y federal.

³¹³ Idem.

Ahora bien, el hecho de que el Tratado de Maastricht consagrara oficialmente el nombre de Unión Europea, no implicaba que se hubiera perfilado consolidado de manera definitiva la naturaleza jurídica de la Unión, pues continuaba siendo tan sólo una denominación instrumental y, por tanto, no aparecía dotada de personalidad jurídica, y por ende, carecía de potestad propia para asumir obligaciones en el ámbito internacional. A mayor abundamiento, RAMÓN TAMAMES y MÓNICA LÓPEZ³¹⁴ sostienen que “justamente por esa circunstancia de falta de personalidad jurídica, los pilares segundo y tercero se organizan sobre la base intergubernamental; en analogía a experiencias como la creación de la cooperación Política Europea de 1970”.

Bajo esta perspectiva, se debe “tener bien presente que lo único tangible son las tres Comunidades Europeas; la Unión Europea es una idea de síntesis, es la concepción común, global y coherente de un proyecto”³¹⁵. Los Estados no dotaron a la Unión de personalidad jurídica, por lo que el artículo A del TUE al emplear el término de Unión, lo hace con dos significaciones: Unión entre Estados y Unión entre los pueblos de Europa; con esto se intenta significar el avance de un proyecto histórico, tal como se define en el artículo 2a del TUE al establecer que:

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas lo más próximo a los ciudadanos.

A manera de conclusión, se puede sostener que la Unión Europea no tiene el carácter de Organización Internacional, ya que los Estados no la invistieron de personalidad jurídica para actuar en el concierto de naciones. En el supuesto de que así lo hubiesen querido, la lógica marca que se habría generado una sucesión de organizaciones internacionales, puesto que hubiese sido incongruente y políticamente inadecuado, dotar de personalidad a la Unión sin que ésta hubiese sucedido a la Comunidad Europea.

³¹⁴ Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 115.

³¹⁵ Ciscal de Ugarte, Salomé; Fernández Liesa, Carlos; y Moreriro González, Carlos. “Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 19.

Hay autores como FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA³¹⁶ que sostiene que “el TUE cuenta con elementos característicos de un modelo global federal, ya que en primer lugar, el Preámbulo y las Disposiciones Comunes del tratado de la Unión están totalmente impregnados de la esencia y el método federal”. La naturaleza federal se percibe en los objetivos de la Unión establecidos en el artículo B TUE y desarrollados a lo largo del mismo y en los restantes tratados, a través de los cuales la Unión asume responsabilidades, a veces muy intensas, en las clásicas funciones definitorias de un Estado: espacio económico unificado, moneda única, justicia, policía, fronteras, diplomacia, defensa, etc.

Por otro lado, el adjetivo de Económica de la CEE se pierde en el TUE; a fin de responsabilizarla de la asunción de un papel político general en el proceso de la integración europea, pasando a denominarse oficialmente Comunidad Europea situación que clarifica la finalidad política y federal del proyecto del Tratado TUE.

Con esta decisión se facilita la incorporación coherente de la ciudadanía europea en esta organización internacional.

Otra circunstancia que pone en evidencia la vocación federal del TUE es que se estableció que las decisiones de la Unión debían tomarse de la manera más próxima posible a los ciudadanos europeos, de conformidad con el principio de subsidiariedad como elemento esencial y subyacente a todo sistema federal.

Por otro lado, el primer objetivo de la Unión Europea es, de acuerdo al artículo B del Título I, promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible. Los instrumentos establecidos para alcanzarlo eran:

- a) La creación de un espacio sin fronteras interiores;
- b) El fortalecimiento de la cohesión económica y social; y
- c) El establecimiento de una unión económica y monetaria.

De acuerdo con el artículo 130 A del TUE, a fin de lograr el fortalecimiento de la cohesión económica y social la Comunidad se propondría, en particular, reducir las diferencias entre los

³¹⁶ Aldecoa Luzarraga, Francisco. “La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea”. Tomo II. Op. Cit. Pág. 179.

niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las reformas sociales³¹⁷.

Además, el TUE incorpora otros objetivos que consistían en la afirmación de identidad europea en la esfera internacional mediante la aplicación de una política exterior y de seguridad común, que incluyera la consolidación de una política de defensa común, así como el reforzamiento de los intereses de los nacionales de los Estados comunitarios.

Por otro lado, con el TUE se intentaron resolver los problemas de democracia, eficiencia y presencia, ya que en su texto se introdujo:

- a) La categoría jurídica la ciudadanía de la Unión;
- b) El reconocimiento de poderes legislativos al PE;
- c) La doble investidura de la Comisión;
- d) La ampliación de competencias;
- e) La aplicación de la subsidiariedad;
- f) La aplicación de la mayoría cualificada en mas asuntos; y
- g) La introducción de normas para mejorar el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

De esta manera, la ciudadanía de la Unión Europea se empieza a mostrar como un elemento indispensable para obtener la participación de los ciudadanos en el proceso de creación comunitario. La ciudadanía cumple aquí una doble función:

- a) Permea de carácter democrático a la Unión Europea; y
- b) Le sirve a la Unión, entendida como entidad de naturaleza política, de referente distinto al de los Estados miembros.

Entendida de esta forma la idea de ciudadanía, los Estados miembros deciden incorporarla en el TUE. El artículo 8 se refiere a la creación de la ciudadanía de la Unión:

³¹⁷ El artículo 130 D regula el fondo de cohesión que proporciona una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes europeas en materia de infraestructuras del transporte, es decir, proyectos pertenecientes a determinados sectores en los que resultaría muy perjudicial la reducción de las inversiones públicas a causa de una rigurosa disciplina presupuestaria. Recíprocamente, los países beneficiarios se comprometieron a no reducir sus propias inversiones en infraestructuras de transportes y medio ambiente. La persecución de una efectiva cohesión venía exigida por la situación de algunos países en los que el Producto Nacional Bruto por habitante era menor del 90% de la media europea (Pérez-Bustamante, Rogelio. "Historia de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 235).

Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los deberes y derechos previstos en el presente Tratado.

De lo anterior se desprende que la instauración de una ciudadanía de la Unión conlleva la implementación de una serie de medidas complementarias que se presentan como medios que le permiten cristalizarla en el mundo práctico, por ejemplo, entre los derechos reconocidos al ciudadano europeo destaca el de libre circulación y residencia en el Estado miembro de su preferencia. Para completar este derecho se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del país de su residencia. Además, los ciudadanos comunitarios tienen también derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro en que residan para las elecciones al Parlamento Europeo. Asimismo, el concepto de ciudadanía incluye el que cuando se encuentren fuera de la Unión, todos los ciudadanos comunitarios podrán acogerse a la protección diplomática y consular de los demás Estados miembros, si su país de origen no posee allí ninguna representación diplomática. Por último, todo ciudadano de la Comunidad tendrá derecho de petición ante el Parlamento Europeo y podrá dirigir reclamaciones al Defensor del Pueblo, por mal funcionamiento de las instituciones comunitarias.³¹⁸

Por último, el texto del TUE contempla los principios definitorios de la Unión Europea, siendo los siguientes:

- a) Subsidiariedad;
- b) Solidaridad y lealtad comunitaria;
- c) Respeto a la identidad nacional de sus Estados miembros;
- d) Unidad del marco institucional; y
- e) Suficiencia de medios.

La subsidiariedad es un principio articulador de todo sistema federal. Se alude a él de manera implícita en el preámbulo del TUE y en su artículo A, al establecer que las decisiones se han de tomar de la forma más cercana a los ciudadanos; y completado por el artículo 3B del TUE al disponer que:

³¹⁸ Cfr. Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea". Tomo II. Op. Cit. Pág. 165.

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.

Por tanto, el principio de subsidiariedad es aceptado como regla de actuación general garantizando que todas las competencias que le son atribuidas a la Unión lo son solamente porque su ejecución al nivel comunitario es más eficaz que a otro nivel inferior: interestatal, regional o local, es decir, comporta tres elementos esenciales:

- a) La competencia nacional es la regla general, y la competencia comunitaria es la excepción,
- b) La Comunidad actuará sólo en los casos en los que un objetivo pueda obtenerse de manera más eficaz en el ámbito comunitario que en la esfera de los Estados miembros;
- c) Los medios utilizados por la Comunidad deben ser proporcionados al objetivo perseguido.³¹⁹

“¿Cómo saber si una acción es mejor que se lleve a cabo dentro de la Comunidad, cuando la Comisión tiene clara tendencia a primar el nivel comunitario? ¿Cómo frenar los riesgos de la continua expansión comunitaria?”³²⁰

En el principio de subsidiariedad, tal y como se recoge finalmente en el artículo 5 del TCE, la prueba está a cargo de la Comunidad. Es decir, la competencia, en principio, corresponde a los Estados miembros, por lo cual la CE ha de demostrar su posibilidad de concurrencia. Y por tanto, para que pueda funcionar la competencia comunitaria, se exige un criterio de necesidad que se valora con un doble test: eficacia comparada y valor añadido.³²¹

La identidad nacional de sus Estados miembros, es un principio que se menciona de manera explícita en el artículo F del TUE; no obstante lo anterior, este tratado impone el deber a los Estados de conformarse y funcionar de acuerdo a los principios democráticos, el respeto de los Derechos Fundamentales, en los términos estipulados en el “Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales” de 1950.

³¹⁹ Cfr. Pérez-Bustamante, Rogelio. “Historia de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 233.

³²⁰ Cfr. Clos, J.; Reinesch, G.; Vines, D. Y Weyland, J. “*Le Traite de Maastricht*”. Bruylant. Bruselas, 1994. Pág. 141.

³²¹ Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. 119.

El principio de unidad del marco institucional se encuentra consagrado en el artículo CI del TUE al expresarse en él que la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y desarrollo del acervo comunitario. “Su establecimiento contribuyó a que se solucionaran los problemas de coordinación institucional que planteaba la coexistencia y la búsqueda de la coherencia entre el sistema comunitario y el sistema de cooperación”.³²²

Para lograr dicha coherencia y coexistencia se establecieron puentes institucionales entre ambos sistemas, por ejemplo: El Consejo Europeo es una superestructura que hace de puente entre ambos sistemas, de tal modo que en su seno se puede globalizar el enfoque de las actividades europeas (comunitarias y de cooperación).

Por último, el principio de suficiencia de medios, que consiste en que la Unión se allegará por sí sola de los recursos necesarios para que pueda llevar a cabo su política.

8.4. La cuarta ampliación de la UE.

Desde 1993 se puso en la mesa de la discusión la posibilidad de llegar a una cuarta ampliación en beneficio de Austria, Noruega, Finlandia y Suecia; por lo que estos Estados presentaron su solicitud de adhesión durante los años de 1992 y 1993; las respectivas negociaciones culminaron con la firma del acta de adhesión el 24 de junio de 1994 en Corfú³²³; sin embargo de nueva cuenta el pueblo noruego se negó en *referéndum* a integrarse. El Acta de Adhesión entró en vigor para los otros tres el 1 de enero de 1995, por lo que la Unión Europea desde esa fecha se conformaría por 15 Estados miembros.

Una de las características *sui generis* de esta cuarta adhesión respecto de las tres anteriores fue que la solicitud de ingreso la hacían los Estados vecinos neutrales. En este mismo orden de ideas, es cierto que cualquier país Europeo que solicite la adhesión debe asumir el conjunto de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión, lo cual resulta incompatible

³²² Cisnal de Ugarte, Salomé; Fernández Liesa, Carlos; y Moreriro González, Carlos. “Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 20.

³²³ El Acta de Adhesión relativa a los cuatro Estados candidatos se publicó en el DOCE L 241 de 29.8.1994; tras el rechazo noruego se aprobó la “Decisión de Adaptación de los instrumentos de adhesión de 1.1.1995” (DOCE L 1, de 1.1.1995)

con la situación jurídica internacional de neutralidad. Las negociaciones debían partir de la premisa de que, o bien los Estados neutrales renunciaban a su estatuto jurídico particular, o bien debían de negociar alguna exclusión en la aplicación del tratado, mediante una reserva de neutralidad.

8.5. El proyecto de Constitución Europea del Parlamento Europeo.

En el seno del PE se han redactado desde 1989 sendos borradores desarrollando proyectos para la elaboración de una Constitución Europea. El primero data de 1989, y le siguieron el informe Oreja de 1993 y dos informes *Hermann* de 1994.

El proyecto de Constitución de la Unión Europea fue elaborado bajo la dirección del diputado español MARCELINO OREJA, y en él se contemplaban varios cambios sustanciales, por ejemplo:

Un cambio radical del sistema de fuentes del Derecho comunitario... Un cambio radical en el sistema institucional al otorgarse al Parlamento Europeo el poder colegislativo en absoluta igualdad con el consejo asumiendo, respectivamente, los papales de una cámara de representación de los pueblos y de representación de los Estados o territorios... Un cambio radical del procedimiento legislativo simplificándose de forma espectacular... Un cambio radical de la función ejecutiva... Un avance importante en la protección jurisdiccional comunitaria de los derechos humanos mediante el recurso de amparo al TJCE... El reto de una abrumadora operación de poda de todo el Derecho originario, que debería de hacerse antes de la entrada en vigor de la Constitución misma... y un cambio también importante en todas las Constituciones de los Estados miembros, que no hubieran podido soportar tantas conmociones jurídico-políticas.³²⁴

Las razones que llevaron al PE a elaborar esta propuesta fueron las siguientes:

- a) La necesidad de incrementar la eficacia de las instituciones comunitarias;
- b) Obtener transparencia en el actuar comunitario;
- c) Profundizar en la vocación democrática de sus instituciones;
- d) Simplificar los procedimientos decisorios; y
- e) Lograr una máxima garantía en la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

³²⁴ Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 28 y 29.

Diversos autores españoles sostienen que este proyecto de Constitución fue una legítima reacción a innumerables defectos de la reforma adoptada en Maastricht.

En 1994 el proyecto se vio empantanado, pues adolecía de un defecto de origen: su propio nombre, al haber sido titulado con un término sumamente sensible desde el punto de vista político Constitución.

9. TRATADO DE ÁMSTERDAM.

En términos generales el Tratado de *Ámsterdam* siguió su progreso en la línea sistemática marcada por el Acta Única Europea. En este sentido se introdujo una diferenciación clara entre los que es el TUE como tratado con contenido propio, constitutivo de un sistema de cooperación entre los Estados miembros y el TCE, TCECA y EURATOM, que establecen una organización internacional de integración con una estructura institucional dotada de un ámbito de actuación determinado y a la que se atribuyen unas competencias específicas para cuyo ejercicio cuenta con unos instrumentos jurídicos con una garantía de eficacia proporcionada a los objetivos que se asignan al sistema comunitario, que inciden de forma directa en las sociedades de los Estados miembros y que constituyen el fundamento de la creación de la Comunidad.³²⁵

9.1. La Conferencia Intergubernamental de 1996.

El TUE marcó una serie de fechas de la agenda europea hasta finales del siglo XX. Así, el artículo 48 del TUE se planteó la necesidad de revisar los tratados mediante una CIG *ad hoc*, por lo que en el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 se convocó la CIG a celebrarse en 1996. Y de cara a esa cita, se creó un grupo de reflexión formado por representantes de los Estados miembros, en cuyo marco se produjeron informes individualizados de los Estados miembros, así como declaraciones conjuntas de varios de ellos. Se recibieron, además, aportes del mundo académico y profesional y de la sociedad civil. Y con todo ese acervo, el grupo de reflexión preparó el documento base que se discutió en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. En ese texto, conocido como Informe *Wetendorp*, se llegó a la conclusión de que la CIG'96

³²⁵ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 37.

debería centrar sus esfuerzos en tres objetivos: convertir la idea de Europa en una empresa de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento de la UE de cara a su futura ampliación, y dotarla de mayor capacidad de acción exterior.³²⁶

La CIG comenzó sus trabajos en Turín en marzo de 1996, y los dio por terminados formalmente a través de la adopción del Tratado de Ámsterdam en octubre de 1997, para entrar en vigor, tras el respectivo proceso de ratificación, el 1º de mayo de 1999.

9.2. El contenido del Tratado de Ámsterdam

Entre los objetivos de la CIG' 96 no estaba el hacer una reforma global, debido a que los Estados miembros todavía no optaban por intentar una transformación cualitativa del sistema institucional. Tan solo se aspiraba a introducir puntuales modificaciones en los textos de la CE y del TUE.

En definitiva, puede decirse que el Tratado de Amsterdam contiene mejoras que pueden clasificarse en seis categorías:

- a) Libertad, seguridad y justicia;
- b) La Unión y el ciudadano;
- c) Política Exterior y de Seguridad Común (PESC);
- d) Instituciones;
- e) Flexibilidad y cooperación reforzada; y
- f) Simplificación y codificación de la estructura de los Tratados.

En la categoría de libertad, seguridad y justicia, el Tratado de Ámsterdam consiguió notables avances en cuanto a la no discriminación y la protección de los derechos fundamentales. Además, se incorporó al tratado el Sistema *Schengen*, que antes constituía solamente un acuerdo intergubernamental, por lo que las políticas de visado, asilo, inmigración, etc., se transformaron en temas comunitarios.

Respecto a la Unión y sus ciudadanos, en el Tratado de Ámsterdam se incluyó el nuevo título sobre empleo, a la vez que se integró en el tratado el Protocolo Social de Maastricht; restaurándose de esa manera la unidad y la coherencia de la política social de la Comunidad.

³²⁶ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. 134.

Adicionalmente, se inscribió entre los objetivos comunitarios la noción de desarrollo sostenible, reforzándose, pues, la atención al medio ambiente de cara al funcionamiento del mercado interior único. Además, se mejoraron otras políticas comunes: salud pública, protección de los consumidores, lucha contra el fraude, regiones ultraperiféricas, y servicios públicos. Y se establecieron medidas para acercar la Unión a los ciudadanos, potenciándose la subsidiariedad, y consolidándose el derecho del acceso de los europeos a los documentos del Consejo, al Parlamento y la Comisión.³²⁷

En relación con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se reforzó su carácter operacional, innovándose en cuanto a la presencia exterior de la UE. En síntesis el panorama de pensamientos sobre los que trabajaron desde el Consejo de Madrid al de Ámsterdam puede resumirse: Derechos Humanos, Estado de Derecho, defensa de la UE, cooperación Internacional. Mantenimiento de la paz y seguridad internacional inspirada en la Carta de la ONU, la UEO brazo armado de la UE, límites de la autonomía de los Estados miembros, y el establecimiento de las materias de seguridad que podían ser concertadas³²⁸.

Por encima de todo lo anterior, se debe destacar el incremento en el mayor papel otorgado al Consejo Europeo como máximo órgano de decisión de la UE y, como tal, definidor de los principios y orientaciones de la PESC. Debiendo citarse, además, la creación del Alto Representante de la PESC en la figura del Secretario General del Consejo.

Respecto al sistema institucional, el Tratado de Ámsterdam no realizó modificaciones cualitativas, ya que sus reformas fueron con vista a la futura ampliación.

En cuanto a la flexibilidad y cooperación reforzada, se reglamentó un procedimiento genérico para establecer cooperaciones reforzadas, procedimiento que será mejorado y extendido en Niza.

Por último, en relación con la simplificación de la estructura de los Tratados se procedió a lograr una mejor sistematización de los textos de los tratados.

³²⁷ Cfr. Tamames, Ramón; y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. 136.

³²⁸ Cfr. Canto Rubio, Juan. "La Unión Europea. Roma-Amsterdam". Op. Cit. Pág. 78.

10. EL TRATADO DE NIZA.

El Tratado de Niza no sólo es producto de la necesidad que impone la ampliación de la Unión, tal y como lo expresa BRIGITTE CASTELL³²⁹ en su artículo titulado “52 años de integración”, al sostener que “aquel marca un nuevo paso en la preparación de la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa central, oriental, mediterránea y báltica”; sino que también es resultado de colmar necesidades internas, como lo era propiciar un acercamiento entre la Unión y sus ciudadanos, o bien lograr la consolidación de la Unión a través de la apertura de un proceso constituyente que pudiera derivar en una Constitución para la Unión.

En suma, el Tratado de Niza intentó responder a los retos y desafíos que la Unión Europea encargaría para el nuevo milenio.

Al respecto, el Consejo Europeo de Helsinki celebrado en el mes de diciembre de 1999 adoptó la Declaración del Milenio³³⁰, en la que uno de los grandes desafíos era incrementar su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos y a su vez lograr que éstos se sintieran identificados con el proyecto europeo.

Otro de los relevantes retos políticos de la Unión para el año 2000 lo fue afrontar con éxito la ampliación que habría de finalizar en diciembre de ese mismo año. Para ello se acordó convocar una nueva CIG de reforma de los tratados con el objeto de adecuar las instituciones para el proceso de adhesión. En tal virtud, de acuerdo a lo que sostiene FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA³³¹, son tres los grandes temas de naturaleza constitucional que se fueron objeto del Tratado de Niza: a) La redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; b) La apertura de un debate político sobre la finalidad y el futuro de la Unión Europea de un alcance distinto a los anteriores; y c) La adopción de un tratado que presente una doble dimensión: posibilitar la ampliación y abrir un proceso constituyente.

³²⁹ Castell, Brigitte. Artículo titulado “52 años de integración europea”. Op. Cit. Pág. 8.

³³⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre de 1999. Boletín 13.12.1999. PE168.583.

³³¹ Aldecoa Luzarraga, Francisco. “La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea”. Tomo II. Op. Cit. Pág. 279.

10.1. La CIG' 2000.

Así entonces, “la CIG que preparó la revisión de los tratados concluida en el Consejo Europeo de Niza, el 11 de diciembre de 2000, debía responder a una importante pregunta: ¿Cómo puede funcionar eficazmente Europa si casi se duplicaría el número de sus miembros?”³³².

De esta manera la finalidad de la CIG 2000 era implantar algunas mejoras en el marco institucional de la Unión Europea con el objetivo de eficientar su funcionamiento.

10.2. Lo fundamental del tratado de Niza.

La CIG culminó sus trabajos al adoptar el Tratado de *Niza* el 26 de febrero de 2001.³³³ El tratado entró en vigor después de su ratificación por todos los Estados miembros

Al considerar que la Unión un día contaría con una treintena de Estados miembros, y que sería realmente difícil alcanzar un acuerdo de manera unánime, y con ello su actividad corría el riesgo de paralizarse, se produjo una reforma a través de la cual se redujeron las hipótesis en los que un Estado miembro puede imponer su veto.

Así, la ratificación de este tratado abrió la posibilidad para tomar decisiones por mayoría cualificada sobre tres decenas de disposiciones que hasta ese instante sólo se podían lograr por unanimidad, por ejemplo, serán adoptadas las decisiones por mayoría cualificada en el ámbito de la cooperación judicial civil, los acuerdos comerciales sobre servicios o propiedad intelectual.

En relación con la ponderación del voto, el Tratado de *Niza* previó que debía cambiar a partir del 1º de enero de 2005, y en lo sucesivo, se alcanzará la mayoría cualificada cuando:

- a) La decisión reciba al menos un número de votos cercano al umbral actual (71,26% de los votos) en una Unión de quince Estados miembros. En un primer momento, este umbral evolucionará en función del ritmo de las adhesiones hasta un máximo del 73,4% de los votos. Después, cuando los doce países candidatos con los que la Unión ha comenzado las negociaciones de adhesión se hayan adherido, se establecerá el umbral de la mayoría cualificada en 255 votos de un total de 345.

³³² Castell, Brigitte. Artículo titulado “52 años de integración europea”. Op. Cit. Pág. 9.

³³³ En diciembre de 2000 tuvo verificativo en Niza el Consejo Europeo más prolongado en la historia de la UE, en el que se negociaron temas muy delicados y se aprobaron un conjunto de las reformas a los Tratados fundacionales.

b) La decisión reciba el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros.

Por otra parte, un Estado miembro puede solicitar que se verifique si la mayoría cualificada abarca al menos el 62% de la población total de la Unión. Si no fuera así, la decisión no se adoptaría.

Al realizar un balance sobre el nuevo sistema de votación en el Consejo ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN³³⁴ opinan que:

Si la legitimidad democrática ha experimentado un leve avance con la reponderación, la eficacia se resentirá: será más difícil adoptar decisiones al tener que sortear el triple escollo de una mayoría de Estados y una mayoría de votos, y aún así la eventualidad de que un Estado solicite que se verifique el respaldo poblacional tras cada decisión del Consejo. Y será, en consecuencia, más fácil vetar o bloquear. En suma el sistema de votaciones y adopción de decisiones resulta aún más complejo de aplicar.

Por otro lado, la CIG modificó uno de los resultados del Tratado de *Ámsterdam*, a saber, la limitación a 700 del número máximo de parlamentarios europeos, ya que acordaron que el número de miembros del PE no podía ser superior a 732.

Así entonces, con carácter transitorio, para la legislatura 2004-2009, tras distribuir los escaños atribuidos a los entonces Estados miembros y a los países con los que se haya firmado un tratado de adhesión antes del 1 de enero de 2004, el número de parlamentarios se incrementaría mediante prorrateo, si procede, para cada Estado miembro hasta llegar al máximo de 732 miembros³³⁵.

Además de la composición, el Tratado de Niza reforzó el papel de colegislador del PE. Aunado a lo anterior se establecieron nuevas bases jurídicas con el fin de habilitar al Consejo para que, en general, determinara el estatuto de los partidos políticos en el ámbito europeo, y en particular impusiera las normas relacionadas con su financiación.

En una declaración de la CIG se puntualizó que las normas relativas a la financiación se aplicarían sobre una misma base a todas las fuerzas políticas representadas en el PE y que ésta no podría utilizarse para financiar a los partidos políticos del ámbito nacional.

³³⁴ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueiras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 55.

³³⁵ Los Estados que se adhirieran a la Unión durante dicha legislatura también podrían elegir sus parlamentarios. En este caso la conformación del PE se podría superar temporalmente el máximo de 732.

En relación con la Comisión, la CIG de Niza decidió posponer la limitación del número de sus miembros integrantes hasta el momento en que la Unión contara con 27 Estados miembros. Concretamente:

- a) A partir de 2005 la Comisión está compuesta por un Comisario de cada Estado miembro;
- b) A partir de la primera Comisión que se nombre cuando la Unión cuente con 27 Estados miembros, el número de comisarios será inferior al de Estados integrantes y se elegirán por rotación igualitaria. El Consejo, después de la firma del tratado de adhesión del vigésimo séptimo miembro, decidirá por unanimidad el número exacto para su integración y el orden de rotación.

El Tratado de Niza también reforzó los poderes del presidente de la Comisión, ya que estableció que él decidiría la organización interna de dicha institución con el fin de garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su actuación. El presidente debe estructurar y distribuir las responsabilidades que incumben al órgano comunitario entre sus miembros, y previa aprobación del colegio, el presidente designará a los vicepresidentes. Por último, el tratado establece de forma explícita que un miembro de la Comisión debe presentar su dimisión si el presidente así se lo pide, previa aprobación del colegio.

Por último, respecto al presidente de la Comisión, el Tratado de *Niza* dispone que debe ser designado por el Consejo por mayoría cualificada, en lugar de necesitar el consenso de los Estados miembros que se requería antes.

Por otro lado, la CIG procedió a refundir las disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas. Las nuevas disposiciones introducen en el texto actual de los tratados las principales modificaciones siguientes:

- a) La posibilidad de instaurar una cooperación reforzada existe en lo sucesivo para la Política exterior y de seguridad común (segundo pilar), para la puesta en práctica de una acción común o una posición común. Sin embargo, no puede abarcar cuestiones que tengan repercusiones militares o pertenecientes al ámbito de la defensa.
- b) El número mínimo de Estados miembros para formar una cooperación reforzada se establece en ocho (para los tres pilares).

- c) Se ha suprimido la posibilidad del veto. No obstante, cada Estado miembro podrá plantear el asunto ante el Consejo Europeo. Esta facultad no es óbice para que la decisión de autorizar una cooperación reforzada deba seguir siendo adoptada por el Consejo por mayoría cualificada. Sin embargo, en el segundo pilar, la decisión final compete al Consejo Europeo, por mayoría.
- d) En el ámbito del Tratado CE (primer pilar), sólo se puede iniciar una cooperación reforzada en un ámbito sujeto al procedimiento de codecisión si el PE da su dictamen de conformidad.

Por lo tanto, con las importantes reformas aprobadas en Niza en materia de cooperaciones reforzadas, se logró eliminar el veto que desnaturalizaba todo el entramado de la cooperación reforzada aprobada en el Tratado de *Ámsterdam* y se suavizaron los procedimientos para desencadenarla.³³⁶

Respecto al TJCE la CIG adoptó las siguientes reformas:

- a) Atribuir al Tribunal de Primera Instancia (TPI) la competencia, en principio total, en cuanto a recursos directos;
- b) Posibilidad de crear, sobre la base de un derecho de iniciativa compartido entre el Tribunal y la Comisión, salas jurisdiccionales especializadas que aliviarían al Tribunal de Primera Instancia de algunos contenciosos especializados (como los relativos a la función pública);
- c) Posibilidad de atribuir al TPI competencias prejudiciales en algunas materias específicas;
- d) Introducir en el tratado una cláusula que permita, por decisión unánime del Consejo y previa ratificación nacional, atribuir al TJCE la competencia para resolver litigios relativos a los títulos comunitarios de propiedad intelectual;
- e) El TJCE estaría formado por tantos jueces como Estados miembros; puede constituirse en salas y en Sala grande.
- f) Paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para la aprobación por el Consejo de los Reglamentos de procedimiento del TJCE y del TPI;

³³⁶ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 55.

- g) Modificación del Estatuto del TJCE y del TPI sobre la base de un derecho de iniciativa compartido entre el Tribunal y la Comisión;
- h) Ampliación del derecho de recurso del PE;
- i) Concesión al PE de la facultad de solicitar al Tribunal un dictamen sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el tratado.

Por otro lado, la CIG decidió completar el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea con un dispositivo destinado a evitar las violaciones de los derechos humanos. Se previó que el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, con base en el dictamen de conformidad del PE y tras oír al Estado miembro interesado, pueda declarar que existe un riesgo claro de violación grave por parte de éste en materia de los derechos o libertades fundamentales en los que se basa la Unión. El Consejo puede dirigir a dicho Estado recomendaciones apropiadas. El derecho de iniciativa de esta decisión corresponde a un tercio de los Estados, a la Comisión o al PE. En todo caso, éste debe dar su dictamen de conformidad.

Por último, tras el 50º aniversario de la Declaración universal de los derechos humanos se propuso un debate sobre la oportunidad de crear un catálogo de derechos fundamentales en el que estarían incluidos los derechos económicos y sociales de los ciudadanos europeos sobre la base, entre otras, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de Estrasburgo.

En tal virtud, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 adoptó la Decisión relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales para la UE, con la finalidad de aportar visibilidad al compromiso de la Unión respecto a la protección de los derechos, ya que se estimó que:

La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma... La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.³³⁷

En tales condiciones, el Consejo Europeo de Colonia determinó el método y lineamientos bajo los cuales debía de ser elaborada la Carta de Derechos Fundamentales.

Respecto al órgano redactor de la Carta, se consideró que debía ser encargado a una convención en el que participaran “delegados de los Jefes de Estado y de Gobierno y del

³³⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999. SN 150/99.

Presidente de la Comisión Europea y miembros del PE y de los Parlamentos nacionales. Deberían de participar como observadores representantes del TJCE, y habría de escucharse la opinión de representantes del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, de grupos sociales y de expertos³³⁸.

Tomando en consideración estas líneas impuestas para la conformación de la Convención, el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 concretó su composición de la siguiente manera:

Contaba con 62 miembros, de los cuales 15 representaban a los Jefes de Estado y de Gobierno, la legitimidad intergubernamental; 30 miembros de los Parlamentos nacionales, la legitimidad nacional; 16 representantes del Parlamento Europeo y un representante del Presidente de la Comisión Europea, en nombre de todos ellos de la legitimidad europea. Además preveía la presencia de dos representantes del Tribunal de Justicia y dos del Consejo de Europa en calidad de observadores. La presencia de estos últimos se justifica por la competencia de esta organización internacional en materia de derechos humanos y porque había de buscarse en todo momento la coherencia de la Carta con la Convención Europea de Derechos del Hombre del Consejo de Europa, en la cual tenía que inspirarse... La sociedad civil participó activamente, representada por el Foro permanente de la sociedad civil y otras ONG, se escucharon sus propuestas y observaciones a lo largo de los trabajos, resultando incorporadas bastante de ellas.³³⁹

En cuanto al contenido de la Carta de Derechos Fundamentales, el Consejo Europeo de Colonia expresó en su momento lo siguiente:

A juicio del Consejo Europeo, esta Carta deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal como se recogen en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y como resaltan las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario. La Carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Al redactar la Carta, se tendrán en cuenta también los derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, en cuanto no se limitan a fundamentar los objetivos de la actuación de la Unión.³⁴⁰

De esta manera la Convención recibió el mandato para redactar la referida Carta, bajo la directriz de que la recopilación de los derechos protegidos abarcara los existentes en: a) El ordenamiento

³³⁸ Idem.

³³⁹ Aldecoa Luzarraga, Francisco. "La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea". Tomo II. Op. Cit. Pág. 287.

³⁴⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999. SN 150/99.

comunitario, b) los instrumentos internacionales, y c) las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Todo ello con dos limitantes: Imposibilidad para incluir nuevos derechos, y no modificar las Constituciones de los Estados miembros.

Una vez que la convención se constituyó³⁴¹ comenzaron los trabajos bajo la presidencia del alemán **ROMAN HERZOG**, y el 2 de octubre de 2000 se encontró en posición de aprobar un proyecto de Carta. A su vez los Jefes de Estado y de Gobierno lo aprobaron por unanimidad, remitiéndolo al PE y a la Comisión para que se pronunciaran sobre el mismo. Ambos órganos comunitarios lo aprobaron, el primero el 14 de noviembre de 2000, y el segundo el 6 de diciembre del mismo año.

No obstante lo anterior, cabe aclarar que el Consejo Europeo había descartado incorporarla a los tratados y dotarla de valor jurídico. Lo que se traduce en que aun cuando se le reconoce su valor político (por primera vez se encuentran reunidos en un único texto los derechos civiles y políticos clásicos así como los derechos económicos y sociales), el texto, aparentemente³⁴², sigue estando privado de valor jurídico vinculante.

La *ratio iuris* de no otorgarle valor jurídico a partir del momento de su proclamación se debió a que en la Decisión del Consejo de Colonia se acordó que posteriormente a su proclamación habría que estudiarse si debía incorporarse la Carta a los Tratados, y en caso afirmativo, de qué modo habría de hacerse.

Bajo estas circunstancias el Consejo Europeo de Niza decidió posponer la discusión sobre el estatuto final de la Carta, por lo que no se incorporó al Tratado de Niza, sino que adquiriría la calidad de un acuerdo de carácter político y, en tal virtud no normativo. En consecuencia, la Carta fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas³⁴³ bajo la calificación de acuerdo intergubernamental.

En suma, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE representa la síntesis de los valores comunes de los Estados miembros, y su objetivo fue reforzar desde el punto de vista

³⁴¹ El 17 de diciembre de 1999 la Convención celebró su reunión constituyente.

³⁴² Usualmente es aludida por los Abogados Generales en sus deliberaciones, y en la práctica ha sido empleada en varias ocasiones en las conclusiones del TJCE. A cinco años de su proclamación, Abogados Generales la han citado en alrededor de 100 asuntos. Aunque las conclusiones de los Abogados generales no vinculan al TJCE, sino que solo sugieren soluciones jurídica, si son susceptibles de influirlo. Debido a esto, es posible sostener que la ausencia de estatuto jurídico de la Carta no significa que carezca de validez.

³⁴³ DOCE 364, de 18.12.2000.

político, la protección de los derechos fundamentales al tenor de la evolución de la sociedad, y de su progreso social, condicionado en todo momento por los avances científicos y tecnológicos.

En la Carta de los Derechos Fundamentales se reunieron en un documento único todos los derechos que hasta ese momento se contenían en diversos instrumentos legislativos nacionales y en los convenios internacionales del Consejo de Europa, de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo. De esta manera se propicia en favor del ciudadano europeo mayor claridad respecto a sus derechos y libertades fundamentales, y en consecuencia se contribuye, no sólo a consolidar el concepto de ciudadanía de la Unión, sino también a formar un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Carta incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos en donde se desarrollan los derechos fundamentales relacionados con la dignidad,³⁴⁴ libertad,³⁴⁵ igualdad,³⁴⁶ solidaridad,³⁴⁷ ciudadanía,³⁴⁸ justicia.³⁴⁹

En general, los derechos mencionados le son reconocidos a cualquier persona en todos los Estados miembros; sin embargo, la Carta hace también alusión a temas que requieren de especial atención por referirse a necesidades particulares (menores, personas mayores y personas con discapacidad). Además, en su texto se considera la situación específica del ciudadano europeo, ya que se mencionan de manera específica algunos derechos estrechamente relacionados con el sistema comunitario, como lo son: la libertad de circulación y estancia, el derecho de voto, el

³⁴⁴ Dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado.

³⁴⁵ Derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

³⁴⁶ Igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas.

³⁴⁷ Derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores.

³⁴⁸ Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular.

³⁴⁹ Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

derecho de petición —que ya se manejan en los tratados fundacionales—, sin embargo se introdujo como innovación el derecho a una buena administración.

Además de los derechos clásicos (derecho a la vida, a la libertad de expresión, derecho a un recurso efectivo), la Carta, al tomar en cuenta la evolución de la sociedad, alude a derechos que no se contemplan en el Convenio del Consejo de Europa de 1950, por ejemplo la protección de datos y la bioética. Con un lenguaje más moderno adaptado a algunas legislaciones nacionales, reconoce otras posibilidades distintas del matrimonio para fundar una familia, además no habla de matrimonio entre hombre y mujer, sino simplemente de matrimonio.

Las disposiciones generales de la Carta tienen la finalidad de establecer los vínculos entre ésta y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) así como determinar su ámbito de aplicación; resumiéndose a que es aplicable a las instituciones comunitarias en cumplimiento del principio de subsidiariedad, y en ningún caso puede sobrepasar las competencias y las tareas que los tratados le confiere. Los principios de la Carta son también aplicables a las autoridades, en todos sus niveles, de los Estados miembros, cuando con sus actos implican a la legislación comunitaria.

En un memorándum de la Comisión de marzo de 2001, el Presidente de la Comisión Europea, ROMANO PRODI y el Comisario responsable de Justicia e Interior, ANTONIO VITORINO, declararon que la Carta debe convertirse en la piedra angular de las acciones futuras de la Comisión. Desde entonces, toda nueva ley o todo nuevo instrumento legislativo que tenga una relación cualquiera con los derechos fundamentales debe contener la siguiente declaración formal: El presente acto respeta los derechos fundamentales y se atiene a los principios reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo reunido en *Laeken*, en Bélgica, decidió convocar una Convención sobre el futuro de Europa de cara a la próxima CIG. La declaración de *Laeken* establecía que una de las principales tareas de la Convención era pronunciarse sobre la posible integración de la Carta de Derechos Fundamentales en el Derecho comunitario. Debía también indicar si la Unión debería o no adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. La Convención se reunió por primera vez el 28 de febrero de 2002 bajo la Presidencia de VALÉRY GISCARD DE ESTAING. El 18 de julio de 2003, la Convención Europea presentó el proyecto de Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa. La Carta de Derechos

Fundamentales se recoge enteramente en los artículos II-39 a II-46, con lo que de entrar en vigor el referido tratado, la Carta será jurídicamente vinculante para todos los sujetos que participen en el Derecho comunitario.

11. LA QUINTA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.

El 13 de diciembre de 2002 el Consejo Europeo de Copenhague en su conformación de Jefes de Estado y de Gobierno de los quince países miembros de la Unión Europea adoptaron la siguiente declaración:

El día de hoy supone un hito histórico y sin precedentes en la finalización de dicho proceso con la conclusión de las negociaciones de adhesión con Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia. La Unión espera dar la bienvenida a dichos Estados como miembros a partir del 1º de mayo de 2004. Este logro pone de manifiesto la determinación común de los pueblos de Europa de reunirse en una Unión convertida en la fuerza impulsora de la paz, la democracia, la estabilidad y la prosperidad en nuestro continente. Como miembros de pleno derecho de una Unión basada en la solidaridad, dichos Estados desempeñarán un papel pleno en la construcción del desarrollo posterior del proyecto europeo.

Esta quinta ampliación supone para la Unión Europea una diversidad de retos:

- a) Por una parte cuenta con la capacidad de los quince Estados miembros para superar las dificultades originadas por la incorporación de estos diez nuevos adherentes.
- b) Por otra parte, apuesta por el dinamismo de los diez candidatos para ponerse al día.
- c) Superar las diferencias de valoración en las que se asoman los egoísmos nacionales.
- d) Continuar trabajando con el proceso de integración política y económica, ya que es la única vía para competir con los mercados internacionales, como el Estadounidense o el Japonés.
- e) Construir una Unión mas fuerte, tanto por la potencia que representa la asociación de veinticinco Estados de un mismo continente, como por la aproximación de las políticas económicas de los países adherentes.
- f) Seguir trabajando para lograr un acercamiento cada día mayor de Europa hacia sus ciudadanos; y
- g) Conseguir que Europa se convierta en el portavoz de un continente de ciudadanos.

Por lo tanto, a partir del 1º de mayo de 2004, la UE se encuentra conformada por 25 Estados, elevando sustancialmente, tanto la población que se involucra en la integración europea, como el territorio donde se aplica el modelo comunitario. Los próximos años serán decisivos para la UE, ya que esta es la primera vez que en una ampliación se incorporan 10 países más, que además provienen de un esquema político-económico muy diverso al que están acostumbrados los países occidentales.

12. EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

El día 29 de octubre de 2004 los Estados miembros firmaron en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; con ello la UE superó una importante etapa dentro del proceso de integración. Así entonces, el Tratado Constitucional se erige como resultado de un largo proceso marcado, tanto por la profundización continuada en la integración, como por las sucesivas adhesiones a la Unión. Al respecto CARLOS CARNICER Díez³⁵⁰ en su calidad de presidente del Consejo de la Abogacía Española, sostiene que la Constitución Europea es:

La culminación de un gran esfuerzo colectivo de los europeos y de una decidida voluntad de construir una Europa unida, tras las consecuencias trágicas de la II Guerra Mundial. Este esfuerzo que ya se prolonga por más de cincuenta años ha venido dando como resultado los Tratados de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea que serán ahora sustituidos por la Constitución, destinada a constituirse en una norma fundamental del gran espacio jurídico Europeo, que alcanza ya 25 países y a 450 millones de personas. Era necesario simplificar los Tratados fundacionales, clarificarlos y facilitar la comprensión a los ciudadanos, actualizarlos a las nuevas realidades de la Unión Europea y mejorar la legitimidad democrática de la Unión. Y el camino escogido ahora no ha sido la reforma de los Tratados, sino la realización de una Constitución Europea, incorporando esta categoría, por encima del abuso semántico, al paisaje jurídico europeo cuando ya estaba consolidada la constitucionalización jurisprudencial Europea, al entenderse que los Tratados eran, en definitiva, la Constitución de las Comunidades y de la Unión.

Este autor concluye su artículo sosteniendo enfáticamente que Europa se convierte formalmente en un espacio constitucional, ya que no se puede entender Europa sin una Constitución y sin unas

³⁵⁰ Camicer Díez, Carlos. Artículo "Una Constitución para los Ciudadanos publicado en la Revista electrónica Abogacía Española". www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm Pág. 5.

garantías constitucionales. Reforzando esta postura, hay autores que sostienen que la Constitución Europea se erige, ante todo, en una Constitución para los ciudadanos.

Hay otras posturas más atenuadas, como la que encabeza José María Gil Robles³⁵¹, Presidente del Movimiento Europeo Internacional, que sostiene que con este instrumento se trata de dar un salto cualitativo que debe convertir a Europa en algo tan concreto para los ciudadanos como es la protección de sus derechos, sin entrar al análisis jurídico formal sobre la naturaleza del tratado.

Lo que es cierto, es que el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, carece de elementos formales para ser considerado con la categoría de Constitución, aunque también contiene en su texto aspectos materiales que podrían proporcionar argumentos en contra. A continuación se formula un estudio que, no sólo contiene una descripción de los antecedentes de dicho tratado, sino que además propone un examen en cuanto a su estructura, objetivos, valores y principios, que nos permitirán llegar a ciertas conclusiones sobre su naturaleza jurídica.

12.1. Antecedentes

El proceso de integración europea se ha caracterizado por estar imbuido en continuas adaptaciones, modificaciones e innovaciones desde sus inicios, por lo que el conjunto del Derecho comunitario se asentaba en ocho tratados, a los que se añadían más de cincuenta protocolos y anexos. Los tratados de reforma no se conformaron en modificar el Tratado CE originario, sino que dieron origen a otros textos que se combinaron con él. La adición de esos distintos tratados dio lugar a una arquitectura europea cada vez más compleja y poco comprensible para los ciudadanos europeos³⁵². Estas son sólo algunas razones por las que el proceso de elaboración del Tratado Constitucional inició de nueva cuenta³⁵³. Otro motivo lo

³⁵¹ Gil Robles, José Ma. Artículo titulado "Hacia un abogado Europeo; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española". www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm Pág. 35

³⁵² http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

³⁵³ No hay que olvidar que a este proceso le anteceden esfuerzos similares, llevados a cabo por otras instituciones europeas, por ejemplo el primer Parlamento europeo fue el que abrió el debate sobre la constitucionalización de Europa al adoptar por mayoría el Proyecto Spinelli en 1984, tal y como se analizó en el apartado correspondiente de esta investigación.

proporciona GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS³⁵⁴, ex Presidente del TJCE, al sostener lo siguiente:

En todo este proceso, el Derecho ha sido y sigue siendo un factor decisivo. Es más, el Derecho ha sido tradicionalmente y sigue siendo un factor determinante de la legitimidad comunitaria: una legitimidad que encuentra su fundamento inmediato en los Tratados constitutivos –calificados por el TJCE como carta constitucional de una comunidad de derecho–, y por otra parte un fundamento indirecto en los sistemas constitucionales de los Estados miembros, cada uno de los cuales hace posible la participación del respectivo Estado en el proceso de integración mediante las correspondientes transferencias de competencias a las instituciones comunes. Ahora bien, si una legitimidad eminentemente jurídica podía resultar satisfactoria en relación con las exigencias de la llamada integración funcional, limitada fundamentalmente al ámbito económico, esta legitimidad es percibida progresivamente como insuficiente en unos momentos en que la Unión Europea despliega una actividad cada vez más amplia y que incide de manera cada vez más directa en la vida de los ciudadanos. El proceso constitucional está inspirado sobretodo por el objetivo de colmar esta laguna de legitimación política.

El Tratado de Niza, cuyas adaptaciones técnicas no sirvieron para clarificar la situación abrió el camino a un proceso de reforma institucional que resultaba indispensable. Así, la Declaración relativa al futuro de la Unión, anexa al Acta final de la CIG de 2000, especifica las etapas que deberían de agotarse hacia un nuevo tratado reformador. Es, por lo tanto, a partir de dicha declaración cuando se pone en marcha el proyecto de Constitución.³⁵⁵

12.1.1. La Conferencia Intergubernamental de Niza del 2000.

En la CIG'2000 de Niza se adoptó una declaración en la que se formuló una exhortación a reflexionar sobre el futuro de la Unión. Entre los temas principales, la Declaración planteaba:

- La necesidad de establecer una delimitación más detallada sobre las competencias entre la UE y los Estados miembros,
- Discutir y aprobar el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE,
- Simplificar y sistematizar adecuadamente los tratados con el fin de facilitar su comprensión al ciudadano europeo, y
- Estudiar la función de los Parlamentos nacionales en el sistema comunitario.

³⁵⁴ Rodríguez Iglesias, Gil Carlos. Artículo titulado “Un nuevo modelo Constitucional; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm. Pág. 46

³⁵⁵ Cfr. http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

Concluyendo, se trataba de reconocer la necesidad de mejorar la legitimidad democrática y de lograr transparencia en la Unión y en las actividades de sus instituciones, con la finalidad última de aproximar éstas a los ciudadanos europeos. Para tal efecto la Conferencia acordó la convocatoria de una nueva CIG.

12.1.2. El Consejo Europeo de Laeken.

En diciembre de 2001, teniendo como antecedente la Declaración de Niza, el Consejo Europeo de *Laeken* adoptó una nueva, en la que se indica que para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión con el objeto de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión, y así investigar las distintas respuestas posibles.

De esta manera, este Consejo Europeo convocó a una Convención Europea, a la que encargó la misión de preparar la reforma y presentar propuestas. La elección del modelo de Convención constituyó un punto de inflexión importante en los relativo a la revisión de los tratados y plasmó la voluntad de abandonar las reuniones celebradas a puerta cerrada y con la participación exclusiva de los responsables de los Gobiernos.³⁵⁶

12.1.3. La Convención Europea.

El proceso de redacción del proyecto de Tratado-Constitución, lo inició la llamada Convención, formada por 105 miembros³⁵⁷, que se reguló en la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001³⁵⁸. La Convención comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y los finalizó el 18 de julio de 2003 con la entrega que el Presidente de la Convención realizó al titular en turno del Consejo Europeo del proyecto de tratado por el que se instituía una Constitución para Europa.

³⁵⁶Cfr. http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

³⁵⁷ La Conferencia reunió a representantes de los Estados miembros, del PE, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión, deliberó públicamente y propuso reformar en profundidad la Unión, para hacerla más eficaz, transparente, comprensible y próxima a los ciudadanos europeos (http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm)

³⁵⁸ Cfr. Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Artículo titulado "Una Constitución para Europa. Algunas reflexiones generales; publicado en la Revista Abogacía Española". www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm Pág. 40

En términos cualitativos esta Convención Europea quiso significar un adelanto en el proceso de la construcción europea, en la medida en que buscó poner límites al monopolio ejercido por los gobiernos de los Estados miembros a la hora de debatir y acordar posibles reformas de los textos constitutivos de la Unión. “La Convención trabajó en plenos y en grupos de trabajo, abierta a la sociedad civil, realizándose 1,812 intervenciones, 22,546 documentos traducidos en 11 lenguas, 4,500 contribuciones y 5,995 enmiendas. Los debates fueron públicos y los resultados figuraron en una página de internet”.³⁵⁹

12.1.4. Conferencia Intergubernamental.

Una vez culminados los trabajos de la Convención Europea se convocó a una CIG, que inició sus labores el 4 de octubre de 2003. Tras sendas negociaciones, que incluso tuvieron momentos de crisis extrema, como fue el caso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003³⁶⁰, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros alcanzaron un acuerdo político en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 sobre el respectivo proyecto de tratado, por lo que el 12 de octubre del mismo año se aprobaron las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental y Acta Final.

Esta CIG logró el consenso con respecto al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que sustituye, no sólo todos los tratados acumulados desde hace 50 años (excepto el EURATOM)³⁶¹, sino que sistematiza todo “el acervo comunitario formado principalmente por la jurisprudencia del TJCE, así como el derecho primario y el derecho derivado adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido”.³⁶²

³⁵⁹ Artículo titulado “La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm Pág. 14.

³⁶⁰ En dicho Consejo Europeo, tanto España como Polonia se negaban a firmar el Tratado en virtud del cambio que en él se proponía sobre el reparto de votos dentro del Consejo de Ministros, que les impedía formar bloques de veto en ciertas decisiones comunitarias, y que de acuerdo al Tratado de Niza, España si podía lograrlo, es decir, intentaban mantener el grado de influencia del voto ponderado que ya tenían con base en el Tratado de Niza.

³⁶¹ Cfr. http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

³⁶² Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Artículo titulado “Una Constitución para Europa. Algunas reflexiones generales; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 40.

12.1.5. Firma del Tratado.

El proyecto de Tratado Constitucional concluido por la Conferencia Europea fue aprobado por los 25 Estados miembros y los 3 países candidatos, en el Consejo Europeo celebrado entre el 17 y el 18 de junio de 2004, procediéndose simbólicamente a la firma de los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma el 29 de octubre del 2004.³⁶³

12.1.6. Proceso de ratificaciones y entrada en vigor del Tratado.

De acuerdo al texto del propio Tratado, éste únicamente puede entrar en vigor hasta que todos los países signatarios lo ratifiquen con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales. Los procedimientos de ratificación contemplados en las constituciones de cada uno de los Estados miembros difieren, ya que no sólo hay países que pertenecen a tradiciones jurídicas e históricas distintas, sino que aún siendo parte de la misma tradición, existen especificidades que los diferencian unos de otros. Sin embargo en términos generales se pueden resumir los procedimientos bajo los siguientes mecanismos:

- La vía parlamentaria, que consiste en que el texto se apruebe a través de una votación realizada en la Cámara o las Cámaras parlamentarias del Estado;
- La vía del referéndum, que consiste en que el texto del Tratado se someta a votación directa de los ciudadanos.

Estas vías pueden tener variantes, o simplemente incluir otros requisitos previos, como por ejemplo en el caso de que la ratificación del tratado requiera una adaptación previa de la Constitución nacional debido al contenido del texto, por lo que en esas hipótesis habrá que lograrse dicha reforma de manera previa.

Una vez efectuada la ratificación y su correspondiente depósito por la totalidad de los Estados miembros, el tratado podrá entrar en vigor, en principio, el 1 de noviembre de 2006. En caso contrario entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado que cumpla este requisito.

³⁶³ Artículo titulado "La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española". Op. Cit. Pág. 14.

La siguiente tabla³⁶⁴ contiene una descripción de los procedimientos planeados por cada Estado para la ratificación del Tratado Constitucional para Europa.

Estado Miembro	Procedimiento	Fecha	Referéndums Europeos previos
Austria	Ratificación del Parlamento	Aprobada el 11 de Mayo de 2005	Para su adhesión en 1994
Bélgica	Parlamento y un Referéndum no vinculante	Se proyecta para el 2005	NO
Chipre	Ratificación del Parlamento sin Referéndum	A celebrarse el 30 de Junio de 2005	NO
República Checa	Referéndum	Se celebrará junto con las elecciones nacionales de Junio de 2006	NO
Dinamarca	Referéndum	A celebrarse el 27 de Septiembre de 2005	Para su adhesión en 1972. Para ratificar el Tratado de Maastricht en 1992. Para ratificar el Tratado de Ámsterdam en 1998. Para adoptar el euro en 2000.
Estonia	Parlamento	Verano de 2005	Para su adhesión en 2003
Finlandia	Ratificación del Parlamento	La propuesta de ratificación se entregará al Parlamento en otoño de 2005. Se espera su aprobación para finales del mismo año o a principios del 2006.	Referéndum consultivo para su adhesión en 1994.
Francia	Referéndum	Rechazada el 29 de Mayo de 2005.	Para adoptar el Tratado de Maastricht en 1992.

³⁶⁴ http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm

El Concepto de Soberanía Estatal en la Unión Europea

Alemania	Ratificación del Parlamento	Rechazada el 12 y 27 de Mayo de 2005.	NO
Grecia	Ratificación del Parlamento, pero la izquierda ha propuesto un Referéndum.	Aprobación del Parlamento el 19 de Abril de 2005.	NO
Hungría	Ratificación del Parlamento	Aprobación del Parlamento el 20 de Diciembre de 2004.	Para su adhesión en 2003.
Irlanda	Ratificación del Parlamento + Referéndum	Primero e debe llevar a cabo la discusión en el Parlamento, para que posteriormente a su aprobación en dicha instancia se señale la fecha del Referéndum. Se proyecta que el proceso en su totalidad culmine a finales del 2006.	Para su adhesión en 1972. Para adoptar el Tratado de Maastricht en 1992. Para adoptar el Tratado de Niza en 2001 y en 2002.
Italia	Ratificación del Parlamento	Aprobaciones de la Cámara el 25 de Enero de 2005 y por parte del Senado el 6 de abril del mismo año.	Se efectuó un referéndum consultivo en 1989 sobre el proyecto del Tratado Constitucional para Europa.
Latvia	Ratificación del Parlamento	El Parlamento la tiene en revisión, se proyecta su aprobación a mediados del 2005.	Para su adhesión en 2003.
Lituania	Ratificación del Parlamento	Aprobación del Parlamento el 11 de Noviembre de 2004.	Para su adhesión en 2003.

El Concepto de Soberanía Estatal en la Unión Europea

Luxemburgo	Dos Ratificaciones a cargo del Parlamento más un Referéndum consultivo.	Se proyecta para Junio de 2005 la primera ratificación en el Parlamento. Para el 10 de Julio del mismo año se celebrará un Referéndum consultivo. La segunda votación en el Parlamento se efectuará posterior al Referéndum.	NO
Malta	Ratificación del Parlamento	La votación del parlamento se espera para Julio de 2005.	Para su adhesión en 2003.
Países Bajos	Ratificación de la primera y segunda Cámaras más un Referéndum consultivo.	Rechazada el 1 de Junio de 2005.	NO
Polonia	Referéndum probable, aunque todavía no hay una decisión firme al respecto.	El 25 de Septiembre del 2005 se podría celebrar el referéndum a la par de las elecciones presidenciales.	Para su adhesión en 2003.
Portugal	Referéndum	Se proyecta para 2 o 9 de Octubre de 2005, a la par de las elecciones locales.	NO
Eslovaquia	Referéndum	Aprobada el 11 de mayo de 2005.	Para su adhesión en 2003.
Eslovenia	Ratificación del Parlamento	Aprobada el 1 de Febrero de 2005.	Para su adhesión en 2003.

España	Ratificación del Parlamento + Referéndum	Se celebró Referéndum favorable el 20 de Febrero de 2005. La aprobación del Parlamento se proyecta para Junio de 2005.	
Suecia	Ratificación del Parlamento	Se proyecta ratificación para Diciembre de 2005.	Referéndums consultivos para su adhesión en 1994 y para adoptar el euro en 2003.
Inglaterra	Ratificación del Parlamento + Referéndum consultivo	Ratificación aprobada en Febrero de 2005 por la Cámara de los Comunes, falta a respectiva aprobación de la Cámara de los Lores. Posteriormente se celebrará el Referéndum consultivo. La culminación del proceso total no se espera para antes de principios de 2006.	1975: Continued membership of the EC.

Actualizada al 29 de mayo de 2005.

12.2. Estructura del Tratado

El Tratado Constitucional comprende un Preámbulo, cuatro Partes, 36 Protocolos, 2 Anexos y 50 Declaraciones. Los Protocolos y Anexos forman parte de la Constitución, de acuerdo a lo dispuesto por su artículo IV-442, teniendo el mismo valor, mientras que las Declaraciones que deben ser guardadas como explicación de las decisiones o evolución posible de las disposiciones de la Constitución no tienen más valor jurídico. En cuanto a su contenido, el Tratado Constitucional recoge el contenido de los tratados existentes, a excepción del EURATOM que permanece distinto.³⁶⁵

³⁶⁵ Cfr. Artículo titulado "La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española". www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm Pág. 15.

ARACELI MANGAS MARTÍN³⁶⁶ al referirse al contenido del Tratado Constitucional, lo hace de la siguiente manera:

Habrà un solo texto básico de 448 artículos (aunque serán inevitables flecos en forma de 36 protocolos y 48 declaraciones, amen del Tratado EURATOM que no se ha podido refundir). Estarán ordenadas y sistematizadas todas las materias del complejo sistema de la Unión Europea: los valores, los principios políticos y jurídicos, los derechos fundamentales, los derechos propios de los ciudadanos de la UE; quien es quien (las instituciones), quién hace qué y cómo lo hace, para qué se hacen las diversas políticas, qué le corresponde hacer en exclusiva a la UE, qué de forma compartida junto a los Estados de esta federación internacional, las leyes europeas no se disfrazarán de eufemismos administrativos, se regula como se puede abandonar esta asociación voluntaria de Estados, el derecho material, etc.

Ahora bien, “el preámbulo tiene un carácter materialmente constitucional, que recuerda la historia y las herencias de Europa y su voluntad de superar sus divisiones”³⁶⁷, ya que hace referencia a la herencia cultural, religiosa y humanística de Europa, en virtud de la cual se han concebido los valores universales consagrados en los humanos, así como los pilares en los que se sostiene la democracia, y el desarrollo de valores como la dignidad, la igualdad y la libertad, todos ellos bajo un Estado de Derecho. De igual forma, se hace alusión a las experiencias dolorosas que significaron las guerras y la división de Europa, como situaciones que han sido superadas en gran medida por la voluntad común de forjar un destino el lema de Europa unida en la diversidad.

En cuanto a la estructura del Tratado Constitucional se puede sintetizar a manera introductoria de la siguiente forma:

La Constitución pone fin expresamente a la estructura en pilares que prevalecía hasta ahora y dota explícitamente a la Unión de personalidad jurídica. El objetivo inicial de simplificación se logra parcialmente en la parte I, que comprende las disposiciones esenciales de carácter propiamente constitucional; la parte II acoge la Carta de Derechos Fundamentales. En la parte III, se presentan las disposiciones (actualizadas) procedentes de los Tratados fundacionales y reformas respectivas, relativas a las políticas y las disposiciones pormenorizadas relacionadas con el funcionamiento de las instituciones y, en la parte IV, las disposiciones generales y finales.³⁶⁸

³⁶⁶ Mangas Martín, Araceli. Artículo titulado “Constitución Europea: la refundación de la Unión Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 44.

³⁶⁷ http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

³⁶⁸ Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004, elaborado por la Secretaría de la Delegación del Parlamento Europeo en la Convención. Pág. 3.

Por último, entre las cuatro grandes partes³⁶⁹ en las que se secciona el Tratado Constitucional no hay marcada alguna jerarquía, y tal como se aprecia del párrafo que antecede, sólo se han sistematizado de conformidad con la naturaleza de los temas que regulan las diversas disposiciones que contempla el instrumento de referencia.

12.2.1. Objetivos, valores y principios de la Unión Europea.

La primera parte del Tratado (60 artículos: I-1 al-60), puede ser considerada como una pequeña Constitución³⁷⁰ al recoger y completar en sus 60 artículos el *legado constitucional* de los Tratados de las Comunidades y de la Unión, alcanzando por tanto la mayor trascendencia jurídica por incluirse en la parte que contiene mayor naturaleza constitucional.³⁷¹ Esta parte contiene los objetivos, los valores y los principios relacionados con el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales esenciales de la Unión Europea; y se divide en los siguientes nueve títulos:

- La definición y los objetivos de la Unión;
- Los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión;
- Las competencias de la Unión;
- Las instituciones de la Unión;
- El ejercicio de las competencias de la Unión;
- La vida democrática;
- Las finanzas;
- La Unión y su entorno próximo; y
- La pertenencia a la Unión.

Además, en esta primera parte se contempla la creación de la UE, que de acuerdo al artículo I-1, nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común. La fórmula empleada en el artículo 1 es de índole constitucional, ya que la Constitución crea la Unión Europea mientras que, en los tratados fundacionales, son las Altas Partes Contratantes las que constituyen la Unión y la Comunidad entre ellos. “Este lenguaje, propio de los tratados

³⁶⁹ Cada una de las partes va numerada en cifra romana, y en total comprende de 448 artículos.

³⁷⁰ Araceli Mangas Martín se refiere coloquialmente a la primera parte del Tratado Constitucional como una Constitución en miniatura, de bolsillo (Mangas Martín, Araceli. Artículo titulado “Constitución Europea: la refundación de la Unión Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 44).

³⁷¹ Cfr. Artículo titulado “La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 15.

internacionales, se sustituye por una nueva fórmula que destaca el carácter constitucional del nuevo tratado”.³⁷²

Por otro lado, en opinión de **JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES**³⁷³, el tratado que representa la Constitución Europea “es un avance notable en el proceso de construcción europea. Ante todo, supone que el marcado carácter economicista y mercantil de la que hasta hace pocos algunos llamaban la Europa de los mercaderes, deja paso a una Europa donde lo político toma más fortaleza. Y en esta dimensión adquieren gran significación los que son las reglas de convivencia”.

En estrecha vinculación con el primer artículo del tratado se encuentra el que dota a la UE de subjetividad jurídica internacional, tras fusionarla con la Comunidad Europea, por lo tanto aquella contará con atribuciones para celebrar acuerdos internacionales, tal y como la tenía la Comunidad Europea a la que sucede, sin que pueda ponerse en duda la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

Respecto a los valores, el tratado establece que la Unión se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos, incluyendo los de las personas pertenecientes a las minorías. Lo anterior debido a que los Estados miembros estiman que estos valores les son comunes en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

El Tratado Constitucional establece por primera vez y ante todo que la Unión Europea es una Unión de los ciudadanos, que está abierta a todos los Estados Europeos y al tiempo que esto se dispone, precisa su apertura a todos los Estados Europeos, que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos.³⁷⁴

De esta manera, la violación de esos valores puede originar lugar la suspensión de derechos específicos derivados de la pertenencia de un Estado miembro al entramado comunitario.

³⁷² http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

³⁷³ López-Medel Báscones, Jesús. Artículo titulado “Más democracia, más progreso; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm Pág. 43.

³⁷⁴ Cfr. Artículo titulado “La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 16.

El Concepto de Soberanía Estatal en la Unión Europea

En relación con los objetivos que persigue la Unión, se encuentran los siguientes:

- a) Promover la paz y el bienestar de sus pueblos;
- b) Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada;
- c) Obrar en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, que propicie el pleno empleo y el progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente;
- d) Fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros;
- e) Respetar la riqueza de su diversidad cultural velando por la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo; y
- f) Contribuir a la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta; así como promover la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- g) Garantizar en su interior la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento de sus ciudadanos; prohibiéndose toda discriminación por razón de nacionalidad;
- h) Respetar la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de cada uno de ellos;
- i) Dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica en el ámbito internacional, por lo que ésta sucede en sus derechos y obligaciones a las Comunidades Europeas que le antecedieron; y
- j) Respetar las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

A mayor abundamiento, el Tratado Constitucional recoge los Símbolos de la Unión: La bandera de la Unión representa un círculo de 12 estrellas doradas sobre el fondo azul. El himno de la Unión se toma de la Oda a la Alegría de la 9ª Sinfonía de LUDWIG VAN BEETHOVEN. La divisa de la Unión es Unida en la diversidad. La moneda de la Unión es el Euro.³⁷⁵ De acuerdo a lo que sostiene ELENA VALENCIANO³⁷⁶, portavoz Socialista en la Subcomisión de Derechos Humanos del PE, la UE es la tercera **unidad geopolítica** más poblada del mundo y cumple materialmente, gran parte de los requisitos de un Estado, sin serlo: moneda única, pasaporte común, bandera, himno, etc.

En cuanto a los principios que persigue la Unión de acuerdo con el tratado constitucional se encuentran:

- La supremacía del Derecho de la Unión respecto del Derecho estatal, incluyendo el constitucional; siempre que aquel haya sido adoptado por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias; y
- La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución; y su ejercicio se efectúa bajo los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Como puede observarse el Tratado constitucional construyó sobre la base del acervo comunitario ya existente al continuar la obra realizada en el marco de los tratados constitutivos de las CCEE³⁷⁷ y del Tratado de la Unión Europea.

12.2.2. Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales, el Tratado Constitucional significó el logro de importantes avances, pues el artículo I-9 incorpora la protección de los Derechos Fundamentales, y además, no sólo hace referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), sino también a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. Este precepto dispone que la

³⁷⁵ Cfr. Artículo titulado “La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 16.

³⁷⁶ Cfr. Valenciano, Elena. “El sí a la Constitución Europea.; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 54.

³⁷⁷ Excepto respecto al Tratado del EURATOM.

UE debe lograr su adhesión formal al CEDH.

Durante muchos años, la Unión Europea careció de una Carta de Derechos, aún cuando continuamente reconoció que la protección de los Derechos Fundamentales era uno de los contenidos políticos básicos de la Unión. Por otra parte, el Consejo de Europa había elaborado una Convención Europea de Derechos del Hombre, que puso en marcha, en 1959, un Tribunal de Justicia de los Derechos del Hombre. Para cubrir este vacío de la Unión Europea y responder a las demandas que, entre las instituciones europeas, y especialmente desde el Parlamento Europeo, se habían realizado a favor de una Carta de Derechos Humanos, el Consejo Europeo de Colonia de 1999 realizó una Decisión esbozando el contenido y articulando una Convención que finalmente presentó una Carta de Derechos Fundamentales al Consejo Europeo de *Biarritz* de 13 y 14 de octubre de 2000 y que fue firmada y proclamada por los Estados de la Unión el 8 de diciembre de 2000, quedando la cuestión de su alcance para una decisión posterior debido, sobretudo, a que el Reino Unido se opuso a reconocer un valor jurídico a la Carta.³⁷⁸

En el preámbulo se menciona de manera expresa que los Estados miembros decidieron añadir la Carta de los Derechos Fundamentales debido a que la Unión debe contribuir a defender y fomentar los valores comunes que en ella se consagran y que forman parte del patrimonio espiritual y moral de Europa. Además enfatiza que, no sólo con la institución de la ciudadanía Europea, sino con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, se situó a la persona en el centro de actuación de la Unión, por lo que era necesario darle al ciudadano europeo mayor protección mediante dicha Carta.

Respecto a su aplicación e interpretación, el Tratado constitucional dispone que su contenido está dirigido, tanto a las instituciones comunitarias, como a los Estados miembros, únicamente cuando apliquen el Derecho comunitario, y en consecuencia deberán respetar los derechos, observar los principios y promover su aplicación.

Con su ingreso al Tratado Constitucional **ARACELI MANGAS MARTÍN**³⁷⁹ sostiene que “la Carta de los Derechos Fundamentales se incorpora formalmente con valor vinculante y obligará a las instituciones europeas y a los poderes públicos nacionales en ámbitos de competencia comunitaria y los derechos reconocidos serán exigibles ante los jueces nacionales”. De esta forma, los ciudadanos europeos estarán facultados para demandar su aplicación, y a su vez los

³⁷⁸ Mangas Martín, Araceli. Artículo titulado “Constitución Europea: la refundación de la Unión Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 44.

³⁷⁹ Cfr. Artículo titulado “La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 20.

abogados tendrán a su disposición un texto accesible y claro que les sirva de herramienta para acceder a la tutela judicial de ser necesaria.

De esta manera, el Eurodiputado socialista **CARLOS CARNERO**³⁸⁰, miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE y de la Convención Europea, sostiene que “el carácter vinculante de la Carta llena de contenido el concepto de ciudadanía Europea”. A esta conclusión se arriba, ya que con la inclusión de la Carta en el Tratado Constitucional, se hace más evidente y tangible para el ciudadano europeo el contenido de sus derechos tratándose de la esfera comunitaria.

Asimismo, se establece que ninguna disposición de la Carta debe interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho Internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el CEDH, así como por las constituciones de los Estados miembros, por lo que de igual forma se deben tomar en cuenta plenamente las legislaciones y prácticas nacionales.

De esta manera **ELENA VALENCIANO**³⁸¹ concluye lo siguiente:

Con la inclusión de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en el Tratado Constitucional, adquiere plenamente su sentido todo aquello vinculado a la dignidad humana, a la laicidad, a la libertad y al reconocimiento de los derechos individuales, al respeto de las minorías y a la protección de los más débiles. Con esta Constitución trabajamos por el Derecho a la no discriminación, el acceso de todos a la cultura, al tiempo libre, al disfrute de un medio ambiente sano, a la igualdad de los hombres y las mujeres, a la solidaridad entre generaciones. La Constitución, por tanto, actualiza la legislación europea marcada por la construcción de sociedades libres, igualitarias e integradas, estructuradas y fuertes: esa es la dimensión ciudadana de este texto Constitucional.

12.2.3. Las políticas comunitarias.

La tercera parte del tratado contempla los fundamentos jurídicos de las políticas comunes, tales como la vinculada con la política monetaria y económica, o bien respecto al empleo, a la política

³⁸⁰ Carnero, Carlos. Artículo titulado “La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 46

³⁸¹ Cfr. Valenciano, Elena. “El sí a la Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 54.

social, a la agricultura y pesca, a los transportes, a la política comercial común, a la protección a los consumidores, etc. Además contiene, entre otras, las disposiciones que regulan el funcionamiento del mercado interior, el espacio de libertad, seguridad y justicia; en suma se reproduce casi en su totalidad sin modificaciones, tanto el contenido del Tratado de la Comunidad Europea, como el del Tratado de la Unión Europea.

12.2.4. Disposiciones generales y finales.

La cuarta parte del tratado contiene las disposiciones generales y finales, donde esencialmente se hace mención a la sucesión y continuidad jurídica entre las Comunidades y la nueva Unión Europea, aludiendo, tanto a la aplicación territorial, como a los procedimientos de revisión, de ratificación y entrada en vigor del Tratado constitucional.

Por último, el Tratado constitucional se completa con dos anexos: el Anexo I, relativo a la lista de productos objeto de la política agrícola común, y el Anexo II, que contiene la lista de los países y territorios de ultramar.

12.3. Principales novedades en el Tratado de Constitución Europea.

Aunque hay autores que sostienen que lo más importante y novedoso del texto del Tratado Constitucional europeo no es su contenido sino su presentación, a continuación se esbozarán las más importantes modificaciones al actual acervo comunitario, tanto en sus textos constitutivos, como en sus respectivas reformas y derecho originario y derivado.

12.3.1. Simplificación.

A través del Tratado constitucional se consolidó un único texto de los anteriores Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea. Además, no sólo se sistematizaron y simplificaron sus principales disposiciones, sino que se incluyeron una serie de preceptos nuevos de contenido político e institucional. (Parte I y en los capítulos de la Parte III sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia y la acción exterior de la Unión).

También fueron objeto de simplificación, tanto los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión, como los instrumentos normativos previstos en el tratado (Título V de la Parte I), que son:

- Actos legislativos: leyes y leyes marco europeas, que reemplazan a los actuales reglamentos y directivas.
- Actos no legislativos: reglamentos y decisiones europeas.
- Actos no obligatorios: recomendaciones y dictámenes.

Por lo tanto, las instituciones comunitarias para ejercer sus competencias deberán emplear los siguientes instrumentos jurídicos: La ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes.

La primera es un acto legislativo de alcance general, que es obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La Ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios. En cuanto al reglamento europeo es un acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la misma Constitución. Pueden ser obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios. Respecto a la decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos, y cuando designe destinatarios, sólo será obligatorio para éstos. Por último, las recomendaciones y los dictámenes no tendrán efecto vinculante.

12.3.2. Eficacia.

A través del Tratado Constitucional se creó la figura del presidente del Consejo Europeo, cuya elección será por mayoría cualificada del Consejo Europeo por un mandato de dos años y medio. Entre sus funciones mas importantes, están:

- Presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo.
- Preparar y dar continuidad a los trabajos del Consejo Europeo.
- Facilitar la cohesión y el consenso dentro del Consejo Europeo.

También se estableció la figura de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, que será designado por el Consejo Europeo con la aprobación del Presidente de la Comisión. Este nuevo funcionario no sólo debe contribuir con propuestas para la confección de la Política Exterior y de Seguridad Común, sino que debe ejecutarlas como mandatario del Consejo de Ministros.

Asimismo se le dota de personalidad jurídica única a la Unión Europea, por lo que las anteriores Comunidades dejan de contar con personalidad y aquella le sucede a éstas.

Se describen y detallan determinados principios básicos que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, tales como: el de atribución de competencias, el de cooperación leal, el de primacía del Derecho de la Unión, el del respeto de la identidad nacional de los Estados incluyendo sus estructuras políticas y constitucionales, etc.

Además se amplió en grandes proporciones el ya existente procedimiento de codecisión legislativo ordinario. Asimismo se incorporó la posibilidad de que el Consejo de Ministros y el PE, detentadores del poder legislativo, le confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco.

De acuerdo a lo expuesto por CARLOS CARNERO³⁸² el Tratado Constitucional introdujo el concepto de democracia participativa que, no sólo estructura el diálogo con la sociedad civil, sino que además crea la iniciativa legislativa popular europea.

Por último, se clasificaron a las competencias de la Unión en tres tipos de categorías: Exclusivas, compartidas, y medidas de apoyo. Aunado a lo anterior, se redactó un listado de materias de competencias exclusivas y de medidas de apoyo, con el carácter de exhaustivo, y por otro lado la lista de materias contempladas como compartidas es meramente indicativa. Acompañando lo anterior, el Tratado Constitucional cuida el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas y defiende la existencia de una cláusula de flexibilidad, como garantías mínimas para permitir el paso evolutivo de la Unión derivado de su necesaria adaptación a la realidad europea que está en constante transformación.

³⁸² Carnero, Carlos. Artículo titulado "La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española". Op. Cit. Pág. 47.

12.3.3. Esquema institucional.

El Tratado constitucional precisa que el marco institucional se conforme con los siguientes órganos comunitarios: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así pues, por un lado se contempla al Consejo Europeo como una institución plena, mientras que, por el otro el Tribunal de Cuentas no se incluye en el marco institucional básico, ya que a ésta se le menciona de forma separada en el capítulo II del Título IV Otras instituciones y organismos consultivos de la Unión, al igual que el Banco Central Europeo (BCE) que, por su parte, adquiere formalmente el rango de institución. Esta nueva presentación dentro de dos capítulos diferentes sugiere que, junto a las cinco instituciones principales coexisten dos instituciones secundarias, que gozan asimismo de total independencia en el ejercicio de sus competencias respecto de las demás instituciones.³⁸³

12.3.4. Parlamentos nacionales.

Se incluyó en el Tratado Constitucional una previsión que le otorga un nuevo papel a los Parlamentos nacionales en el momento que sea necesario verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad, ya que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagra un el mecanismo, denominado de alerta temprana, de acuerdo con el cual todas las iniciativas legislativas de la Comisión deben ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que estén en posibilidad de emitir un dictamen sobre su procedencia. En consecuencia si un tercio de los Parlamentos nacionales³⁸⁴ emite dictámenes en los que aprecie algún incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debe reelaborar su propuesta.

³⁸³ Cfr. http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

³⁸⁴ Un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad.

Por último, en relación con este tema el TJCE es competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procede, de sus Parlamentos nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

En opinión de CARLOS CARNERO³⁸⁵, “con el aumento de la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la Unión, aumenta el control democrático”.

³⁸⁵ Carnero, Carlos. Artículo titulado *La Constitución Europea*; publicado en la Revista electrónica *Abogacía Española*. Op. Cit. Pág. 47.

CAPÍTULO III. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

LA DEPURACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE HAN DE VERTEBRAR EL SISTEMA DE FORMA DEFINITIVA, REQUIERE DE UNA TRANSFORMACIÓN LENTA DE LAS INSTITUCIONES Y UNA FORMACIÓN NO MÁS APRESURADA DEL ARSENAL TÉCNICO QUE SE HA DE PONER A CONTRIBUCIÓN DE SU CORRECTO FUNCIONAMIENTO.

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

1. LAS GENERALIDADES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL.

El sistema institucional de la UE es difícil de clasificar, ya que por un lado no es una federación de Estados, y por el otro supone una organización internacional de mayor complejidad a las que se conocen tradicionalmente en Derecho Internacional, ya que los Estados que la componen se encuentran comprometidos en la integración, la cooperación y el entendimiento pacífico del continente europeo.

Actualmente la UE engloba dos Comunidades dotadas de instituciones comunes: La Comunidad Europea y el EURATOM³⁸⁶. Sin embargo, esto no fue así en sus comienzos, ya que los tratados constitutivos de cada una de ellas contemplaban un sistema institucional propio, y por lo tanto los órganos de los que se componían contaban con denominaciones y competencias diferentes, por ejemplo en el Tratado CECA se creó la Alta Autoridad como una institución con poderes de decisión, frente a la Comisión de la CEE o bien frente a la Comisión de la EURATOM.

De esta manera, el esquema institucional se componía por tres instituciones independientes a los Estados (Alta Autoridad y dos Comisiones), tres Asambleas Parlamentarias, tres Consejos y tres Tribunales de Justicia. Al carecer de sentido la multiplicación de las instituciones se inició un proceso unitario de integración política y económica progresiva³⁸⁷. Esta integración ha sido de carácter orgánico, mas no de índole competencia, es decir, las

³⁸⁶ La tercer Comunidad –CECA– dejó de existir, expiró tal y como se explica en el apartado correspondiente.

³⁸⁷ La unificación del PE y del TJCE se llevó a cabo el mismo día que se firmaban los Tratados CEE y CEEA/Euratom (23.3.1957), mediante la firma del “Convenio relativo a ciertas instituciones comunes”. Nunca hubo tres Tribunales, ni tres Parlamentos.

instituciones se fusionaron estructuralmente, sin afectar las competencias que cada tratado fundacional le atribuía a dichas instituciones³⁸⁸.

Actualmente, el sistema institucional de la Unión Europea se conforma de cinco instituciones de carácter fundamental: 1. El Parlamento Europeo; 2. La Comisión; 3. El Consejo de Ministros; 4. El Tribunal de Justicia; y 5. El Tribunal de Cuentas³⁸⁹.

De acuerdo con lo dispuesto por el TUE, la Unión tiene un marco institucional único que garantiza la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y desarrollo del acervo comunitario.

Tomando en consideración, no sólo el marco institucional único instituido por el TUE, sino también que los tratados fundacionales (con sus respectivas reformas y revisiones) dotaron a las Comunidades Europeas de órganos capaces de perseguir los fines comunitarios; los órganos comunitarios pueden clasificarse en dos categorías en razón del cometido, de su importancia estructural y funciones prioritarias:

a) Órganos básicos o fundamentales:

- Parlamento
- Comisión
- Tribunal de Justicia
- Consejo de Ministros
- Tribunal de Cuentas³⁹⁰

b) Órganos complementarios o auxiliares:

- Comité Consultivo (órgano de representación socio-económica privativo de la CECA)
- Comité Económico y Social (común a la CE y al Euratom)
- Comité de Representantes Permanentes (COREPER)
- Comité de las Regiones (privativo de la CE)

³⁸⁸ No debe confundirse la unificación de las instituciones con la de las Comunidades, pues cada una sigue manteniendo su personalidad jurídica propia (excepto CECA, que ha expirado).

³⁸⁹ En el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, se propone excluir al Tribunal de Cuentas como órgano principal, y darle el tratamiento de un órgano auxiliar.

³⁹⁰ Se ascendió a este órgano a rango de institución a partir del Tratado de la Unión Europea de 1992, y en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de nueva cuenta se le da el tratamiento de un órgano auxiliar.

Para completar el esquema orgánico de la UE se deben añadir las instituciones relativas de la Unión Económica y Monetaria, por ejemplo el Banco Central Europeo (BCE), el Sistema de Bancos Centrales (SBC), etc.

Por último, el TUE le da sustento jurídico al Consejo Europeo³⁹¹, indicando que está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Este órgano comunitario de índole político tiene como principal objetivo delinear las orientaciones generales definidas para que el Consejo de Ministros tome las decisiones necesarias para ejecutar de manera adecuada los tratados constitutivos.

El “marco institucional único” de la Unión Europea se encuentra conformado por tres pilares:

- a) El comunitario, de integración, donde se ubican las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias para que gestionen su ejecución; y
- b) Dos pilares intergubernamentales: La Cooperación en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y la Cooperación en los ámbitos de justicia (JAI). “Los tres pilares forman un todo único —la Unión— al que sirven las instituciones del pilar comunitario. Dicho de otra forma, los dos pilares intergubernamentales no disponen de instituciones u órganos propios; se organizan y gestionan por las estructuras comunitarias”.³⁹²

Sólo los denominados órganos básicos o fundamentales, son contemplados como instituciones y presentan diferencias de matiz político, al tiempo que representan intereses dispares. De esta manera, el Consejo de Ministros representa los intereses de los Estados miembros; por su parte, la Comisión defiende y salvaguarda el interés comunitario a tal grado que puede sostenerse que es el órgano que encarna a la Comunidad misma; el PE representa los intereses de los pueblos de los distintos Estados, en tanto que el TJCE representa los intereses jurídicos y la pureza del derecho comunitario.³⁹³

³⁹¹ En el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, se propone otorgarle al Consejo Europeo el nivel de institución fundamental dentro del esquema institucional.

³⁹² Mangas Martín Araceli; y Liñan Nogueras, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 89.

³⁹³ Cfr. Iglesias Cabero, Manuel. “Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo”. Editorial Colex, Madrid, 1989. Pág. 38.

1.1. La estructura institucional y la división de poderes en la Unión Europea.

Una de las notas más características de la Comunidad Europea es su estructura de poderes, pues hasta 1993 se basó en un sistema cuatripartito frente al clásico sistema de los tres poderes del Estado (Aunque hoy sean cinco las instituciones). Aunada a esta diferencia estructural con los sistemas constitucionales estatales, cualitativamente es imposible realizar una comparación entre la división de poderes, bastante precisa en las constituciones democráticas, y la distribución y participación de varias instituciones en una misma competencia de las Comunidades Europeas.

La comparación entre la división de poderes tradicional y la existente dentro del sistema institucional de la Comunidad Europea debe realizarse con detenimiento, ya que de acuerdo con lo expuesto por PESCATORE “el Consejo, la Comisión, el Parlamento, y el Tribunal de Justicia suponen la configuración de un sistema institucional en el que se plasman los diversos intereses en juego en la construcción comunitaria”.³⁹⁴

Por otro lado, la naturaleza de las instituciones comunitarias hay que analizarla tomando en consideración que se trata de una organización interestatal, en la que el acuerdo entre los Estados miembros es lo que propicia la base de legitimidad, atribuyendo competencias y poderes en función de sus propios intereses y del principio de eficacia en cuanto a la consecución de los objetivos propuestos en los tratados constitutivos. Al respecto JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA³⁹⁵ nos recuerda que:

Este sistema de constitución no tiene su fundamento en un pacto social entre los ciudadanos. Lo que cuenta de forma primordial y directa y lo que tiene efecto como expresión del poder constituyente es el pacto político entre los Estados partes, que se concreta en la celebración de los Tratados y da lugar a la creación de la organización como tal. En él se procede a la estructuración de las instituciones y a la correspondiente atribución de competencias y poderes para la consecución de los objetivos que se hayan establecido.

Dicho en otras palabras, la soberanía de los Estados miembros se convierte en objeto de contrato, siendo posible comprometerla en los límites y términos convenidos entre las partes, por lo que la legitimación y las características de funcionamiento de las instituciones hay que vincularlas con

³⁹⁴ Pescatore, P. Artículo titulado “El Ejecutivo Comunitario. Justificación del cuatripartidismo instituido por los tratados de París y Roma”, publicado en la “Revista Derecho de la Integración”. 1977, no. 25-26. Pág. 53.

³⁹⁵ Girón Larrucea, José A. “Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo”. Universidad de Sevilla. 1996. Pág. 172.

una norma básica de derecho internacional que determine que la delegación, transferencia o atribución de competencias que sean propias de los Estados, se realice de manera expresa. Por lo tanto, las instituciones comunitarias tienen la naturaleza y las características que el TCE especifica y ejercerán sus competencias y sus poderes de acuerdo con las limitaciones que los propios Estados hayan determinado.

Por otro lado, algunos autores, señalan que en la UE existe solamente una separación funcional y no una orgánica, que permita relacionar una institución determinada con un poder.

La característica esencial de las Comunidades Europeas consiste en que aunque son organizaciones internacionales que se inspiran en el sistema constitucional Estatal tradicional, no es posible establecer fácilmente analogía con una estructura estatal, ni aún la de corte federal, ya que no son organizaciones de cooperación internacional, sino que son de integración basadas en la atribución de ciertas competencias soberanas que los Estados hacen en favor de aquellas.

Otra circunstancia donde puede resaltarse la originalidad del sistema comunitario, consiste en que, tanto los miembros de la Comisión, como los del TJCE y los del Tribunal de Cuentas son nombrados a propuesta de los gobiernos, pero los parlamentarios no son nombrados, sino designados por elección universal y directa de los ciudadanos europeos.

De acuerdo con el TCE los miembros de la Comisión, y del Tribunal de Cuentas deben ejercer sus funciones con plena independencia y en busca del interés general. Respecto del TJCE, por la naturaleza de su misión jurisdiccional, no puede defender intereses estatales, sino que debe tutelar intereses que están en la base misma de la Comunidad: el interés del conjunto social comunitario en el respeto del Derecho. Es verdad que los diputados del PE son elegidos y representan a los pueblos de los Estados miembros, pero no están ligados formalmente a un mandato imperativo; en todo caso, no defienden intereses gubernamentales sino de los pueblos.

“En definitiva, únicamente en la esfera del Consejo, tiene lugar la representación y defensa de los intereses particulares de los Estados. Precisamente, los miembros del Consejo lo son por reunir la cualidad de miembros de los gobiernos, a los cuales deben representar; no son independientes de los Estados, sino que representan el interés nacional, la razón del Estado.”³⁹⁶

Por lo tanto, se puede concluir que “se trata de un sistema *sui generis*, comunitario, en el

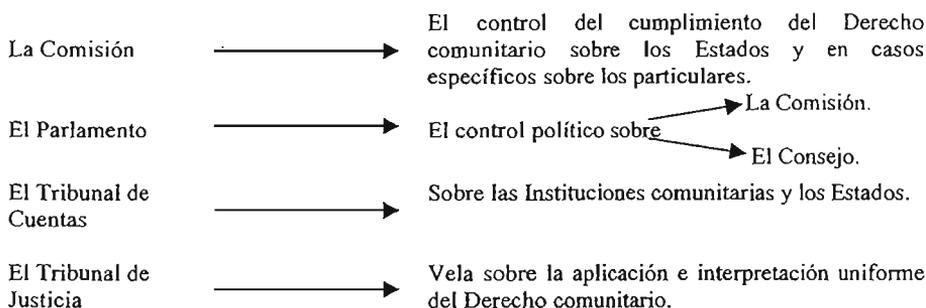
³⁹⁶ Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguera, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Págs. 90 y 91.

que existen órganos de carácter intergubernamental como lo es el Consejo de Ministros, o bien los hay de naturaleza supranacional como la Comisión y el TJCE, y un órgano deliberante y de alcance presupuestario colegislativo que es el Parlamento Europeo³⁹⁷.

1.2. La distribución de poderes.

Pretender aplicar de manera analógica la división de poderes clásica de los sistemas estatales con la existente en la UE es prácticamente imposible, ya que las denominaciones de las instituciones no se corresponden con las funciones que asumen a la luz de las tradiciones estatales. Esto se debe a que el sistema institucional comunitario es muy complejo, consecuencia de un proceso que integra, no sólo Estados, sino también pueblos. Por lo tanto, este complejo tejido de interrelaciones podría subsumirse en dos poderes básicos: poderes de decisión y poderes de control.

Así entonces, los poderes de decisión engloban al legislativo y al ejecutivo. El manejo de estas atribuciones está a cargo de la Comisión, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y el PE. Por su parte los poderes de control residen en:



En conclusión, los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) los encontramos en el sistema comunitario, pero en su ejercicio pueden concurrir varias instituciones. Desde otra perspectiva, una institución puede tener a su cargo el ejercicio compartido de dos poderes; situación que rompe con el molde tradicional de la división de poderes de MONTESQUIEU.

³⁹⁷ Tamames, Ramón y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 216

1.3. La competencia de atribución.

En el sistema institucional europeo existe una distribución de competencias entre los Estados y las instituciones, en virtud de la cual éstas no pueden invadir la esfera de competencias que no le hayan sido atribuidas por los Estados en los tratados fundacionales, tal y como puede observarse en el texto del artículo 5 del TCE:

La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente tratado.

En completa coherencia con el artículo que precede, el párrafo segundo del artículo 7 del TCE establece que cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por él.

Lo anterior se traduce en que las instituciones comunitarias no pueden ejercer otras competencias que no sean aquellas que les hayan sido atribuidas en virtud de los tratados fundacionales, y, por tanto, no pueden, adoptar actos jurídicos fuera del marco de los tratados. Por ello, cada vez que las instituciones comunitarias utilizan sus poderes tienen que justificarlos, *so pena* de nulidad del acto, mediante la motivación del acto y precisar la base jurídica o precepto de los tratados constitutivos en el que se les ha hecho la atribución de esa competencia estatal.³⁹⁸

No hay que olvidar que las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales, y que por tal motivo tienen una base finalista y competencias específicas para lograr los objetivos concretos para los que fueron creadas, en consecuencia tienen una “finalidad funcional”³⁹⁹ y las competencias que se les atribuyen se encuentran limitadas por aquélla.

1.4. El equilibrio institucional.

Entre las instituciones debe existir un equilibrio, ya que es una característica de la estructura institucional y una garantía fundamental contemplada por el tratado al disponer que cada institución debe actuar dentro de los límites de las competencias que le fueron atribuidas.

³⁹⁸ Cfr. Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguerras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Págs. 93 y 94.

³⁹⁹ A diferencia de la finalidad integral con la que cuentan los Estados. El poder Estatal tiene unos fines generales y abstractos.

La sentencia *KOSTER*⁴⁰⁰ sostiene que el principio de equilibrio institucional se refiere, tanto al respeto que deben mantener las instituciones comunitarias en sus relaciones mutuas, como en el ejercicio de sus poderes respectivos porque entiende que tiene una doble consecuencia:

- a) Los poderes atribuidos a una institución no pueden ser ejercidos por otra o por órganos auxiliares (con excepción de la delegación de poderes de ejecución).
- b) Los poderes atribuidos a las instituciones tienen que ser ejercidos por éstas en los límites y condiciones impuestos en los tratados, es decir, “el respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás”.⁴⁰¹

Es importante resaltar que el equilibrio institucional fue establecido por consentimiento de los Estados miembros, y ha evolucionado con los logros de la integración misma, y, por tanto, es tan dinámico como el proceso mismo; y al surgir sus raíces de las reglas de los tratados es controlado y protegido por el TJCE.

Una vez formuladas las precisiones que anteceden respecto a temas relacionados con la estructura institucional, la distribución de poderes y competencias en el sistema comunitario, es importante analizar específicamente cada una de las instituciones básicas de la UE.

2. LA COMISIÓN EUROPEA.

La Comisión es el motor de funcionamiento de la Comunidad Europea, ya que desde sus orígenes los Estados miembros le otorgaron el carácter de órgano ejecutivo, en virtud de que representa la gestión centralizada de los asuntos comunes a los Estados que conforman la UE, dicho en otras palabras, es lo más parecido a una administración nacional.

Por tales motivos, a la Comisión se le considera el motor de la política de la Unión, pues es la encargada de velar por el cumplimiento del TUE y es la representante de los intereses de la CE, y con ello se erige como el elemento unitario del proceso de integración, garante del desarrollo de la CE y del cumplimiento de sus objetivos⁴⁰².

⁴⁰⁰ Cfr. La sentencia *Koster* de 17 de diciembre de 1979.

⁴⁰¹ Cfr. Sentencia *Chernobyl* (Parlamento vs Consejo) de fecha 22 de mayo de 1990.

⁴⁰² Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 157.

Al igual que las demás instituciones comunitarias, la Comisión⁴⁰³ tiene una tradición de supranacionalidad, y, además, con su conformación tiende a evitar la intergubernamentalización que propiciaría el contar con un nacional por cada Estado miembro.

Otro de sus rasgos esenciales es la independencia, tanto en su funcionamiento, como en la actividad de sus miembros, ya que aunque son nacionales de un Estado, no defienden el interés de su país, sino el interés comunitario.

Concluyendo, “los tratados asignan a la Comisión amplias tareas: guardiana de los tratados, órgano ejecutivo de las Comunidades, impulsora de la política comunitaria y órgano expresivo del interés comunitario ante el Consejo”⁴⁰³. ANTONIA CALVO HORNERO⁴⁰⁴ es aún más descriptiva en cuanto a las principales funciones de la Comisión al explicar lo siguiente:

Las principales funciones de la Comisión Europea son las siguientes: 1. Presentar al Consejo proposiciones y proyectos de actividades comunitarias (derecho de iniciativa de la Comisión), 2. Vigilar el cumplimiento del Tratado. En caso de infracción puede acudir al Tribunal de Justicia, 3. Proponer normas y disposiciones de interés global, procurando velar por los intereses de la Comunidad en los debates del Consejo de Ministros, 4. Órgano ejecutivo: ejecuta el presupuesto y controla su ejercicio, 5. Actuar de intermediario entre los Estados miembros y 6. Ejercer sus funciones bajo la dirección política de su Presidente.

2.1. Composición.

Hasta antes del 1º de mayo del 2004, la Comisión Europea se conformaba por 20 comisarios, quienes ejercían su mandato por cinco años⁴⁰⁵ (renovable). Cada Estado proponía un comisario y los cinco más poblados (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y España) tenían derecho a presentar un segundo candidato.

Con la ampliación de los países del Este, la composición de la Comisión cambió, pues a partir del 1º de mayo de 2004 hasta el 1º de noviembre del mismo año, los nuevos Estados miembros podían proponer un candidato, por lo que este órgano se estructuraba con 30 comisarios (los 20 tradicionales más los 10 de los países adherentes).

⁴⁰³ Tamames, Ramón y López, Mónica. “La Unión Europea”. Alianza Editorial. Op. Cit. Pág. 223.

⁴⁰⁴ Calvo Hornero, Antonia. “Organización de la Unión Europea”. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1997. Pág. 82.

⁴⁰⁵ El mandato es de cinco años con la finalidad de que el funcionamiento de la Comisión y el PE sea paralelo, y así este pueda ejercer un control político, global y coherente sobre las actividades de la primera.

A partir del 1º de noviembre del 2004, cada Estado miembro propondrá un candidato para llegar a un total de 25 comisarios, cuyo mandato culminará en 2009. En caso de que se incorporen nuevos Estados, éstos podrán designar un comisario para que se incorpore en la Comisión, con la condición que el número de comisarios no exceda de 26, pues el “Protocolo sobre la Ampliación de la Unión Europea anexo al Tratado de Niza”, en la modificación que introduce el apartado 1 del art. 213, establece que para el momento en que la Unión cuente con 27 miembros el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros y serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria cuyas modalidades adoptará el Consejo por unanimidad. En dicho supuesto el Consejo fijará, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión.

En cualquier caso “las personas propuestas para esta responsabilidad suelen ser figuras de gran relieve político interno o internacional con una gran experiencia en temas comunitarios. Los criterios que deben tener en cuenta los Estados miembros al seleccionar a los candidatos son: La capacidad para las funciones que han desempeñado; y la integridad moral; en ambos casos siempre es una apreciación discrecional de cada Estado”.⁴⁰⁶

Al primer comisario que eligen los Estados miembros es al Presidente de la Comisión. Cada Jefe de Estado o de Gobierno propone a un candidato. El comisario presidente es electo por el Consejo de Ministros en su más alto nivel, por mayoría cualificada (antes era electo por unanimidad o consenso).

El candidato electo por el Consejo Europeo deberá presentarse inmediatamente ante el PE para debatir con los eurodiputados. Posteriormente, el PE decidirá por mayoría absoluta si le otorga un voto de confianza al candidato comisario presidente.

Una vez electo, el presidente de la Comisión se aboca a integrar su equipo de trabajo; para tal efecto, durante los meses de agosto y septiembre sostiene reuniones con los Estados miembros para darle su visto bueno al candidato propuesto por cada uno de ellos. A partir del 1º de Noviembre del 2004 el equipo de trabajo del presidente es de 24 comisarios, a quienes les asigna una cartera específica para que preparen un informe de gobierno, ya que cada uno de ellos es examinado por el PE trabajando en comisiones. Son entrevistados por la comisión de la materia a

⁴⁰⁶ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguerras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Págs. 109 y 110.

que corresponda la cartera que le asignó el presidente. Al respecto hay que puntualizar que aunque no está previsto en el TCE, el PE ha conseguido que el Presidente realice la distribución de las atribuciones de los comisarios antes de su presentación ante el PE, a fin de que se pueda controlar la adecuación de las personas a las atribuciones que se confieren.

Posterior a las reuniones con las comisiones, el PE celebrará una sesión plenaria en la que se aprueba a los comisarios propuestos en su conjunto, bajo los siguientes lineamientos: La votación es nominal y se refiere a la Comisión en su conjunto. No puede producirse una votación diferenciada respecto de un comisario en concreto. Pero sí es posible que el PE fundamente un voto de rechazo en desacuerdo con el nombramiento de uno o varios comisarios.⁴⁰⁷

Este voto de confianza debe de ser proporcionado por el PE antes del 1º de noviembre. En el momento de asumir sus funciones, se comprometen solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción.

2.2. Estatuto de la Comisión y de sus miembros.

Es un estatuto basado en la colegialidad y en la independencia de sus miembros. Los comisarios, aunque son nacionales de un Estado, no lo representan; por lo que no pueden pedir instrucciones a los Estados y deben actuar en conciencia, ya que el TCE dispone que sus miembros deben ejercer sus funciones con absoluta autonomía y en interés general de la Comunidad, por lo que en cumplimiento de sus actividades, no deben solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo.

Por otro lado, su cargo comunitario les impide ejercer puestos públicos o políticos dentro de su país de origen. La labor docente es también incompatible con sus funciones comunitarias. Se deben dedicar exclusivamente a los trabajos de la Comisión.

Aunque en su designación los Estados tienen injerencia, éstos no los pueden cesar (en igualdad de condiciones se encuentra el Consejo de Ministros). Únicamente existen tres vías para remover a los comisarios una vez designados:

⁴⁰⁷ Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 158.

- a) Individualmente. Un comisario puede ser removido o destituido de su cargo sólo por procedimiento seguido ante el TJCE y siempre que medien faltas graves de su parte.
- b) Colectivamente. El PE es el único órgano que puede cesar a la Comisión en su conjunto a través de una moción de censura.
- c) Dimisión individual. Cuando el Presidente de la Comisión pierde la confianza a un comisario, puede pedirle su dimisión, previo procedimiento seguido ante el pleno de la Comisión; este cuerpo colegiado debe aprobar por mayoría la solicitud de dimisión.

De esta manera se propicia la independencia de los comisarios, ya que pueden actuar con completa libertad, sin temor a que sus Estados tomen represalias en su contra.

Las decisiones de la Comisión deben ser tomadas colegiadamente, es decir, los comisarios no cuentan con capacidad de decisión individual, y se toman por la mitad mas uno. Toda decisión goza del principio de confidencialidad, y no se da a conocer si fue tomada por unanimidad o por mayoría; sólo se da a conocer si el sentido es favorable o no. De esta manera todos los componentes de la institución quedan comprometidos y son responsables de la misma manera respecto de todos y cada uno de los actos que adopte la Comisión. Al aplicar el principio de colegialidad se tiene como efecto que los comisarios, individualmente considerados, carecen de poder de decisión propio y que, por lo tanto, cualquier tipo de acto, toma de posición o declaración de cada miembro de la Comisión no constituye expresión de la voluntad del colegio de comisarios y por lo tanto no compromete a la institución en su conjunto.⁴⁰⁸

La actividad colegiada tiene una excepción, que consiste en que algunas decisiones de auto-organización se delegan a alguno de los Comisarios, ya que son determinaciones de administración interna sin ninguna relevancia comunitaria.

Por otro lado, la Comisión responde ante el PE a través de los siguientes mecanismos:

- a) Interpelaciones de los comisarios ante el PE.
- b) Informe general en el mes de enero sobre las actividades de la Unión.
- c) Informes específicos o sectoriales.
- d) Informes bianuales y quinquenales en algunos casos.

⁴⁰⁸ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 160.

Ante estos informes y como mecanismo de control político el PE puede adoptar una moción de censura y cesar a toda la Comisión. No puede censurar individualmente a un comisario. En caso de que adopte dicha moción, los Comisarios deben dimitir colectivamente⁴⁰⁹ a sus cargos. La Comisión continuará despachando los asuntos de la administración ordinaria hasta el nombramiento de un nuevo colegio.

2.3. Los poderes de la Comisión.

La Comisión en su calidad de institución encargada de la gestión centralizada de los asuntos comunes a los Estados que conforman la UE se encuentra investida de diversos poderes, entre los que destacan: El poder de iniciativa legislativa; el poder de gestión o de decisión; el poder de control del cumplimiento del Derecho comunitario; y los poderes ligados al manejo de las relaciones exteriores de la Unión Europea⁴¹⁰.

El poder de iniciativa legislativo. La Comisión tiene atribuida en los tratados fundamentales la competencia de elaboración de las propuestas de los actos comunitarios de carácter legislativo; poder que es de carácter casi exclusivo de la Comisión, ya que los Estados miembros decidieron que éste fuera ejercido por un órgano independiente a los intereses nacionales y que, por ende, representara solamente el interés comunitario, por lo que el Consejo de Ministros sólo actúa sobre la base de propuestas de la Comisión, mismas que se limitan en

⁴⁰⁹ “El Parlamento Europeo emitió en su sesión plenaria de julio de 1994, dictamen favorable a la designación del luxemburgués Jacques Santer como nuevo presidente de la Comisión Europea a partir del 7 de enero de 1995, y por un periodo de cinco años que no llegó a completar, porque el 16 de marzo de 1998 la Comisión dimitió en pleno. Tras numerosas acusaciones de irregularidades y corrupción por parte del Parlamento Europeo, y ante la presión de los medios informativos, el 1º de enero de 1999, Jacques Santer aceptó la formación de un Comité de Expertos Independientes, conocido como el Comité de los Sabios, para elaborar un informe sobre los presuntos casos de fraudes, mala gestión y nepotismo de la Comisión. El contenido del informe mostró algunos casos de corruptelas, y en sus conclusiones se dejó bien claro que se habían incumplido varios principios de la propia base democrática: transparencia, apertura y responsabilidad. En esas circunstancias, al día siguiente de la publicación del informe, el 16 de marzo de 1999, se produjo la dimisión colegiada de todos los miembros de la Comisión, decisión que fue bien acogida por la opinión pública. Sin embargo, la dimisión no pudo hacerse efectiva de inmediato, de modo que la Comisión hubo de mantenerse en funciones hasta que el Consejo Europeo nombró una nueva. Por lo demás, se estimó que lo más urgente era disponer de un nuevo Presidente, cuyo nombre se decidió en el Consejo Europeo de Berlín de los días 24 y 25 de marzo de 1999; dejándose para después de las elecciones al Parlamento Europeo, 13 de junio de ese mismo año, el nombramiento de los 19 comisarios” (Tamames, Ramón y López, Mónica. “La Unión Europea”. Alianza Editorial. Madrid, 2002. Pág. 224).

⁴¹⁰ Existen algunos temas en los que la Comisión representa a la Unión Europea como unidad. Por ejemplo, a la Comisión se le encargan las negociaciones de los Tratados Internacionales en los que se impliquen temas de competencia comunitaria. El Consejo le otorga a la Comisión el mandato para que negocie imponiéndole los límites. Al final de la negociación, el Consejo revisará lo negociado y decidirá si se suscribe el tratado internacional.

principio a aprobar o rechazar; no pudiendo modificarlas más que por unanimidad.⁴¹¹

De esta manera, la Comisión es quien decide en qué materia, en qué momento y con qué matices debe presentarse una iniciativa. Ni los Estados, ni ninguna otra institución comunitaria puede ejercer este poder, excepto en algunos casos específicos:

- a) El Consejo puede decidir sobre las modalidades y el procedimiento de la asociación de países y territorios de ultramar;
- b) La elaboración del acta relacionada a la elección del PE, corresponde a esta institución, y su adopción al Consejo de Ministros;
- c) La revisión de los tratados fundacionales puede solicitarla cualquiera de los Estados miembros o la Comisión⁴¹².

El poder de iniciativa debe ser ejercido por la Comisión con absoluta autonomía e independencia, sin embargo, ésto no supone que los integrantes de la Comisión no puedan tomar el pulso de la comunidad en los temas que sean objeto de sus facultades.

Así, la regla general consiste en que las iniciativas son a cargo de la Comisión, y se busca que en los proyectos normativos aporte en la concepción de las decisiones una visión de conjunto inspirada en el interés comunitario. Al respecto se puede concluir que este derecho significa:

- 1) Que por consentimiento expreso de los Estados miembros, la inmensa mayoría de los actos del Consejo de Ministros no podrían ser adoptados si previamente éste no hubiese recibido la correspondiente propuesta normativa de la Comisión; y
- 2) Que en la mayor parte de los casos, el Consejo de Ministros puede aprobar o rechazar el acto propuesto por mayoría cualificada, pero si quiere modificarlo necesita unanimidad.

En consecuencia la iniciativa presentada por la Comisión es el marco de pensamiento, es decir, no es un trámite formal a través del cual se habilite a las demás instituciones comunitarias para debatir y cambiar radicalmente el proyecto legislativo, ya que las propuestas de la Comisión deben ser adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada, y en caso que pretenda modificarla es necesaria la unanimidad. De esta manera, la Comisión cuenta con el privilegio de que su propuesta no sea modificada de manera sustancial, y que en dado caso sólo sea a través del consenso entre todos los países miembros.

⁴¹¹ Cfr. Tamames, Ramón y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 225.

⁴¹² Hasta ahora la Comisión nunca ha ejercido este derecho, pues las revisiones a los tratados constitutivos han sido siempre a petición de los Estados miembros.

Por otro lado, el poder de iniciativa no debe catalogarse como un derecho, sino como un deber, ya que, si bien es cierto que la Comisión cuenta con discreción para presentar las iniciativas, también lo es que el Consejo puede iniciar un procedimiento ante el TJCE por inacción de la Comisión. En caso de que el TJCE constate la omisión de ésta, la obligará a que formule una propuesta en un tiempo prudente.

Este poder de iniciativa va acompañado de otro poder que puede ser ejercido por el PE o por el Consejo de Ministros: **El poder de estimulación**, que consiste en que pueden instar a la Comisión para que presente alguna propuesta cuando advierta que un tema comunitario no se encuentra totalmente agotado o perfectamente legislado. Este poder de estimulación no es vinculante para la Comisión.

El poder de decisión o de gestión. Respecto a este poder, “la Comisión, en los ámbitos CE y EURATOM, se presenta con una clara vocación de administración que asume la gestión de las Comunidades. La Comisión, como gestora de la Unión y guardiana de los tratados, adopta actos de naturaleza reglamentaria y administrativa de alcance general e individual”⁴¹³. Este poder es propio, pues no depende su ejercicio de la voluntad de otra institución. La Comisión idea los proyectos normativos, los articula y al estar en vigor, gestiona su debido cumplimiento. Un claro ejemplo del poder de gestión, es la administración de los fondos comunitarios llamados fondos estructurales, y que son los siguientes: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), y Fondo de Cohesión.

Aunque en el presupuesto comunitario se asignan las partidas, la Comisión tiene la facultad de gestionar los fondos comunitarios atendiendo a la orientación política que crea que deba darles. De esta manera una vez aprobado el presupuesto por el Consejo de Ministros y el PE, se le confía a la Comisión el poder de gestión o de aplicación a situaciones individuales, sin la intervención de alguna otra institución.

⁴¹³ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 121.

Por otro lado el **poder de gestión** engloba las decisiones respecto a los periodos transitorios de ingreso o de adhesión en relación con los nuevos Estados miembros, es decir, la Comisión es la gestora en estos nuevos periodos de transición. La Comisión cuenta con el derecho de imponer cláusulas de salvaguarda⁴¹⁴.

Asimismo, los tratados han reservado algunos poderes de esencia ejecutiva o de gestión, a favor del Consejo. Sin embargo, éste cuenta con la posibilidad de delegar dichas facultades a la Comisión. Por ejemplo, cuando el Consejo de Ministros establece la estructura básica normativa, éste puede delegar en la Comisión las competencias de ejecución. Aunque en la práctica el Consejo de Ministros hace uso de la facultad de delegación a favor de la Comisión, excepcionalmente se reserva el legislar los detalles. Las facultades delegadas son irrevocables, salvo casos excepcionales.

En los casos en que el Consejo de Ministros le delega las competencias de ejecución a la Comisión se somete su actividad a un seguimiento que realiza un Comité. De esta forma el Consejo, al atribuir cada competencia de ejecución a la Comisión, debe elegir el procedimiento de seguimiento o tipo de comité más adecuado al caso entre los previstos en la Decisión⁴¹⁵ sobre la comitología; hay, por tanto, *numerus clausus* limitándose la libertad de elección del Consejo de Ministros.⁴¹⁶

“Los poderes de control del cumplimiento del Derecho comunitario”. Relacionado con este tema, el artículo 211 del TCE dispone que con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión debe velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo.

⁴¹⁴ Cuando hay situaciones extraordinarias o especiales de crisis en un Estado, la Comisión tiene la facultad de suspender temporalmente y como excepción la aplicación de los Tratados en materia aduanera y de comercio interior. Los casos son los siguientes: 1. Durante los periodos de transición, en los que nuevos Estados se adherirán a la Unión (Los nuevos Estados podrán incumplir parcialmente la normatividad comunitaria con la finalidad de que se adapten al sistema comunitario). 2. En materia de mercado interior la Comisión puede mantener medidas excepcionales que un Estado intente sostener en un caso concreto. 3. En relación con el medio ambiente. Cuando un Estado se opone a que un producto se comercialice debido a que infringe las medidas ambientales; en este caso la Comisión es la única que decide la suspensión. Los Estados no pueden tomar estas determinaciones unilateralmente.

⁴¹⁵ Decisión adoptada el 13 de julio de 1987, y publicada el 18 del mismo mes y año. En esta decisión se regulan los comités de gestión, reglamentación y consultivos. El procedimiento en relación con el comité de salvaguardia fue añadido con posterioridad a la decisión de 1987.

⁴¹⁶ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 125.

De esta manera, la Comisión gestiona e inspecciona el cumplimiento del Derecho comunitario, por lo que se le considera como guardiana de los tratados, y esta función la lleva a cabo mediante el ejercicio de las siguientes competencias:

- a) De control preventivo. La Comisión cuenta con los medios jurídicos para hacer que se cumpla el acervo comunitario⁴¹⁷. Ahora bien, el poder con el que se encuentra investida la Comisión, no sólo es para sancionar, también es de carácter preventivo y disuasivo.

En este sentido, los Estados tienen la obligación de cooperar con la Comisión para el cumplimiento de su misión. En este sentido, ésta puede solicitarle a aquellos toda la información que sea necesaria para estar en aptitud de determinar si existe o no el incumplimiento.

El Estado sólo puede negarse a proporcionar información en casos relacionados con la seguridad estatal. “Si el Estado miembro no facilita la información o lo hace de forma insuficiente, la Comisión puede iniciar un procedimiento de constatación de infracción emitiendo un dictamen motivado y, si el Estado miembro no se ajusta al dictamen, la Comisión puede recurrir por incumplimiento ante el TJCE”.⁴¹⁸

- b) Para adoptar dictámenes y recomendaciones. La Comisión puede formular recomendaciones o emitir dictámenes respecto de materias comprendidas en el tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario. Aunque estos dictámenes y recomendaciones no tienen carácter vinculante, no son despreciados por los Estados, ya que poseen un valor moral y político muy importante, y por este motivo puede decirse que, cuando un Estado miembro presenta a la Comisión un proyecto para que ésta emita su informe o dictamen, o bien cuando el órgano ejecutivo comunitario emana una recomendación, tratando de inducir, en todo caso, al Estado miembro a que se ajuste a unas determinadas directrices

⁴¹⁷ La mayoría de los expedientes de infracción del Tratado de la CEE, en el curso de los primeros años, se referían a derechos de aduana y a contingentes. Posteriormente, pasaron a afectar a otras numerosas disposiciones del Tratado, y de manera especial a la aplicación de los reglamentos agrícolas. La diversificación aumentó con el desarrollo de las otras políticas comunes y, consiguientemente, la actividad de policía de la Comisión, lejos de disminuir, ha ido en continuo aumento (Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 227).

⁴¹⁸ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 162.

comunitarias, el destinatario no olvida que, tanto dictámenes como recomendaciones suelen constituir el nivel inicial de una norma jurídica posterior de carácter vinculante, por lo que el no tenerlas en cuenta para irse adaptando a las mismas, puede ocasionarle en el futuro dificultades que pudieran concluir con el establecimiento de un proceso contencioso ante el TJCE.⁴¹⁹

- c) Sancionadoras. Este tipo de competencias consiste en la facultad para imponer sanciones administrativas o pecuniarias a los sujetos del Derecho comunitario, tanto en su modalidad de Estados miembros, como a las personas físicas y jurídicas, dentro del marco de aplicación de los tratados fundacionales.

Otro supuesto en el que la Comisión debe ser informada por los Estados es sobre las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica a fin de incorporar las orientaciones generales que el Consejo Europeo haya aprobado para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad.

Por otro lado, la Comisión debe vigilar el cumplimiento del Derecho comunitario⁴²⁰ tomando en consideración que todos aquellos entes que estén relacionados con el poder público (municipios, comunidades autónomas, cortes, televisiones públicas, etc.) están sujetos a vigilancia por parte de la Comisión.

En relación con los particulares el TCE dispone que para la realización de las funciones que le son atribuidas, la Comisión puede recabar todo tipo de información y proceder a todas las comprobaciones necesarias.

Por tanto, la vigilancia que la Comisión ejerce no sólo es respecto a los Estados miembros, ya que cuenta con facultades para perseguir prácticas colusorias y poderes de revisión en cuestiones de competencia. Los tratados le otorgan poderes específicos para recabar información realizando inspecciones en las empresas. Algunas características de los procedimientos de revisión son las siguientes:

- La mayor parte de los procedimientos de revisión se inician por quejas de particulares.

⁴¹⁹ Cfr. Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Op. Cit. Pág. 126.

⁴²⁰ El 70% de las investigaciones que la Comisión comienza se deben a las quejas que los particulares o de las ONG's le hacen llegar por el incumplimiento de los Estados.

- La Comisión puede instaurar procedimientos de revisión respecto a particulares, pero únicamente respecto a empresas que ejerzan competencia desleal en el ámbito internacional, nunca localmente.
- El ámbito de transportes es uno de los más vigilados por la Comisión, al igual que el sector energético.
- Cuando se establecen límites de producción en un sector determinado, la vigilante es la Comisión.
- La sanción que impone la Comisión es siempre superior al beneficio que reporta la violación al Derecho comunitario, y por supuesto, le ordena al particular el cese de la actividad irregular.

3. EL CONSEJO EUROPEO.

El Consejo Europeo es una estructura comunitaria que ha permitido destrabar en el ámbito político algunos conflictos que a través de los procedimientos contemplados en los tratados fundacionales habría sido imposible resolver. Sin embargo, este órgano comunitario no siempre ha existido como tal, siendo su origen las Conferencias-Cumbre.

Así entonces, para desbloquear las situaciones críticas desde los años 60 se empezaron a celebrar las Conferencias-Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. No obstante, la celebración de estas Conferencias-Cumbre, es hasta la declaración final de la Cumbre de París de 1974 en donde se inserta en su texto el acta de nacimiento del Consejo Europeo al consignar que “los Jefes de Estado y/o Gobierno de los países comunitarios habrían de reunirse, acompañados de los ministros de Asuntos Exteriores, tres veces por año y cada vez que fuese necesario, en Consejo de la Comunidad y en el marco de la cooperación política”. De esa manera se sustituyen con las cumbres en que de desde 1961 se habían dado cita de modo irregular, sin frecuencia predeterminada⁴²¹, los máximos representantes de los ejecutivos

⁴²¹ Entre 1961 y 1974 se celebraron siete cumbres: París (febrero de 1961), Bonn (junio de 1961), Roma (mayo de 1967), La Haya (diciembre de 1969), París (octubre de 1972), Copenhague (diciembre de 1973) y París (diciembre de 1974).

Europeos por una institución extraña a los tratados fundacionales que pretendía una continuidad en estos encuentros al más alto nivel.⁴²²

Así es como los Estados miembros, en ese entonces, decidieron que los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieran formando un Consejo Europeo. En su condición de institución comunitaria, ningún precepto de los Tratados de París y de Roma, ni del Tratado de Bruselas de 1965 prescribía su composición, por lo que en un principio (reunión de Londres de 1977) simplemente se establecieron unas líneas generales de actuación, necesarias para:

- Efectuar intercambios informales de ideas en un contexto estrictamente reservado respecto de una amplia gama de cuestiones formales o de declaraciones públicas.
- Realizar deliberaciones destinadas a adoptar decisiones, a establecer directrices para futuras actuaciones o a dar lugar a declaraciones públicas que expresen una opinión consensada.
- Regular cuestiones que se mantuvieran como problemas sin solucionar en deliberaciones a otros niveles.⁴²³

Es a partir de la entrada en vigor del AUE (1987) cuando la figura del Consejo Europeo encuentra fundamento legal en su artículo 2, al establecer que:

El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo se reunirá al menos dos veces al año.

No hay que olvidar que “el Tratado de Maastricht confirmó el papel del Consejo Europeo como elemento de la cooperación intergubernamental de la Unión, a la que debe aportar el impulso necesario para su desarrollo, especialmente a través del establecimiento de políticas generales, especialmente: salud pública, lucha contra el fraude, establecimiento de una autoridad consultiva para la protección de datos, regiones ultraperiféricas y cooperación aduanera”⁴²⁴.

En el Consejo Europeo, los Jefes de Estado y de Gobierno se reúnen con el carácter de Consejo de la UE, para tratar tanto materias comunitarias, como de índole intergubernamental,

⁴²² Cfr. Molina del Pozo, Carlos Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Op. Cit. Pág. 93.

⁴²³ Cfr. Girón Larucea, José Antonio. “La Unión Europea”. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario. Op. Cit. Pág. 141.

⁴²⁴ Calvo Honero, Antonia. “Organización de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 82.

como son la PESC y la JAI. El denominador común de los temas a tratar es su importancia y complejidad, y por ello requieren un esfuerzo conjunto si se quiere asegurar un mínimo de cohesión, por encima del Consejo al nivel de Ministros. Así pues, debe quedar claro que mientras el Consejo Europeo se regula por el TUE, el Consejo de Ministros se rige por el TCE. Ambos órganos tienen en común a su Secretario General, convertido por Amsterdam en Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común.

En opinión de RAMÓN TAMAMES y MÓNICA LÓPEZ⁴²⁵, el problema más grave que representa la existencia del Consejo Europeo estriba en que los ministros reunidos en el Consejo ordinario de las Comunidades, 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.

3.1. Composición.

El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos se encuentran asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. “A falta de tratamiento explícito en el Acta Única sobre la designación de este último, se deduce que tal condición podrá recaer en cualquiera de los otros miembros que, junto a la figura del presidente, componen la Comisión”.⁴²⁶

3.2. Los poderes de orientación.

Una de las competencias más importantes del Consejo Europeo es el poder de orientación cuya finalidad, en palabras de ANTONIA CALVO HORNERO⁴²⁷, es impulsar la marcha de la Comunidad y fijar nuevos objetivos para la Unión.

⁴²⁵ Tamames, Ramón y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 242.

⁴²⁶ Molina del Pozo, Carlos Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Op. Cit. Pág. 93.

⁴²⁷ Calvo Hornero, Antonia. “Organización de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 82.

El TUE se dispone que el Consejo Europeo debe dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales. Un claro ejemplo de lo anterior es el supuesto contemplado en el apartado 2 del artículo 99 del TCE en el que se establece que:

El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad.

A partir de las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam, se reforzaron las competencias del Consejo Europeo al contemplarse que el Consejo Europeo examine anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adopte conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión.

Asimismo, basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión previa consulta al PE debe elaborar anualmente orientaciones que los Estados miembros deben tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo.

Aunada a estas funciones de orientación prioritaria, JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁴²⁸ sostiene que el Consejo Europeo contribuye a la progresión comunitaria fundamentalmente en tres aspectos:

- a) Liberando al Consejo de la CE de tener que considerar cuestiones que, por su importancia para los Estados miembros, al debatirse en un órgano que tiene que adoptar decisiones de acuerdo con un procedimiento que regula el sistema de formación de su voluntad, provocaban situaciones de gran tensión que impedían su normal funcionamiento en determinados momentos, llegando incluso a bloquear la dinámica comunitaria.

⁴²⁸ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. *La Unión Europea. "La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario"*. Op. Cit. Pág.139.

- b) Estableciendo una instancia en la que resulta posible tratar de discutir las cuestiones estratégicas de desarrollo comunitario al máximo nivel, en un contexto en el que se actúa con gran flexibilidad y en el que se pueden abordar todas las materias sin tener que adoptar decisiones concretas y obligatorias de forma inmediata y con la posibilidad de suspender aquellos asuntos respecto de los cuales no se haya llegado a un consenso suficiente.
- c) Desde otro punto de vista, supone la integración en la estructura comunitaria de las reuniones “en la cumbre” de los Estados miembros que tenían como objeto los problemas comunitarios. En este sentido su principal efecto ha consistido en amortiguar las diferencias de criterio entre los Estados miembros que, en el ámbito de las “conferencias en la cumbre”, actuaban con el condicionamiento de tener que desplegar todos los recursos de su soberanía en campo abierto para la defensa de sus intereses individualizados. Al incorporar esa situación al marco institucionalizado de un órgano, en cuya actuación siempre está presente el principio de colegialidad, los perfiles más duros de las posiciones de cada Estado miembro se han atenuado, siendo posible llegar a situaciones de consenso con más facilidad.

4. EL CONSEJO DE MINISTROS.

El Consejo de Ministros es la única institución de las CEE que reúne a representantes de los Estados miembros, y por ende, en su seno es donde se defienden los intereses de cada país, es decir en ésta institución se encarna el principio de representatividad territorial.

En términos generales, “el Consejo de Ministros es el órgano legislativo superior y es el encargado de adoptar las decisiones políticas más importantes. Adopta, a iniciativa de la Comisión, las decisiones necesarias para lograr los objetivos establecidos en el tratado. En el Consejo de Ministros se trata de llegar a un equilibrio entre los intereses de los Estados miembros y el interés general del Comunidad Europea. En esto y en la toma de decisiones, se diferencia de una Conferencia intergubernamental”⁴²⁹.

⁴²⁹ Calvo Hornero, Antonia. “Organización de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 79.

4.1. Naturaleza del Consejo.

Aunque el Consejo Europeo representa a los Estados miembros, no puede catalogarse como una Conferencia Intergubernamental, en dicha razón sus actos no son acuerdos internacionales; al respecto el TJCE ha sostenido que no se podría calificar de acuerdo internacional un acuerdo que se caracteriza como decisión comunitaria tanto por su objeto como por el marco institucional en el interior del cual ha sido elaborado.⁴³⁰

Por otro lado, los miembros del Consejo Europeo hacen valer intereses nacionales y el resultado de sus deliberaciones es armonizar esos intereses particulares en función del superior interés comunitario. Al respecto ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN⁴³¹ opinan que el Consejo, aunque no es independiente de los Estados, expresa una voluntad propia, distinta de la voluntad de cada uno de los Estados y la decisión del Consejo se impone a todos los Estados miembros, voten a favor o en contra o se abstengan. Como la voluntad del Consejo es distinta a la de sus miembros, un Estado, aún habiendo votado a favor, podría impugnar un acto del Consejo, pues el voto de un Estado no tiene relevancia autónoma; es un elemento de la voluntad colegiada. Por el contrario, un Estado miembro no pierde sus derechos (la legitimación activa ante el TJCE) por el hecho de haber contribuido a formar la voluntad de una institución de la Comunidad.

De esta manera, el Consejo es un órgano intergubernamental, pues emana de los poderes de decisión y soberanía de los Estados miembros y, sin embargo, se convierte en un órgano comunitario en el cual aparecen representados los intereses de los Estados miembros en cuanto tales.

No obstante lo anterior, hay que decir, que es un órgano independiente de dichos Estados, dado que ostenta un poder autónomo que lo capacita para tomar decisiones, así como la voluntad distinta de los integrantes, manifestada por sus propios actos y procedimientos de actuación. Esta mencionada independencia del Consejo se manifiesta, entre otros, por los siguientes rasgos:

- Libertad en cuanto se refiere a la convocatoria de las reuniones, las cuales no dependerán de los Estados miembros, sino de que exista una petición del presidente o de uno de los miembros del Consejo, o de la Comisión.

⁴³⁰ Cfr. Sentencia 38/79, Comisión vs Italia de 18 de febrero de 1979. Pág. 47.

⁴³¹ Mangas Martín Araceli; y Liñan Noguerras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 160.

- Las decisiones adoptadas por el Consejo no necesitan de la ratificación de los Estados una vez que han sido publicadas.
- Se pueden tomar decisiones por mayoría de los miembros que componen el Consejo.
- La abstención de un Estado no implica que no se pueda adoptar una decisión.
- Un Estado miembro puede, interponer ante el TJCE, un recurso contra una decisión adoptada por el Consejo.
- Un Estado no puede argumentar que su representante no atendió las instrucciones que le fueron dadas, para no cumplir con la obligación emanada de un acto del Consejo.
- Los propios tratados fundacionales establecen una distinción al considerar al Consejo como órgano comunitario cuando actúa por impulso de la Comisión, y como órgano gubernamental en el caso contrario, es decir, cuando actúa como una CIG.

Por otro lado, todas las actuaciones del Consejo de Ministros se rigen por el principio de legalidad, es decir, siempre deben fundar sus decisiones en algún artículo del TCE que regule la competencia del Consejo en dicha materia.

Por último, aunque el Consejo de Ministros cuenta con facultades legislativas para la puesta en práctica de los tratados fundacionales, su legitimidad no descansa, como sucede en los legislativos nacionales, en un mandato representativo otorgado por sus electores, sino en un mandato gubernamental, de ahí deviene uno de los principales problemas comunitarios relacionado con el déficit democrático de sus instituciones.

4.2. Composición.

El Consejo está compuesto por un representante⁴³² de cada Estado de rango ministerial⁴³³ que se encuentre facultado para comprometer al gobierno de dicho Estado.

⁴³² A su vez este representante debe formar parte del poder ejecutivo del gobierno del país que representa. Cada país nombra a su representante conforme a su Derecho constitucional. El fundamento de esta exigencia se deduce del artículo 205 del TCE.

⁴³³ No debe entenderse literalmente la frase rango ministerial, en el sentido que únicamente los ministros como miembros del Consejo de Ministros de un Estado podrían integrar el Consejo comunitario, sino que pueden representar a un Estado, indistintamente un Ministro o un secretario de Estado o el Presidente del Gobierno.

La composición personal es variable, pues dependiendo del tema a tratar será el representante que envíe cada Estado; por ejemplo, si el tema es de agricultura asistirán los ministros de la cartera respectiva. Debido a esta circunstancia, actualmente, dentro del Consejo existen nueve formaciones sectoriales⁴³⁴:

- i. Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
- ii. Asuntos Económicos y Financieros (incluido el presupuesto).
- iii. Justicia y Asuntos del Interior (incluida la protección civil).
- iv. Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.
- v. Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación, y Turismo).
- vi. Transporte, telecomunicaciones y Energía.
- vii. Agricultura y Pesca.
- viii. Medio Ambiente.
- ix. Educación, juventud y Cultura.

No existe impedimento legal alguno para que el Consejo de Ministros se reúna por el primero de los Ministros de cada país miembro; que dependiendo del derecho doméstico constitucional puede ser el Jefe de Estado o de Gobierno. Sin embargo, en algunos casos el TCE impone la necesidad que el Consejo se reúna en su formación de Jefes de Estado y Gobierno⁴³⁵.

Otro caso excepcional en su conformación consiste aquel en que se nombran representantes regionales⁴³⁶ o autonómicos con calidad de ministros. Este supuesto se justifica cuando se traten en el seno del Consejo asuntos que constitucionalmente sean competencia de las regiones y no a escala federal. En estos supuestos el gobierno del Estado miembro debe facultar expresamente a esa persona para comprometer la voluntad Estatal caso por caso.

Por otro lado, se contempla la figura de la representación en los términos del artículo 206 del TCE, que dispone en caso de votación, cada miembro del Consejo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.

⁴³⁴ Han llegado a existir hasta 22 conformaciones sectoriales.

⁴³⁵ La composición del Consejo con la formación de Jefes de Estado y Gobierno no debe confundirse con el Consejo Europeo, pues cuentan con finalidades y facultades distintas.

⁴³⁶ Se entiende que esta representación debe ser con base en la lealtad que le debe éste a su Constitución.

Por tal motivo, “la delegación de voto no está admitida mas que a favor de un miembro del Consejo; para que ello sea posible, se requiere la existencia de un mandato escrito que habrá de ser depositado en la Secretaría General. En todo caso, cada miembro del Consejo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros”.⁴³⁷

4.3. La Presidencia.

Respecto a la presidencia del Consejo, el TCE dispone que se ejerce por rotación por cada Estado miembro durante un periodo de seis meses según el orden que determine el Consejo por unanimidad⁴³⁸.

El sistema rotatorio semestral en la presidencia del Consejo se aplica a todos los niveles, es decir, tanto en sus reuniones al nivel de ministros como en el Consejo Europeo. Así entonces, las presidencias en la esfera del Consejo se ejercen por personas de una misma nacionalidad que aseguran así una cierta coordinación y continuidad en las actividades del Consejo. Obviamente la persona que ejerce la presidencia del Consejo variará según la temática a tratar en cada sesión; es decir, según sean Consejos sectoriales o de asuntos generales.

El Consejo se reúne por convocatoria de su presidente, a iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión. En la práctica comunitaria es habitual que sea a iniciativa del presidente en ejecución del calendario de sesiones programado que se lleven a cabo las reuniones, no obstante aquel puede convocar nuevas reuniones si lo estima necesario o urgente.

Por otro lado, la presidencia del Consejo no es en absoluto honorífica, pues cuenta con las siguientes facultades:

⁴³⁷ Molina del Pozo, Carlós Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Op. Cit. Pág. 102.

⁴³⁸ En un principio el Consejo determinó que el orden sería alfabético estricto tomando el nombre en su propio idioma. Posteriormente se decidió que el proceso debía de ser más flexible, por lo que adoptaron la fórmula de consensar los periodos. Actualmente tienen programadas las presidencias hasta el 2006. Optaron por abandonar el orden alfabético, debido a que en algunos casos se encimarían los periodos de la presidencia del Consejo con las actividades estatales de suma importancia, por ejemplo gestionar al mismo tiempo la Presidencia del Consejo y sobrellevar el periodo de elecciones internas en un Estado.

- a) Poder de decisión sobre el momento en que debe votarse una determinación, es decir, la presidencia decidirá si el tema se encuentra debatido ampliamente y se proseguirá a su votación. El artículo 7.1 del “Reglamento Interno del Consejo” permite a su presidente en ejercicio decidir por sí solo 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. Como debe señalarse en el orden del día, esta indicación acelera los contactos previos entre las delegaciones y estimula una transacción.⁴³⁹

De lo anterior se desprende que es un requisito *sine qua non* que en el orden del día se inserte la posibilidad de que se lleve a cabo la votación del tema en concreto para que el presidente pueda ejercer la facultad mencionada.

Aunque este poder no es de ejercicio exclusivo del presidente, goza de prerrogativa, ya que en caso de que alguno de los Estados miembros o la Comisión soliciten la votación, se precisa que esté a favor del recurso del voto la mayoría de los miembros del Consejo; por lo que puede advertirse que en el caso de que el presidente decida que un tema sea votado basta sólo su voluntad para concretar la votación.

- b) Conciliar intereses. La presidencia tiene que ser un componedor o mediador imparcial⁴⁴⁰ entre los países divergentes, dicho en otras palabras, debe buscar soluciones de compromiso entre los Estados en conflicto de intereses.
- c) Programar el calendario semestral, previo consenso con la Comisión y con la próxima presidencia (a fin de darle continuidad a la actividad comunitaria; asimismo, deben tomarse en consideración las reuniones celebradas en la presidencia que le antecede).
- d) Ostentar la representación de las Comunidades Europeas en los foros internacionales, en las Conferencias internacionales y frente a terceros países.

⁴³⁹ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, D. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 142.

⁴⁴⁰ El compromiso de imparcialidad por parte de la Presidencia supone que ésta se encuentre inhabilitada para defender los intereses del país del cual es nacional su titular, por lo que cuando haya divergencia(s) con otro Estado(s), aquel deberá nombrar un segundo funcionario que defienda la posición del Estado que detenta la presidencia.

- e) Firmar los reglamentos y notificar las directivas, las decisiones y las recomendaciones que adopte el Consejo.

4.4. Los poderes del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros⁴⁴¹ ejerce sus atribuciones más importantes en el marco de los tratados CEE y EURATOM y consisten en adoptar las principales disposiciones de aplicación de ambos tratados. El fundamento jurídico de esta atribución genérica se encuentra consagrada en el artículo 202 del TCE, al disponer que:

Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo:

- Asegurará la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros;
- Dispondrá de un poder de decisión;
- Atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca.

De esta manera este precepto establece las limitaciones que el Consejo de Ministros debe contemplar al momento de ejercer los poderes que le han sido conferidos, pues dicho artículo ordena que el ejercicio de las facultades atribuidas debe efectuarse:

- a) Con el propósito de alcanzar los fines establecidos en el tratado; mismos que se encuentran contemplados, tanto en el preámbulo, como en los artículos 2 y 3 del TCE, que, respectivamente, establecen lo siguiente:

PREÁMBULO... Resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, DECIDIDOS a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa, FIJANDO como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, RECONOCIENDO que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, DESEOSOS de contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales,

⁴⁴¹ Respecto a las atribuciones en el ámbito CECA eran mas reducidas y su actuación se basaba en un poder de coordinación y de tutela respecto de la Alta Autoridad. Sin embargo, ya no es relevante analizar dichas facultades, ya que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero ha expirado.

PRETENDIENDO reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar y deseando asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, RESUELTOS a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo, DECIDIDOS a promover el desarrollo del conocimiento más elevado posible para sus pueblos, HAN DECIDIDO crear una COMUNIDAD EUROPEA.

Artículo 2. La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Artículo 3. 1. Para alcanzar los fines enumerados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según ritmo previsto en el presente Tratado:

- a) la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,
 - b) una política comercial común,
 - c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;
 - d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas...;
 - e) una política común en los ámbitos de agricultura y pesca;
 - f) una política común en el ámbito de los transportes;
 - g) un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior;
 - h) la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;
 - i) el fomento de la coordinación entre las políticas de materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo;
 - j) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;
 - k) el fortalecimiento de la cohesión económica y social;
 - l) una política en el ámbito del medio ambiente;
 - m) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad;
 - n) el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico;
 - o) el fomento de la creación y el desarrollo de redes transeuropeas;
 - p) una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud;
 - q) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros;
 - r) una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo;
 - s) la asociación de los países y territorios de Ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social;
 - t) una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores;
 - u) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.
2. En todas las actividades, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

- b) De acuerdo con las disposiciones del tratado, los actos del Consejo de Ministros han de ceñirse a la técnica legislativa que dicho instrumento contempla para su elaboración, publicidad, vigencia, aplicación, etc.

Por otro lado, respecto a la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, hay que tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 99 del TCE que establece lo siguiente:

1. Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo.
2. El Consejo por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo.

Respecto al poder de decisión, éste es el más importante, ya que el Consejo de Ministros cuenta con la facultad compartida para aprobar normas. Esta atribución es conocida como *codecisión legislativa*⁴⁴², debido a que el PE también participa en el proceso legislativo.

Este poder de decisión consagrado a favor del Consejo de Ministros se establece expresamente en el artículo 202 del TCE, y consiste en que el Consejo normalmente ejerce sus competencias mediante la adopción de normas generales que se concretan en reglamentos, directivas o decisiones. Por otra parte, para adoptar estos actos, siempre tiene que actuar en colaboración con la Comisión, que tiene que presentarle una propuesta.

Es necesario aclarar que el Consejo de Ministros no tiene capacidad de iniciativa legislativa, pues es competencia exclusiva de la Comisión; en este sentido el Consejo se encuentra disminuido como legislativo.

Por otro lado, los tratados fundacionales le confieren poderes ejecutivos, pero comúnmente los delega a la Comisión, tal y como se ha explicado en el apartado correspondiente.

⁴⁴² Sólo en una media docena de casos el Consejo legisla de manera unitaria.

El Consejo actúa en materia de PESC en nombre de la Unión;⁴⁴³ ya que se le ha atribuido el poder de concertar a los Estados miembros en su seno, definir las posiciones y las acciones comunes y ejecutarlas.

En materia de moneda única y unidad monetaria, esta institución comunitaria tiene capacidad de sancionar a los Estados que pertenecen a la zona Euro⁴⁴⁴. Esta no es la única facultad del Consejo respecto de la política monetaria, ya que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al BCE y previo dictamen del PE, puede encomendar al Banco Central Europeo (BCE) tareas específicas respecto de las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades financieras. Además, puede adoptar medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación en la CE y, puede adoptar, ajustar o abandonar los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio y, por mayoría cualificada, decidir sobre las modalidades de negociación y celebración de los acuerdos sobre tipos de cambio. Asimismo, tiene funciones de control y puede participar en el ejercicio de competencias del BCE que afecten a las políticas económicas que coordina.⁴⁴⁵

Respecto a las relaciones exteriores de la Unión, el Consejo de Ministros cuenta con la atribución de decidir con quién se negocia y en qué términos. Esta institución se encarga de proporcionarle el mandato a la Comisión para que negocie atendiendo los límites y condiciones que aquella le impone para tal efecto.

Por lo tanto, 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 y de asociación en otros acuerdos internacionales de carácter económico.

En los pilares intergubernamentales PESC y JAI, el Consejo de Ministros tiene plenitud de facultades y poder de iniciativa.

⁴⁴³ Salvo la definición de principios y de las orientaciones generales que corresponde al Consejo Europeo.

⁴⁴⁴ La zona Euro no la conforman todos los Estados que forman parte de la Unión Europea, ya que decidieron no ingresar, como es el caso de Inglaterra.

⁴⁴⁵ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 148.

4.5. Los procedimientos de votación.

En virtud de la ampliación que sufrió la Unión Europea hacia los países del Este, se deben tomar en consideración tres momentos fundamentalmente para explicar los procedimientos de votación: I. Antes de la adhesión; II. Del 1º de mayo del 2004 hasta el 31 de octubre de 2004; y III. A partir del 1º de noviembre de 2004, y hasta la entrada en vigor del “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”.

Durante las tres etapas se conservan los tres tipos de votación que desde los tratados fundacionales venían funcionando: mayoría simple, mayoría cualificada y unanimidad. Lo que varía en cada etapa es el voto ponderado⁴⁴⁶ en los dos primeros supuestos, por lo que a continuación se analizará su regulación:

I. Antes de la adhesión. Los procedimientos de votación con antelación a que tenga lugar la ampliación según el TCE son por:

- a) Mayoría simple. El Consejo adoptaba sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componían, que se lograba con 44 votos⁴⁴⁷, atendiendo a la ponderación de los mismos que se presenta en la tabla del siguiente inciso.
- b) Mayoría cualificada. Existían casos en los que el acuerdo a ser adoptado por el Consejo debía reunir la mayoría cualificada, por lo que para la adopción de los acuerdos el Consejo requerirá al menos:
 - Sesenta y dos votos⁴⁴⁸, cuando debía ser adoptado a propuesta de la Comisión.
 - Sesenta y dos votos, que representaran la votación favorable de diez miembros como mínimo en los demás casos.

A cada Estado le correspondía un voto ponderado en razón de la población que representaban. Los votos se distribuían de la siguiente manera:

⁴⁴⁶ Con la finalidad de obtener un equilibrio entre los Estados, los países pequeños se ven sobrerrepresentados, al momento de ponderar su voto.

⁴⁴⁷ Desde el 1º de enero de 1995, tras la respectiva ampliación a quince Estados, se aplicaba esta mayoría simple.

⁴⁴⁸ Con este sistema no es posible que haya alianzas de pequeños y medianos contra los Estados grandes, y viceversa; o del norte contra el sur; o de los viejos contra los nuevos.

Estado	Voto ponderado
Alemania	10
Austria	4
Bélgica	5
Dinamarca	3
España	8
Finlandia	3
Francia	10
Grecia	5
Irlanda	3
Italia	10
Luxemburgo	2
Países Bajos	5
Portugal	5
Reino Unido	10
Suecia	4
Total	87

Por otro lado las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedían la adopción de los acuerdos del Consejo que requerían de unanimidad; y la minoría de bloqueo se obtenía con 26 votos de los Estados miembros para tomar la decisión. En consecuencia, para contar con la llamada minoría de bloqueo con el objeto de frenar temporalmente cualquier proyecto, e incidir así en su solución definitiva, se requerían de 26 votos. Si bien, el llamado compromiso de Ioannina —logrado por España y el Reino Unido tras largo forcejeo en 1993, durante la presidencia griega—, permitía que con un número entre 23 y 25 votos, pudieran abrirse negociaciones por un plazo razonable, a fin de encontrar una solución satisfactoria a las partes enfrentadas.⁴⁴⁹

II. A partir del 1º de mayo de 2004 y hasta el 31 de octubre de 2004. De conformidad con las Actas de Adhesión de los nuevos Estados, el voto ponderado se modificó de la siguiente manera:

⁴⁴⁹ Cfr. Tamames, Ramón y López, Mónica. “La Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 220.

Estado	Voto ponderado
Alemania	10
Austria	4
Bélgica	5
Chipre	2
Dinamarca	3
Eslovaquia	3
Eslóvenia	3
España	8
Estonia	3
Finlandia	3
Francia	10
Grecia	5
Hungría	5
Irlanda	3
Italia	10
Letonia	3
Lituania	3
Luxemburgo	2
Malta	2
Países Bajos	5
Polonia	8
Portugal	5
Reino Unido	10
República Checa	5
Suecia	4
Total	124

Los acuerdos del Consejo requerían para su adopción:

- Un mínimo de ochenta y ocho votos a favor cuando el tratado requiriera su adopción a propuesta de la Comisión.
- En los demás casos, la adopción de los actos del Consejo requerían de un mínimo de ochenta y ocho votos a favor emitidos por al menos dos tercios de los miembros.

III. A partir del 1º de noviembre de 2004. De conformidad con las Actas de Adhesión de los diez nuevos Estados miembros, el voto ponderado para cada Estado miembro quedó de acuerdo a la siguiente tabla:

Estado	Voto ponderado
Alemania	29
Austria	10
Bélgica	12
Chipre	4
Dinamarca	7
Eslovaquia	7
Eslovenia	4
España	27
Estonia	4
Finlandia	7
Francia	29
Grecia	12
Hungría	12
Irlanda	7
Italia	29
Letonia	4
Lituania	7
Luxemburgo	4
Malta	2
Países Bajos	13
Polonia	27
Portugal	12
Reino Unido	29
República Checa	12
Suecia	10
Total	320

Para su adopción, los acuerdos requerirán:

- Al menos doscientos treinta y dos votos que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros, cuando deban adoptarse a propuesta de la Comisión.
- En los demás casos, requerirán al menos doscientos treinta y dos votos que representen la votación favorable de dos tercios de los miembros como mínimo.
- Cuando el Consejo de Ministros adopte una decisión por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá solicitar que se compruebe que los Estados miembros que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62 por 100 de la población total de la Unión. Si se pusiere de manifiesto que esta condición no se cumple, la decisión no será adoptada.

Una vez que ha quedado clarificado el sistema de ponderación del voto, es preciso señalar en que supuestos el Consejo de Ministros puede votar por mayoría simple, por mayoría cualificada o por unanimidad.

La mayoría simple es la modalidad básica, salvo disposición en contrario, y se emplea para establecer, por ejemplo:

- El estatuto de los comités de trabajo que colaboran con el Consejo de Ministros y con la Comisión;
- El reglamento interno del propio Consejo de Ministros;
- La adopción de las propuestas de la Comisión; etc.
- En general todos los actos atípicos, no regulados específicamente en el TCE, que se adoptan para el funcionamiento interno de la institución como elementos necesarios para su actuación, y que, por lo tanto, carecen de efectos jurídicos para terceros.⁴⁵⁰

La mayoría cualificada es el procedimiento de votación empleado con mayor regularidad.

Algunas de las áreas donde las decisiones deben tomarse por mayoría cualificada son:

- Fomento del empleo.
- Reforzamiento de la cooperación aduanera.
- Lucha contra la exclusión social.
- Garantía de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres.
- Fomento de la salud pública.

La votación por unanimidad⁴⁵¹ es una modalidad establecida para la adopción de decisiones de gran relevancia e importancia. Por ejemplo, para la revisión de los tratados fundacionales, o para modificar las propuestas de la Comisión, tal y como lo dispone el TCE:

Cuando, en virtud del presente Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión, dicho acto no podrá introducir ninguna modificación a dicha propuesta, a menos que sea adoptado por unanimidad...

⁴⁵⁰ Girón Larucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Págs. 152 y 153

⁴⁵¹ La unanimidad responsabiliza a uno o varios Estados del veto, pero también puede influir sobre un Estado aislado para aceptar una transacción (Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 155).

Con la intención de proteger la normalidad de funcionamiento de la Comunidad Europea, el TCE incluye dispositivos para evitar que la exigencia de unanimidad pueda significar un motivo permanente de bloqueo, por ejemplo el artículo 88 del TCE que dispone que a petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir por unanimidad que la ayuda que le ha concedido o va a conceder dicho Estado sea compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto. Con este tipo de determinaciones a favor de la Comisión se protege el interés de la Comunidad en la hipótesis que por intereses propios un Estado intentará bloquear la decisión del Consejo de Ministros en este aspecto.

5. EL PARLAMENTO EUROPEO.

El PE⁴⁵² puede definirse como una institución de carácter esencialmente política, que representa a los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Sus integrantes son elegidos mediante sufragio universal directo por un periodo de cinco años. En este sentido NICOLÁS NAVARRO BAUTISTA⁴⁵³ sostiene que:

Desde las negociaciones que desembocaron en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se puso de manifiesto la necesidad de instaurar un control democrático a través de un organismo de control político que representase la opinión de los ciudadanos. De igual modo, el preámbulo del Tratado de la Comunidad Económica Europea hace alusión a la intención de los fundadores de sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos.

Este órgano encarna el principio democrático pues representa a los ciudadanos de los pueblos⁴⁵⁴, pues sus miembros no tienen vinculación directa ni indirecta con los gobiernos, situación que permite que ejerzan el cargo con plena legitimidad democrática. En este sentido ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN⁴⁵⁵ sostienen que:

⁴⁵² Es la Asamblea que figura originariamente en los Tratados, y se otorgó asimismo la denominación de Parlamento Europeo en 1958 y la mantuvo hasta 1962.

⁴⁵³ Navarro Batista Nicolás. "Parlamento Europeo y Poder Normativo en la Unión Europea". Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, España. 1995. Pág. 23.

⁴⁵⁴ En ninguna organización internacional se tiene un órgano similar.

⁴⁵⁵ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 164.

La opción por el principio democrático se debió a la creencia, firmemente compartida y mantenida por los Estados miembros de que la integración europea tiene que encontrar sus cimientos políticos en una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos que hiciese realidad, a través de la participación de los ciudadanos en la vida política de las CCEE, el establecimiento de una Comunidad más amplia y más profunda entre pueblos durante largo tiempo opuestos por divisiones sangrientas. La participación de los pueblos de los Estados miembros en el PE hace de las CCEE y, en su conjunto, de la Unión Europea una organización fundada en la democracia representativa y en el pluralismo político.

La legitimidad democrática que le proporciona a sus miembros ser electos por sufragio universal directo, es un principio que no siempre ha formado parte de esta institución, ya que los tratados constitutivos preveían en sus versiones primarias que la Asamblea estaría formada por delegaciones de los Parlamentos nacionales, y fue hasta 1976 que se cambió el sistema de elección, al aprobarse el Acta relativa a la elección por sufragio universal, que a su vez se consolidó al celebrarse en 1979 las primeras elecciones.

Por otro lado al PE le corresponde, en la forma prevista en cada caso en los tratados:

- Participar en el proceso de adopción de los actos comunitarios, ya sea mediante los procedimientos de codecisión y de cooperación, ya sea mediante la emisión de dictámenes conformes y dictámenes consultivos.
- Dispone de determinado poder de decisión en la adopción del presupuesto.
- Cuenta con la clásica competencia de control político sobre la Comisión, por ejemplo, aprueba la investidura del presidente y los miembros de la Comisión. Además, este último debe rendirle informe de sus actividades, así como justificar su actuación en los debates plenarios públicos y presentar anualmente un informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas⁴⁵⁶.
- Se le otorgó el derecho de evocación, que es la posibilidad de solicitar a la Comisión que haga propuestas legislativas, pero sin que se vincule a esta última a realizarlas.

Por último, el PE no dispone de poderes legislativos análogos a los de las respectivas asambleas nacionales, en virtud de que en el sistema comunitario la iniciativa es competencia de la Comisión, y es el Consejo quien aprueba la mayoría de la legislación comunitaria.

⁴⁵⁶ Cfr. Calvo Homero, Antonia. Organización de la Unión Europea. Op. Cit. Pág. 77.

5.1. Composición y organización interna.

Los Estados que conforman la UE han acordado que el PE se integre mediante el principio de proporcionalidad regresiva y aplicando la sobrerrepresentación a favor de los pequeños países y de infrarrepresentación respecto de los Estados más poblados.

El TCE dispone que el PE esté compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, y ejercerá las competencias que le atribuyan los Tratado fundacionales. El número de miembros del PE no debe exceder de setecientos treinta y dos y su composición es la siguiente:

Estado	Escaños hasta antes de junio de 2004	Escaños ⁴⁵⁷ a partir de junio de 2004
Alemania	99	99
Reino Unido	78	87
Francia	78	87
Italia	78	87
España	54	64
Polonia		54
Países Bajos	27	31
Bélgica	24	31
Grecia	24	25
Portugal	24	25
República Checa		24
Hungría		24
Suecia	19	22
Austria	18	21
Dinamarca	14	16
Finlandia	14	16
Eslovaquia		14
Irlanda	13	15
Lituania		13
Letonia		9
Eslovenia		7
Estonia		6
Chipre		6
Luxemburgo	6	6
Malta		5
Total	626	732

Este sistema de representación basado en los esquemas de infra y sobrerrepresentación cuenta con algunos inconvenientes, ya que este reparto tiene en cuenta una proporcionalidad muy poco

⁴⁵⁷ Este número de diputados tiene fundamento en el artículo segundo del Protocolo sobre la Ampliación de la Unión Europea adjunto al Tratado de Niza.

acorde con la población de cada Estado miembro; 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 en lo más aparentemente comunitario como debería de ser el PE. La sobrerrepresentación de los Estados pequeños es aplastante: cada 808.000 alemanes o cada 609.000 españoles ó 392.000 portugueses, frente a 60.000 Luxemburgueses que están representados por un diputado.⁴⁵⁸

La desigualdad de trato en el sistema de representación no sólo es evidente entre países grandes y pequeños, sino que aún entre Estados con dimensiones similares existe ésta, ya que Francia, Italia y Reino Unido cuentan con el mismo número de representantes, mientras sus poblaciones no son iguales.

Por otro lado los diputados cuentan con los siguientes privilegios e inmunidades⁴⁵⁹:

- a) Libertad de desplazamiento sin restricción alguna;
- b) Facilidades aduaneras y de control de cambios;
- c) No pueden ser objeto de persecución o detención en razón del ejercicio de su función;
- d) Gozan de inmunidad de jurisdicción penal que sólo podrá ser levantada por el Parlamento Europeo;
- e) No podrá invocarse la inmunidad en caso de delito flagrante.

Los eurodiputados deben votar personalmente, lo que supone que la emisión del voto por delegación se encuentre prohibido, en virtud de que el mandato europeo tiene carácter representativo de la ciudadanía europea, y por ende, se encuentran impedidos a vincular su voluntad a cualquier instrucción, y a recibir mandato imperativo alguno. No obstante, al igual que a nivel nacional, este antiguo principio de la democracia representativa es sistemáticamente transgredido por la influencia de los partidos políticos y su férrea disciplina.

De conformidad con el Reglamento Interno del PE los diputados pueden organizarse en grupos atendiendo a sus afinidades políticas, por lo que se estructuran en grupos políticos, no por nacionalidades. Debido a esto las listas se presentan por los partidos políticos y no por el

⁴⁵⁸ Cfr. Mangas Martín, Araceli; Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 168.

⁴⁵⁹ Cfr. Protocolo sobre los Privilegios y las Inmunidades de 8 de abril de 1965, anexo al Tratado de Fusión de los Ejecutivos.

gobierno. Asimismo, este precepto permite formar un grupo parlamentario⁴⁶⁰ con:

- a) 14 diputados si por lo menos son de cuatro nacionalidades diferentes. De esta manera el umbral mínimo es lo suficientemente bajo, dado el número total de parlamentarios, para permitir a las formaciones minoritarias tener su propio grupo y atemperar así el obstáculo de algunas legislaciones nacionales que ya les hicieron superar un porcentaje mínimo de votos para obtener esos escaños; por otro lado, se privilegia la formación de grupos parlamentarios transnacionales.⁴⁶¹
- b) 12 diputados si éstos pertenecen cuando menos tres o más Estados miembros;
- c) 15 diputados en caso de que sean sólo nacionales de dos Estados miembros;
- d) 23 diputados cuando el grupo se constituya con diputados de un solo Estado miembro.

La mayoría absoluta es la que elige al presidente del PE. Después del cuarto intento sólo se necesita la mayoría simple para nombrarlo. Entre sus funciones:

- a) Dirigir las actividades parlamentarias;
- b) Disponer de todos los poderes cuando preside las deliberaciones (da la palabra, somete a votación los asuntos, proclama los resultados, hace observar el Reglamento, etc.); y
- c) Representar al PE en el interior de la Unión Europea y en las relaciones internacionales.

5.2. El sistema de votaciones y *quórum*.

Por regla general, las determinaciones se toman por la votación favorable de la mayoría de los presentes⁴⁶². Se necesita al menos 1/3 para que exista *quorum*⁴⁶³. Cuando en los tratados fundacionales se menciona que la determinación se adoptará por la mayoría que componen el PE se refiere a la mayoría de aquellos que la componen, no de los que se encuentren presentes.

⁴⁶⁰ Los diputados pueden manifestar su voluntad de no pertenecer a ningún grupo parlamentario y sólo se puede pertenecer a un solo grupo.

⁴⁶¹ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 170.

⁴⁶² Sin embargo, para determinadas cuestiones se pueden exigir otras mayorías, por ejemplo, la aprobación de enmiendas, pues se exige una mayoría absoluta de los diputados que integran el PE; o bien la moción de censura a la Comisión exige una doble mayoría de 2/3 de los votos expresados y la mayoría absoluta de los miembros que componen el PE, etc.

⁴⁶³ El Presidente del PE no cuenta con facultades para cerciorarse de que hay quórum para celebrar las sesiones plenarias. El conteo tiene que ser solicitado por un eurodiputado.

En otros casos excepcionales se contempla que la votación sea por las 2/3 partes de los presentes que representen la mitad mas uno de sus miembros; o bien por las 3/5 partes de los presentes y que representen la mitad mas uno de sus integrantes (por ejemplo, para rechazar el presupuesto).

El TCE establece que el propio PE cuenta con la facultad de aprobar su propio Reglamento Interno que funde el ejercicio de sus atribuciones competenciales.

5.3. La elección mediante sufragio universal directo.

Actualmente, el PE es una asamblea de representantes elegidos mediante sufragio universal directo, pero en sus comienzos se elegía a sus miembros de entre aquellos que conformaban los Parlamentos nacionales, es decir, era una elección de segundo grado. En los propios tratados fundacionales se contempló la transformación en el sistema de elección, por lo que a partir de 1979 la elección fue por medio de sufragio universal.

En la actualidad, esa unión de pueblos encuentra un punto de referencia indispensable en la institución que nace con vocación de representar sus intereses y, además, con un rasgo excepcional, consistente en la previsión de que sus miembros sean elegidos mediante sufragio universal directo. Los miembros del PE son electos por un periodo de 5 años.

En primera instancia, las elecciones se regulaban por el Acta de 1976, pero se dejó a la legislación interna de cada Estado miembro determinar algunos extremos que regirían el procedimiento electoral europeo.

De conformidad con TCE todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al PE en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Lo anterior se traduce en que se puede optar por votar o presentarse como candidato en el Estado del que se es nacional o en el de residencia; si se opta por el Estado de residencia, deberá de inscribirse en el censo electoral, y entonces gozará del derecho en igualdad de condiciones con los nacionales.

Con la finalidad de que todas las fuerzas y corrientes políticas se encuentren representadas dentro del PE se determinó que los Estados establecieran umbrales mínimos que en ningún caso pueden ser menores a 5% de la representación. Asimismo, se contempla en la legislación comunitaria un techo de inversión para las campañas electorales.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, los Estados pueden introducir otras modalidades⁴⁶⁴ además de las establecidas en la legislación comunitaria, a saber:

- a) Formar parte del Gobierno de un Estado miembro;
- b) Ser miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas;
- c) Ser juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia comunitario;
- d) Ser miembro del Tribunal de Cuentas de la Comunidad;
- e) Pertener al Comité Consultivo de la CECA o al Comité Económico y Social de la CEE y de la CEEA;
- f) Pertener al Consejo de Administración, al Comité de Dirección o ser empleado del Banco Europeo de Inversiones; y
- g) Ser funcionario o agente en situación de activo de alguna de las instituciones de la Comunidad, o de los organismos especializados que les están afectados.

5.4. El poder de control político.

El poder de control político lo ejerce el PE a través de las siguientes actividades:

- a) Interpelaciones a la Comisión o al Consejo (pueden ser orales y escritas);
- b) Establecimiento de comisiones temporales de investigación;
- c) Rendición en su seno de un informe general anual a cargo de la Comisión y de informes sectoriales;
- d) La moción de censura y la votación de confianza a la Comisión; y
- e) Participación en los nombramientos de otras instituciones.

⁴⁶⁴ Antes del año 2002 se permitía en la práctica la compatibilidad entre el mandato europeo y el nacional; actualmente se encuentra prohibido el ejercicio de ambos mandatos. Los únicos países que hacían uso de dicha compatibilidad eran Francia y el Reino Unido.

Interpelaciones a la Comisión o al Consejo: El PE puede ejercer el control político mediante las interpelaciones o preguntas que dirija hacia la Comisión y al Consejo en general y en el marco de la PESC⁴⁶⁵ y de la JAI.

La Comisión tiene tanto el derecho como la obligación, cuando es interpelada, de asistir a las reuniones del pleno y de las comisiones.⁴⁶⁶

Establecimiento de comisiones temporales de investigación. El ejercicio de este poder se refleja en la facultad del Parlamento para establecer comisiones *ad hoc* para investigar algún tema en específico. Esta atribución se encuentra consagrada en el artículo 193 del TCE que ordena lo siguiente:

En cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las competencias que el presente Tratado confiere a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional.

Rendición en su seno de un informe general anual a cargo de la Comisión y de informes sectoriales. Los tratados fundacionales han previsto que la Comisión presente anualmente ante el PE un informe general sobre la totalidad de las actividades comunitarias desarrolladas y sobre la aplicación de las políticas comunitarias.

El informe es estudiado en sus diferentes partes por las comisiones parlamentarias y da lugar en sesión plenaria a un debate sobre el mismo y a la aprobación de una resolución. También la Comisión elabora otros informes sectoriales: sobre agricultura, sobre política de competencia, etc, que originan un debate anual y el correspondiente control político sobre tales sectores.

Además, la Comisión debe presentar cada tres años un informe sobre los avances en materia de cohesión económica y social. Por último, la Comisión debe presentar con la misma periodicidad un informe acerca de la aplicación de las disposiciones relacionadas a la ciudadanía de la Unión.

⁴⁶⁵ El control político no se limita al pilar comunitario, sino que también está asociado a los pilares intergubernamentales.

⁴⁶⁶ Girón Larrucea, José Antonio. "Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo". Op. Cit. Pág. 179.

La moción de censura y la votación de confianza a la Comisión. El PE puede promover una moción de censura contra la Comisión Europea y con ello lograr la dimisión de los comisarios. Basta que una décima parte de los miembros que conforma el PE pida la censura con mención expresa de los motivos concretos, para que se plantease en su pleno, tal y como lo regula el artículo 201 del TCE al disponer que:

Art. 201. El Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública. Si la moción de censura fuere aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos. Continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta su sustitución con arreglo al artículo 214. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que expire el mandato de los miembros de la Comisión obligados a renunciar colectivamente a sus cargos.

Por último la moción de censura sólo puede ser planteada en relación con la Comisión como cuerpo colegiado, por lo que no se admiten reprobaciones de algún Comisario en particular.

Participación en los nombramientos de otras instituciones. Además de participar en la designación del Presidente de la Comisión y autorizar más tarde su investidura de toda la Comisión, el Parlamento Europeo interviene en los siguientes nombramientos:

- a) Designa al Defensor del Pueblo por mayoría de votos emitidos; y
- b) Es consultado por el Consejo antes de nombrar a los miembros del Tribunal de Cuentas y a los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

En suma, se puede considerar que la progresiva ampliación de las competencias de control del PE se ha desarrollado en función de un refuerzo necesario del principio de equilibrio institucional, de forma que, aunque no tenga un alcance comparable a las que ejercen los Parlamentos de los Estados miembros, si que supone un elemento considerable para la realización de las funciones del conjunto institucional comunitario, en el que el PE constituye un factor de coordinación y transparencia imprescindible en el momento actual para el funcionamiento de la CE.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ Cfr. Girón Larrucea, José A. "Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo". Op. Cit. Pág. 184.

5.5. Los poderes en el proceso normativo y el Parlamento Europeo.

El PE no cuenta con el poder de iniciativa en el ámbito legislativo, excepto en el ámbito electoral, sin embargo interviene dentro del proceso normativo, a través de los siguientes poderes: a) Consultivo y de deliberación; b) De cooperación; c) De codecisión; y d) Para emitir dictamen conforme.

La regla general en el proceso normativo consiste en que el PE cuenta con facultades de codecisión⁴⁶⁸ con el Consejo de Ministros. Una de las características más relevantes dentro del procedimiento de codecisión consiste en que: “ambos poderes colegislativos, PE y el Consejo, disponen de poder suficiente para bloquear un proyecto que no les satisfaga”.⁴⁶⁹

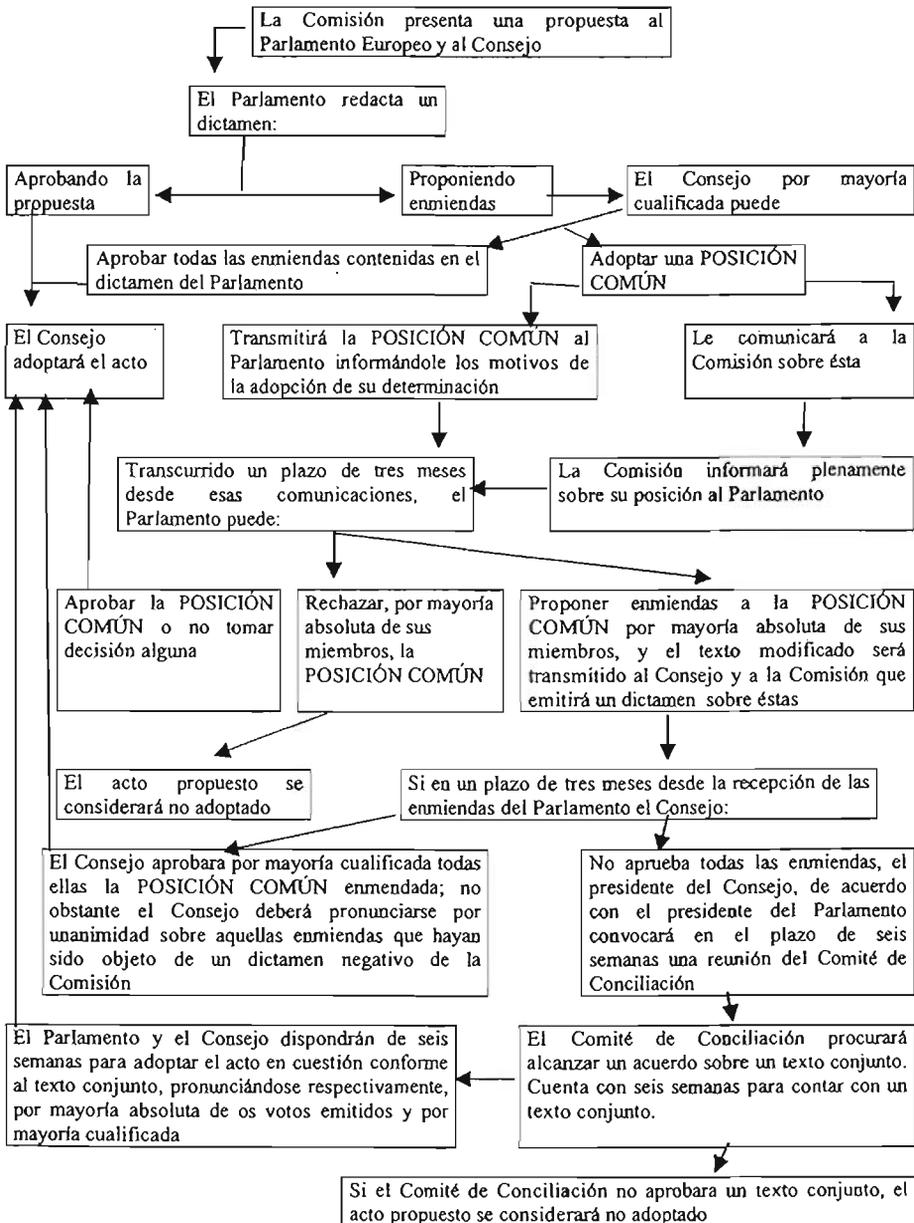
Los casos taxativos para los que se emplea este procedimiento legislativo son: Directivas o reglamentos para la libre circulación de trabajadores; Directivas para el desarrollo del “Programa General de Supresión de Restricciones al Derecho de Establecimiento” (PGSR); Directivas de ejecución del PGSR; Directivas de coordinación de las disposiciones nacionales sobre derecho de establecimiento; Directivas sobre el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos; Medidas de fomento de la cultura; Medidas de fomento de la salud pública; Medidas de protección a los consumidores; Medidas sobre redes transeuropeas; Adopción del Programa Plurianual de I+D; Participación del Parlamento en la adopción de actos comunitarios; Programas de Acción medioambiental; Aprobación de tratados comerciales y aprobación de tratados de asociación.

Por último, todo acto que sea adoptado conforme a este procedimiento debe ser firmado de manera conjunta por el presidente del Parlamento y por el presidente del Consejo. El procedimiento de codecisión se encuentra regulado en el artículo 251 del TCE, y se puede esquematizar en el siguiente diagrama:

⁴⁶⁸ Algunas materias que se legislan a través de este procedimiento, son: política social, discriminación, redes europeas, estadísticas, mercado interior, etc.

⁴⁶⁹ Tamames, Ramón y López, Mónica. “La Unión Europea”. Alianza Editorial. Op. Cit. Pág. 253.

El Concepto de Soberanía Estatal en la Unión Europea



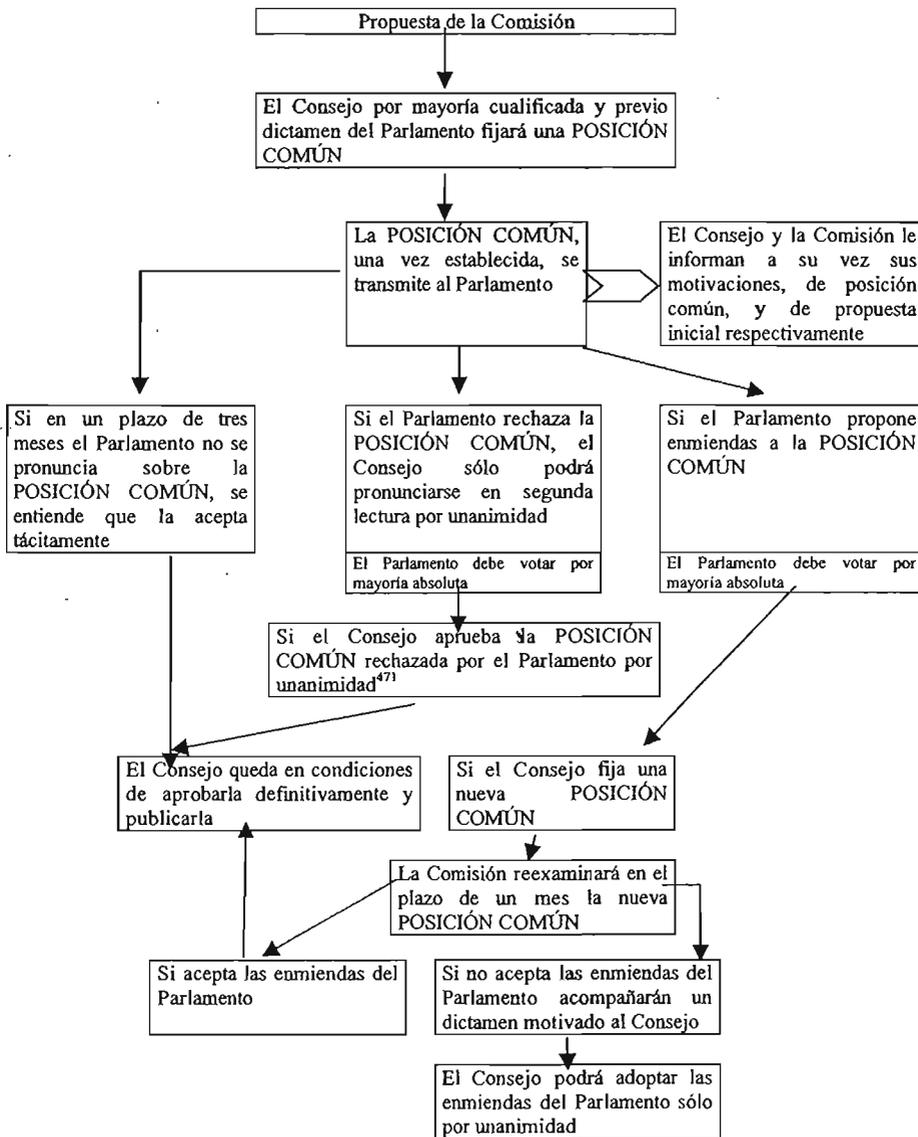
Hay casos en los que sólo es necesario instrumentar ante él un procedimiento ordinario de consulta, no vinculante, pero cuya existencia es indispensable para la validez del acto comunitario⁴⁷⁰; el dictamen de referencia es conocido como dictamen consultivo preceptivo. En la práctica, la Comisión le somete a consulta todas o casi todas sus propuestas normativas aunque no lo exijan los tratados, y el Consejo también, lo hace, si bien en inferior medida (dictamen consultivo facultativo). En todo caso, el dictamen consultivo (ya sea preceptivo o facultativo) no es vinculante para la institución que lo solicita.

Además, estas facultades de codecisión y consulta, existe un procedimiento de cooperación, que está condicionado, por sus características mismas, a supuestos en los que el Consejo de Ministros decide por mayoría cualificada. El campo de la cooperación es pues, limitado a determinadas materias.

Los casos taxativos para los que se emplea este procedimiento legislativo son: Prohibición de conductas discriminatorias; Normas y condiciones comunes sobre transportes; Normas sobre la Unión Económica y Monetaria; Medidas para contribuir a los objetivos del TUE en materias de educación, formación, profesorado y juventud; Decisiones sobre FEDER; Disposiciones sobre el Programa Plurianual I+D; Realización de los objetivos en materia de medio ambiente; Adopción de medidas de materia de cooperación al desarrollo; Participación del Parlamento en la adopción de actos comunitarios; Acuerdo sobre Política Social; y Directivas de Política Social.

El procedimiento de cooperación se encuentra regulado por el artículo 252 del TCE, que dispone que cuando el Tratado ordene que un acto se adopte conforme al precepto antes mencionado deberá atenerse a las siguientes reglas:

⁴⁷⁰ En el caso de un dictamen consultivo preceptivamente exigido por los Tratados, si el Consejo o la Comisión no solicitasen o 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. Así, el TJCE anuló el Reglamento del Consejo en los asuntos de *Roquette et freres vs. Consejo*, 138/79 y *Maizena vs. Consejo*, 139/79, debido a que el Consejo no esperó el dictamen del Parlamento y era preceptivo conocerlo para adoptar dicho Reglamento. Para el Tribunal el derecho de consulta del Parlamento no queda satisfecho por la simple petición de dictamen sino que su respeto implica que el Parlamento exprese su opinión (Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueiras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 182 y 183).



⁴⁷¹ De hacerlo así, la posición común queda aprobada sin más consultas al Parlamento. Por tanto, en este caso, el órgano parlamentario carece de la capacidad final del bloqueo.

Por otro lado, el AUE en 1986 incorporó un procedimiento de participación del PE en el poder de decisión del Consejo de Ministros a través de la emisión de dictámenes conformes, principalmente en dos áreas: la adhesión de nuevos Estados miembros y los acuerdos internacionales de asociación.

La naturaleza jurídica de los dictámenes conformes es la de un acto de autorización para celebrar un acuerdo internacional, similar al que se precisa en el Derecho interno por parte de los Parlamentos nacionales para la prestación del consentimiento del Estado. Mediante la autorización, sin duda, participa en el poder de decisión en la medida en que no podrá haber acuerdo sin su autorización, y que su negativa impide adoptar el acuerdo en cuestión.⁴⁷²

Ejemplos de negativa del PE para emitir dictamen conforme lo fueron los Protocolos financieros con Israel y un acuerdo con Marruecos.

El Tratado de la UE extendió la necesidad de que en materias distintas a los tratados internacionales se requiriera el dictamen conforme del PE. Dichas áreas son:

- Respecto al derecho de los ciudadanos europeos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- En relación con la posibilidad de que el Consejo encomiende al BCE tareas específicas respecto a políticas ligadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las empresas de seguro.
- Asimismo, será necesario un dictamen conforme para la determinación de funciones, objetivos y prioridades de los Fondos estructurales y Fondo de Cohesión.
- Por último, el PE además de elaborar el proyecto normativo del Procedimiento Electoral Uniforme, tiene derecho a examinar y aprobar las modificaciones que introduzca el Consejo.

⁴⁷² Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 190.

5.6. Poderes presupuestarios.

El PE no cuenta con atribución exclusiva en esta materia, sino que su intervención es complementaria a la de la Comisión y a la del Consejo de Ministros. Sin embargo, las competencias que actualmente tiene atribuidas al respecto no fueron desde su origen incluidas en los Tratados fundacionales sino que se le otorgaron posteriormente, ya que desde 1975 se contemplaba que el presupuesto comunitario se financiaría en su totalidad con recursos propios derivados de ingresos procedentes del arancel exterior común, de las exacciones sobre los productos agrarios de terceros países y un porcentaje del IVA recaudado por cada Estado, y por lo tanto se consideró necesaria la participación del PE en el proceso de decisión del presupuesto de las Comunidades Europeas.

De esta manera, desde 1975 el PE tiene cierta intervención presupuestaria, ya que lo aprueba de manera conjunta con el Consejo y puede realizar modificaciones⁴⁷³. En opinión de JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁴⁷⁴:

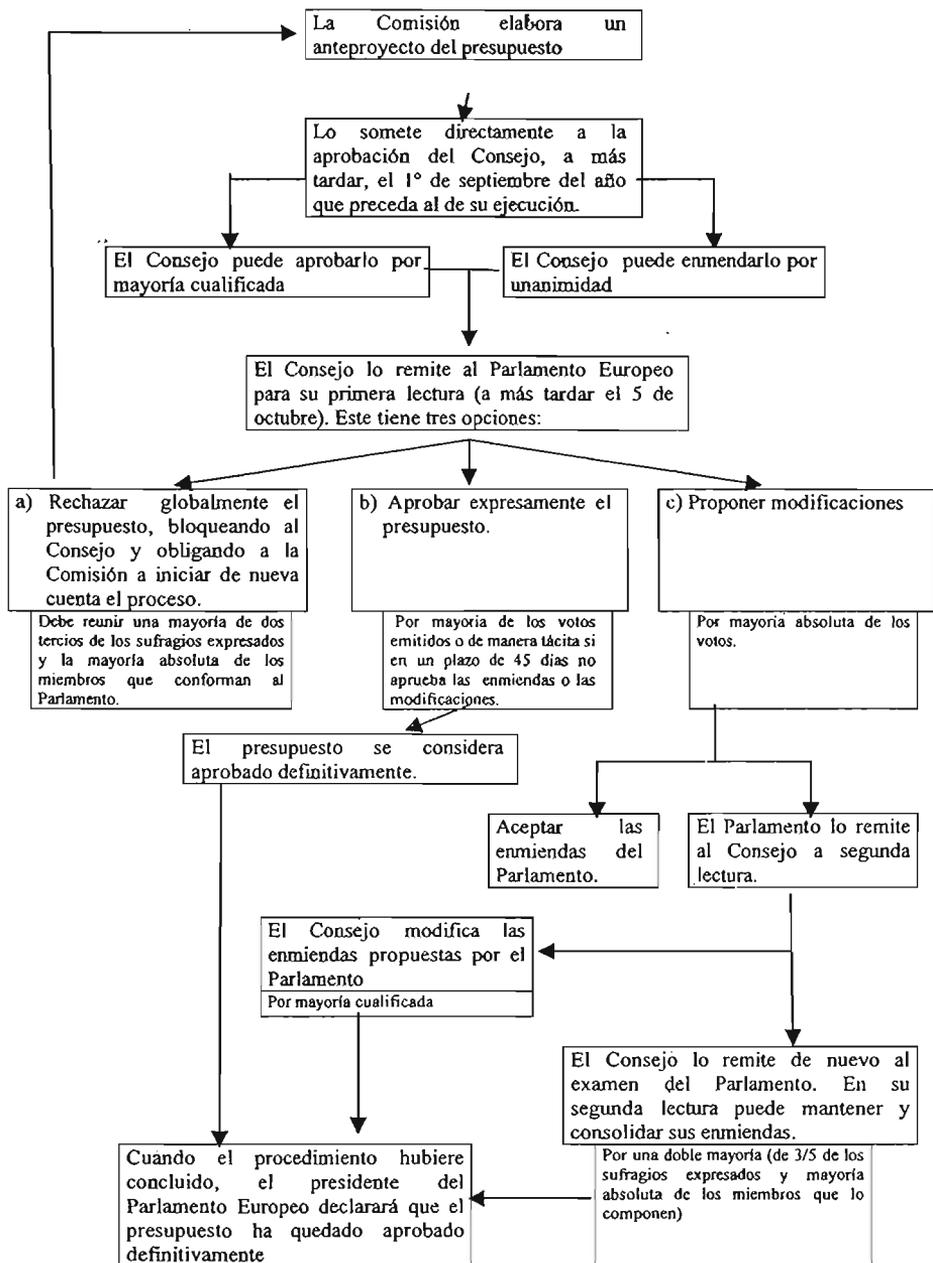
Este procedimiento ha dado lugar a numerosas situaciones de fricción entre el Parlamento Europeo y el Consejo, que utilizan muchas veces las actuaciones de la Comisión como objeto de polémica, razón por la cual se hizo necesario adoptar la “declaración Común” de 30.6.82, relativa a la adopción de diferentes medidas tendientes a asegurar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario, pero que no fue suficiente para suprimirlas, por lo que se hizo necesario instaurar la práctica de los “Acuerdos Interinstitucionales sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario” que han hecho posible la organización de un sistema de colaboración entre las instituciones en materia presupuestaria...

Por otro lado los poderes presupuestarios del PE se encuentran regulados en el artículo 272 del TCE, y se pueden esquematizar tal y como se aprecia en el siguiente diagrama de flujo:

⁴⁷³ Cfr. Calvo Homero, Antonia. “Organización de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 78.

⁴⁷⁴ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 198.

El Concepto de Soberanía Estatal en la Unión Europea



6. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

La creación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), estaba contemplada desde el establecimiento de la CECA y su actividad se dirigía a controlar los poderes directos que tenía la Alta Autoridad en la gestión común del carbón y de acero y de los recursos de las empresas. A partir de los Tratados de Roma por los que se creaban la CEE y el EURATOM, el Tribunal de la CECA fue sustituido por un TJCE.

De esta manera, es como los Estados que dieron origen a las Comunidades Europeas decidieron, en su momento, dotarlas de un órgano de jurisdicción obligatoria⁴⁷⁵. Esta institución es a la que se le ha conferido la competencia para resolver todos los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación del Derecho comunitario⁴⁷⁶.

Su misión es garantizar el derecho a la interpretación y aplicación de los tratados y de las normas promulgadas por el Consejo y la Comisión. Sus sentencias constituyen jurisprudencia. El procedimiento es similar al de cualquier instancia jurisdiccional de los Estados miembros, estando todos obligados a acatar las sentencias del tribunal, tanto las personas físicas como las jurídicas. La autoridad del TJCE se reforzó con el Tratado de Maastricht, al concederle facultad coactiva de imponer multas a un Estado miembro que no acate las sentencias.

No obstante lo anterior la función jurisdiccional comunitaria “corresponde también en parte, cuando procede por razón de la materia, a todos los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, ya que tienen la facultad y deber de aplicar, a instancia de parte o de oficio, el ordenamiento comunitario en la resolución de los asuntos litigiosos de que conozcan”⁴⁷⁷. El TJCE en el caso *Costa vs E.N.E.L.* resolvió que distintamente a los tratados internacionales ordinarios, el Tratado CEE había creado su propio sistema legal; y que tras su entrada en vigor, se

⁴⁷⁵ Una diferencia más con las organizaciones internacionales tradicionales, ya que éstas recurren a Tribunales Arbitrales o a la mediación, nunca a un órgano judicial como es el caso de la Unión Europea.

⁴⁷⁶ Desde su creación, en 1952, hasta 2001, el Tribunal de Justicia ha examinado 8,600 asuntos, pasando de tramitar unos 200 expedientes anualmente, durante sus primeros ejercicios, a alcanzar en el 2001 la cifra de 434 asuntos resueltos y 504 admitidos a trámite (Tamames, Ramón; y López, Mónica. “La Unión Europea”. Alianza Editorial. Op. Cit. Pág. 260).

⁴⁷⁷ Molina del Pozo, Carlos Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Op. Cit. Pág. 149.

convirtió en parte integrante de los sistemas legales de los Estados miembros, por lo que sus tribunales están obligados a aplicarlo⁴⁷⁸.

El TJCE dispone de un número limitado de competencias, entre las cuales destacan:

- El control de violaciones del Derecho comunitario imputables a los Estados miembros, que se realizan mediante el recurso de incumplimiento.
- El control de legalidad de la actividad o inactividad de las instituciones comunitarias se ejerce, fundamentalmente, mediante el recurso de anulación, el recurso por omisión y la excepción de legalidad, que pueden ser interpuestos por los Estados miembros, las Instituciones comunitarias y, también, por los particulares en determinadas condiciones.
- La interpretación del Derecho comunitario a título prejudicial⁴⁷⁹, realizada gracias a las cuestiones prejudiciales de interpretación.
- El examen de validez de los actos de las instituciones a través de las cuestiones prejudiciales de apreciación de validez.
- La constatación de la responsabilidad extracontractual de las CE.
- Los litigios entre las CE y los funcionarios a su servicio.
- Los dictámenes consultivos en relación con los acuerdos internacionales.
- Los recursos de casación contra las resoluciones del TPI.

Debido a estas circunstancias este tribunal es el órgano de mayor jerarquía dentro del sistema jurisdiccional comunitario, y además es considerado como una institución independiente que goza de la mejor reputación de entre aquellas que contemplan los tratados fundacionales; en resumen es el garante de la constitucionalidad de todo actuar al interior de la Comunidad.

6.1. Su naturaleza y organización.

El punto de partida para explicar la naturaleza de esta institución es que desde sus orígenes, los Estados al crear al TJCE, lo dotaron de una jurisdicción obligatoria, competente para resolver todos los conflictos que se suscitaran con motivo de la aplicación o interpretación del Derecho

⁴⁷⁸ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. Flaminio Costa contra E.N.E.L. Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice Conciliatore de Milán. Asunto 6/64.

⁴⁷⁹ La mayoría de los casos se inician por vía prejudicial.

comunitario; esto a diferencia de las demás organizaciones internacionales en dónde los Estados recurren a tribunales arbitrales o *ad hoc* para dirimir sus conflictos. La existencia de esta jurisdicción obligatoria deriva en que sea una “Comunidad de Derecho”, pues tanto los Estados, como las instituciones y los particulares están ligadas al carácter imperativo de las decisiones del TJCE. Respecto a la naturaleza del TJCE, CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO⁴⁸⁰ sostiene que:

No hay que olvidar que, por encima de todo, nos encontramos ante una institución comunitaria creada por los Tratados con carácter permanente y obligatorio, lo que la diferencia de otros órganos internacionales de carácter jurisdiccional, que intervienen esporádicamente en los litigios que puedan surgir entre los Estados en cuanto a la aplicación del derecho que regula sus relaciones, y en los que el carácter obligatorio del Derecho internacional en el que se inspiran se refiere sólo a las obligaciones a las que los Estados se han sometido libre y discrecionalmente en ejercicio de su soberanía. Se trata, por tanto, de una jurisdicción interna de creación original que se inserta en un ordenamiento jurídico particular, instaurado por la creación de las Comunidades Europeas y que no deriva ni del Derecho interno de los Estados, ni del Derecho internacional, sino del Derecho comunitario.

En la próxima tabla las diferencias entre ambas jurisdicciones internacional y la comunitaria:

	INTERNACIONAL	COMUNITARIA
PRINCIPIOS EN LOS QUE SE FUNDAN LAS JURISDICCIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Es voluntaria, consentida en cada caso por los sujetos del ordenamiento internacional, por ejemplo, la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de la Haya sólo es accesible a los Estados que tienen que manifestar en cada caso su aceptación a la misma. • No es exclusiva, pues existen diversas instancias internacionales a las que los sujetos de Derecho internacional pueden acudir. • El juez internacional se ve obligado a actuar de acuerdo con las carencias y el relativismo del derecho internacional, que tiene como consecuencia que se planteen numerosos problemas en el momento de proceder a la aplicación de las normas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es obligatoria, los Estados miembros aceptan directamente la jurisdicción del TJCE. Lo que se traduce en que pueda ser instada de norma unilateral por todos los sujetos del ordenamiento comunitario. • Es exclusiva, ya que los Estados se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los tratados a un procedimiento de solución distinto a lo previsto en ellos. • El juez comunitario se mueve en un marco mucho más preciso y concreto, pues interpretará y aplicará el acervo comunitario.

⁴⁸⁰ Molina del Pozo, Carlos Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Op. Cit. Pág. 150.

<p>PRINCIPIOS EN LOS QUE SE FUNDAN LAS JURISDICCIONES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sus sentencias carecen de coactividad ante el incumplimiento de un Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sus sentencias no sólo tienen fuerza obligatoria sino también ejecutoria en el territorio de los Estados miembros. El TJCE goza de facultades para imponer multa a los Estados miembros.
--	--	--

El carácter de supranacionalidad con el que los Estados miembros dotaron al TJCE, completa su fisonomía. Por otro lado, las funciones del TJCE resultan una especial combinación, ya que resuelve casos que normalmente corresponderían a un tribunal constitucional, a una jurisdicción administrativa y a una jurisdicción internacional. Estas funciones se explican de la siguiente manera:

- a) Función de justicia constitucional. “En el ejercicio de esta función, el TJCE procede a la delimitación y defensa de las competencias respectivas de los Estados miembros y de las instituciones de la CE. Mediante su actuación se trata de preservar el equilibrio de poderes en la organización comunitaria”⁴⁸¹.
- b) Función de justicia administrativa. Los tratados constitutivos contemplan las funciones de cada una de las instituciones comunitarias. Partiendo de esta premisa, el TJCE se encuentra habilitado para anular por ilegalidad los actos normativos de las instituciones; asimismo se encuentra dentro de su esfera de actuaciones constatar y sancionar las omisiones de actuación ilegales por parte de las instituciones comunitarias.
Además, los funcionarios de las instituciones comunitarias pueden acudir al TPI para que resuelva cualquier conflicto que éstos tengan con las instituciones de las que formen parte.
- c) Función de justicia internacional. “En el ámbito de los tratados constitutivos de la Unión y de las Comunidades Europeas, los Estados miembros están obligados a llevar ante el TJCE cualquier tipo de controversia o de desacuerdo. Igualmente le pueden someter cualquier otro tipo de conflicto que pueda surgir entre ellos, aunque sea respecto de una materia que no esté comprendida en los ratados”⁴⁸².

⁴⁸¹ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 201.

⁴⁸² Ibidem Pág. 202.

Respecto a la organización judicial comunitaria, el TJCE comparte el ejercicio de la función jurisdiccional con el Tribunal de Primera Instancia (TPI)⁴⁸³. La creación de este órgano en 1989, tuvo como objetivo mejorar la protección judicial de los ciudadanos, ya que éste se pronuncia exclusivamente sobre recursos directos interpuestos por particulares (personas físicas o jurídicas) en ámbitos técnicos (competencia, antidumping, etc.); o en litigios referentes a la función pública. Igualmente, se pretendía descargar de trabajo, al TJCE en su más alta instancia, permitiéndole concentrarse en su función esencial de ser intérprete unívoco del Derecho comunitario.⁴⁸⁴

Además, como o hemos visto anteriormente su actividad judicial en el ámbito comunitario se completa con la intervención de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, ya que estos son los llamados a aplicar, en primer lugar, el Derecho Comunitario. De esta forma, la organización jurisdiccional comunitaria es una organización compartida entre las jurisdicciones nacionales y el TJCE. La preocupación por asegurar la plena eficacia del sistema judicial comunitario sin perjudicar la soberanía judicial de los Estados miembros, ha llevado a un doble reparto de competencias. Desde un punto de vista material, la aplicación del derecho comunitario está repartida entre las jurisdicciones nacionales y el TJCE. Desde un punto de vista funcional, por el contrario, la interpretación del derecho está monopolizada por el TJCE.⁴⁸⁵

6.2. Composición y funcionamiento.

El TJCE está compuesto por un juez por Estado miembro, y así se evita establecer un número determinado, pensando en las futuras ampliaciones de la CE, dejando la composición abierta a la recepción de un juez por cada Estado miembro. Asimismo, ordena que esta institución comunitaria esté asistida por abogados generales.

La función del abogado general consiste en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que vayan a ser resueltos ante el TJCE. Los abogados generales eligen de entre ellos al primer abogado general.

⁴⁸³ El AUE permitió la creación de un órgano jurisdiccional de primera instancia, a petición del TJCE, y por decisión unánime del Consejo, previa consulta a la Comisión y al PE.

⁴⁸⁴ Cfr. Tamames, Ramón y López, Mónica. "La Unión Europea". Op. Cit. Pág. 259.

⁴⁸⁵ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 203.

La institución de esta figura da lugar a que un jurista independiente, pero que la mismo tiempo pertenece a la estructura de la jurisdicción comunitaria, establezca un criterio respecto de la apreciación de los hechos y de la aplicación del derecho comunitario en cada asunto concreto que se presenta ante el TJCE, que no tiene porqué coincidir con el que se forme el propio Tribunal, y que, generalmente, contribuye a clarificar y precisar el alcance de cada asunto y la significación de las normas del sistema jurídico comunitario. Sus conclusiones ponen fin al procedimiento. no tienen ni la forma ni la autoridad de una sentencia. Se pueden considerar como informes o dictámenes preceptivos pero no vinculantes para el TJCE que, en su sentencia, puede recogerlas total o parcialmente o bien desestimarlas⁴⁸⁶.

Los jueces y los abogados generales del TJCE deben ser elegidos entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de imparcialidad e independencia. Deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean juriconsultos de reconocida competencia.

Son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un periodo de seis años, que puede ser renovable. Cada tres años tiene lugar una renovación parcial de los jueces y abogados generales. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nuevamente designados.

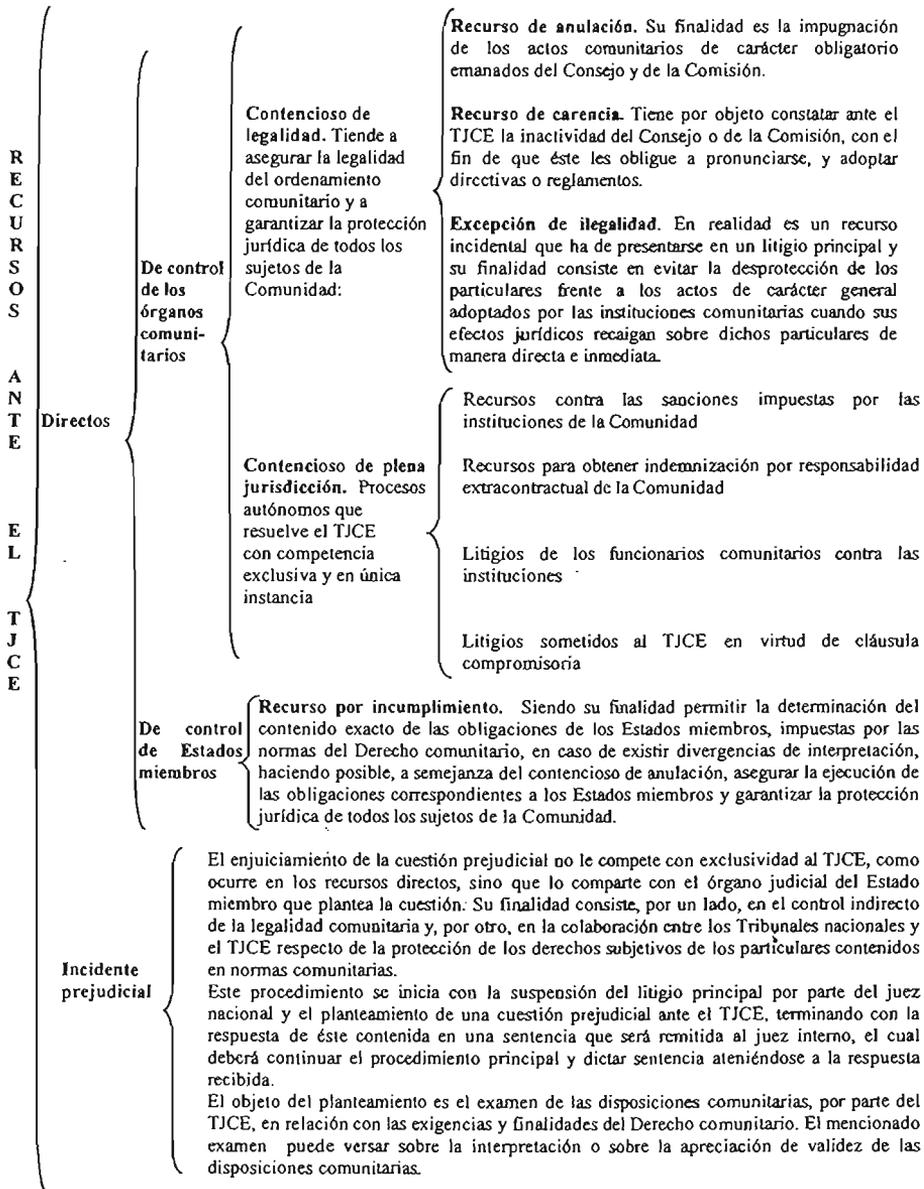
Los Estados no pueden revocar al juez que hayan propuesto. Las causas por las que un juez o abogado general pueden dejar el cargo son: Por dimisión, por fallecimiento, o por grave desconocimiento de sus funciones a juicio de la mayoría de los demás jueces.

Los jueces eligen de entre ellos al presidente del TJCE por un periodo de tres años. Su mandato puede ser renovable. Asimismo, los abogados generales eligen a un primer abogado general. El TJCE puede actuar en: Pleno, Salas o en Gran Sala⁴⁸⁷. Tiene una Secretaría General y su sede se encuentran en Luxemburgo.

En cuanto a la clasificación de los recursos ante el TJCE, éstos se esquematizan en el siguiente cuadro sinóptico:

⁴⁸⁶ Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 211.

⁴⁸⁷ De conformidad con el Tratado de Niza, el Pleno sólo decidirá casos de destitución de comisarios y del Defensor del Pueblo. La Gran Sala resuelve casos en los que no existan principios que rijan el conflicto. Las Salas pueden estar conformadas por tres o cinco jueces; en el primer caso se resuelven controversias en las que ya existe jurisprudencia asentada, y en el segundo, sólo para cuando se trate de desarrollar la jurisprudencia ya existente.



CAPITULO IV. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

LA INTEGRACIÓN EUROPEA NO ES UN SER,
SINO UN DEVENIR; NO ES UNA SITUACIÓN
ESTABLE, SINO UNA EVOLUCIÓN; NO ES UN
RESULTADO, SINO UNA ACCIÓN QUE DEBE
CONDUCTIR A ÉL.

LEONTIN JEAN CONSTANTINESCO

1. GENERALIDADES. EL ORIGEN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.

Para explicar el origen de las competencias comunitarias es imprescindible recordar que las Comunidades Europeas (CCEE) son organizaciones internacionales, y como tales sus competencias son limitadas. En este mismo sentido se pronunció el TJCE en el caso 26/92 (Van Gend en Loos vs Nederlandse Administratie del Belastingen)⁴⁸⁸, al sostener que la Comunidad Europea constituye un nuevo orden jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los Estados han limitado el ejercicio de algunos de sus derechos soberanos, aunque en campos limitados.

No obstante que el campo de acción de las CCEE es limitado, en los tratados fundacionales los Estados miembros decidieron dotar a las instituciones comunitarias con amplias e importantes facultades para facilitar la obtención de los objetivos para lo que fueron creadas.

En principio, la regla general al respecto consiste en que todas las competencias de las Comunidades Europeas son de atribución, pues en los tratados fundacionales opera una distribución de competencias a partir de las competencias soberanas; es decir, los Estados miembros se reservan un buen número de competencias y atribuyen otras a las instituciones que ellos mismos crean y hacen una asignación de esas competencias a cada institución de forma concreta y precisa.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963. Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der Belastingen. Petición de decisión prejudicial planteada por la Tariefcommissie de Amsterdam. Nv Algemene Transport - en Expeditie Onderneming. Asunto 26/62.

⁴⁸⁹ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguerras, D. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Op. Cit. Pág. 305.

Autores como JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁴⁹⁰ estiman “que la preferencia por el concepto de atribución frente al de transferencia se justifica por el hecho de que las competencias comunitarias no son exacta reproducción de las que ejercen los Estados”. De manera genérica las competencias que se le han atribuido *ex profeso* a las CCEE son competencias internas de los Estados, que en algunas ocasiones son creadas *ex novo* por éstos para que las instituciones comunitarias las ejerzan (por ejemplo, la armonización de las legislaciones domésticas); en otros supuestos los Estados miembros acuerdan ceder ciertas competencias soberanas (por ejemplo, creación de una aduana común) a favor de los órganos comunitarios. Asimismo, a través de los Tratados fundacionales, los Estados le han otorgado derechos a los ciudadanos de la Unión Europea, que en los derechos domésticos no existen, y no obstante, tanto los jueces nacionales, como los que conforman el TJCE tienen la obligación de tutelarlos a través de la solución de los conflictos que dirimen (por ejemplo, la libre circulación de personas, bienes y capitales).

La sentencia que el TJCE dictó en el caso 6/64, *Costa vs E.N.E.L.*⁴⁹¹ deja claro que la Comunidad Europea cuenta con sus propias instituciones, que a su vez se encuentran dotadas de poderes reales provenientes de una limitación de la soberanía o traspaso de poderes de los Estados miembros a la Comunidad, y que en virtud de esta circunstancia los Estados miembros han limitado permanentemente sus derechos soberanos y han creado así su cuerpo legal que obliga tanto a sus nacionales como a ellos mismos.

Por lo tanto, las competencias comunitarias son de atribución⁴⁹², y esto significa, en palabras de ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN⁴⁹³, que los poderes atribuidos a las instituciones deben ser ejercidos en los límites y condiciones impuestos por los tratados; deben actuar en el marco de los tratados, de modo que no pueden invadir competencias de los Estados, de las que aún no se han desprendido. Las instituciones no adoptan actos porque lo estimen necesario –técnica o políticamente –, sino cuando esa acción está prevista y gozan de los poderes precisos.

⁴⁹⁰ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2002. Pág.101.

⁴⁹¹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. *Flaminio costa contra E.N.E.L.* Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice Conciliatore de Milan. Asunto 6/64.

⁴⁹² Este tipo de competencias son usuales entre las organizaciones internacionales y en los modelos federales.

⁴⁹³ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueiras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 306.

Las competencias que los tratados fundacionales atribuyen a las instituciones comunitarias tienen tres características esenciales:

- a) Deben ser ejercidas en función de los objetivos establecidos en los tratados. Por ejemplo, el artículo 2 del TCE establece que la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.
- b) Su ejercicio debe efectuarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en los mismos.
- c) Su atribución es de carácter definitivo, en tanto los Tratados permanezcan en vigor, es decir, “en la medida en que los Estados miembros han atribuido a la CE poderes normativos en un ámbito determinado, las competencias de los Estados dejan de existir y éstos no pueden adoptar unilateralmente medidas que modifiquen su alcance o alteren el significado de sus disposiciones”.⁴⁹⁴

Por último, en virtud de que las competencias son de atribución, al adoptar un acto jurídico, las instituciones comunitarias deben expresar claramente el fundamento jurídico de dicha actuación, es decir, mencionar la norma de los tratados fundacionales en la que se basa.

Se concluye que las características esenciales de las competencias comunitarias son las siguientes:

Competencias comunitarias	{	De atribución
		Funcionales
		Definitivas
		Su ejercicio debe ser fundado y motivado

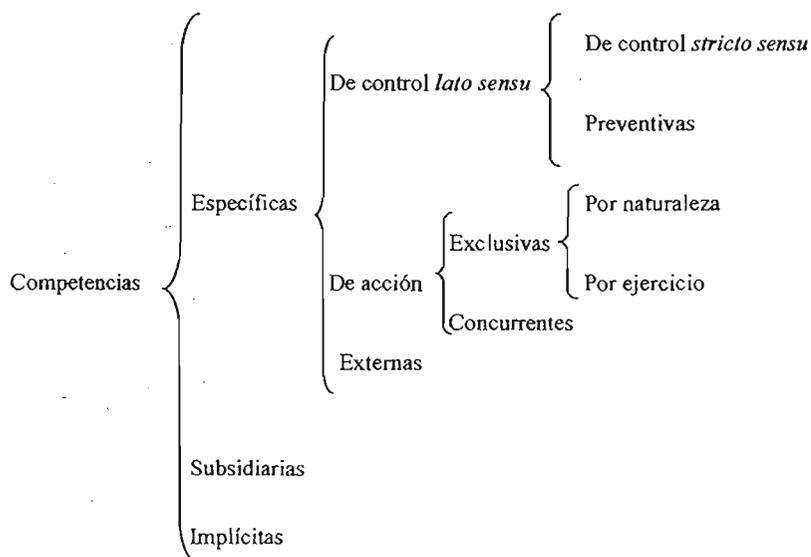
2. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.

Las competencias de que disponen las CEE para perseguir sus objetivos pueden agruparse según diversos criterios de clasificación por ejemplo: contenido de las mismas, naturaleza, posible

⁴⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. Flaminio Costa contra E.N.E.L. Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice Conciliatore de Milan. Asunto 6/64.

asimilación con las propias organizaciones internacionales o de los Estados en su esfera interna, relaciones que mantienen con las competencias de los Estados miembros, etc.⁴⁹⁵

A efectos de esta investigación analizaremos las competencias comunitarias empleando la siguiente clasificación:



2.1. Competencias específicas.

Son aquellas que de manera explícita, clara e inequívoca se contemplan en los tratados fundacionales. Al respecto JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁴⁹⁶ sostiene que en el sistema del TCE no se dedica ningún título ni ningún capítulo a la atribución de competencias, ni tampoco se incluyen en los capítulos destinados a la regulación del funcionamiento de las instituciones. Por el contrario, su referencia se encuentra en las disposiciones materiales que regulan de forma concreta los diferentes tipos de actuación en cada materia (derechos de aduana, política agrícola, transportes, política comercial común).

⁴⁹⁵ Cfr. Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Op. Cit. Pág. 69.

⁴⁹⁶ Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 121.

En relación con este tema, es dable concluir que las competencias específicas son explícitas, pero se encuentran dispersas, y son las disposiciones materiales de los tratados que se encargan de facultar a las instituciones comunitarias para ejecutar alguna acción o adoptar algún acto en cada ámbito funcional, especificando detalladamente los límites y condiciones fijados para su ejercicio.

Las competencias explícitas pueden clasificarse a su vez en dos tipos de competencias:

- a) De control y,
- b) De acción.

2.1.1. Competencias de control.

Las competencias de control tienen como principal objetivo velar porque los sujetos comunitarios y particulares cumplan del derecho comunitario, tanto originario, como el derivado. También tiene el fin de constatar que el actuar de los órganos comunitarios y de los Estados sea conforme a la legalidad. A través de este tipo de competencias se cuida el cumplimiento de los Tratados y de los actos de las instituciones. Además, mediante los tratados los Estados han asumido obligaciones y han aceptado y establecido a favor de las CCEE la misión de velar por el respeto de esas obligaciones.

El ejercicio de la competencia de control se le atribuye a las instituciones comunitarias, exceptuando al Consejo de Ministros, ya que aquéllas son absolutamente independientes de los Estados miembros:

- a) La Comisión. Los tratados constitutivos facultan a esta institución a demandar a un Estado miembro en el supuesto que incumpla sus obligaciones comunitarias. Asimismo, le confieren el poder de control sobre los particulares en relación con el respeto de las obligaciones derivadas de la totalidad del acervo comunitario.

Al dictar la sentencia⁴⁹⁷ sobre el caso 70/72 (en el que las partes en conflicto eran, como demandante la Comisión, y como demandada Alemania Occidental), el TJCE sostuvo que el objetivo del tratado era eliminar los incumplimientos, y por lo tanto la Comisión, en su calidad de guardiana de los tratados, debía determinar el alcance de la obligación del Estado afectado en los dictámenes o decisiones emitidas.

- b) El TJCE. Este órgano comunitario tiene bajo su responsabilidad el control jurisdiccional, “tanto respecto del cumplimiento de los tratados por parte de todos los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario, como del ejercicio de las competencias por parte de las instituciones comunitarias, en particular a través de la legalidad de sus actos”⁴⁹⁸. En el caso 39/72, el TJCE pronunció el siguiente argumento:

Una sentencia del TJCE puede ser de interés sustantivo para establecer las bases de la responsabilidad en la que puede incurrir un Estado como resultado de su incumplimiento, en relación con otros Estados miembros, la Comunidad o particulares.⁴⁹⁹

- c) El PE. A este órgano colegiado de representación de los ciudadanos europeos no sólo le corresponde el control político sobre la Comisión y el Consejo de Ministros, sino que tiene asignadas competencias de control sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias en general.
- d) El Tribunal de Cuentas. A esta institución los tratados fundacionales le asignaron el control del respeto de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos (materia presupuestaria) que se generen en la esfera comunitaria.
- e) El Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Se les atribuyen facultades de control en materia de unión económica y monetaria.

En otras ocasiones el poder de control es de carácter preventivo, y consiste en que los Estados miembros le informen a las instituciones comunitarias sobre las actividades estatales que se han efectuado para cumplir con el Derecho comunitario, por ejemplo:

⁴⁹⁷ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania. Ayudas a la reconversión de las regiones mineras. Asunto 70/72.

⁴⁹⁸ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 122.

⁴⁹⁹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1973. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. Primas por sacrificio de vacas y por no comercialización de leche. Asunto 39/72.

Incumbe a la Comisión probar que una obligación no se ha cumplido. La Comisión tiene la responsabilidad de llevar ante el TJCE la información necesaria para determinar el incumplimiento, y para hacerlo no puede basarse en ninguna presunción. A pesar de ello, los Estados están obligados a suministrar la información exigida por la Comisión.⁵⁰⁰

En otras ocasiones el poder de control consiste en el otorgamiento de una autorización a efecto de que uno o varios Estados miembros puedan adoptar alguna medida unilateral que afecte el mercado común. En este sentido lo decidió el TJCE, al dictar la sentencia en el caso 141/78 (Francia vs Reino Unido), que en su parte conducente estableció lo siguiente:

Un Estado miembro que planea tomar medidas conservadoras debe notificar a los demás Estados miembros la acción propuesta y obtener la aprobación de la Comisión.⁵⁰¹

En el caso anterior la autorización de la Comisión era necesaria, pero no es la única institución comunitaria facultada para otorgar permisos excepcionales y temporales para que un Estado deje de aplicar el Derecho comunitario en su territorio. Para ilustrar lo anterior emplearemos los dos siguientes ejemplos:

- a) En el caso de la Comisión, en los periodos de transición, esta institución puede autorizar a un nuevo Estado miembro que incumpla con algunas disposiciones que conforman el Derecho comunitario de manera temporal y a efecto de facilitarle su acoplamiento al funcionamiento del mercado común (cláusula de salvaguardia).
- b) El Consejo de manera especial y excepcional puede autorizarle a un Estado que conceda ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales, tal y como lo dispone el artículo 36 del TCE.

2.1.2. Competencias de acción.

La UE, a través de las CCEE, se encuentra facultada para llevar a cabo acciones a fin de cumplir los objetivos de los Tratados y de la Unión en general. Para ello el TCE contempla los instrumentos que las instituciones comunitarias pueden emplear para la consecución de los

⁵⁰⁰ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 1982. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos. Incumplimiento - aguas de baño-. Asunto 96/81.

⁵⁰¹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1979. República Francesa contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Pesca marítima. Asunto 141/78.

objetivos que en el mismo cuerpo normativo se establecieron para la comunidad. Esos instrumentos se despliegan sobre sectores de actuación que suponen necesariamente el ejercicio de competencias que generan actos jurídicos con efectos para terceros, sometidos al principio de legalidad, puesto que la CE es una Comunidad de Derecho.⁵⁰²

Las características⁵⁰³ de las competencias de acción son las siguientes: Son competencias específicas, concretas, su ejercicio compete a todas las instituciones comunitarias y a los órganos auxiliares; y se encuentran dispersas en los Tratados fundacionales.

A su vez las competencias de acción pueden ser de dos tipos:

- a) Exclusivas; y
- b) Concurrentes o compartidas.

2.1.2.1. Competencias exclusivas.

Las competencias que gozan de esta naturaleza son aquellas que se ejercen en ámbitos cuya regulación y gestión se ha atribuido de manera absoluta a favor de las instituciones comunitarias, en consecuencia los Estados quedan impedidos para ejercer dichas facultades. La excepción a esta regla general consiste en que, debido a circunstancias especiales, la Comisión decida delegar funciones en ellos. La consecuencia directa y evidente es que los Estados miembros no estén autorizados a intervenir en esas materia a partir de la entrada en vigor de los Tratados.

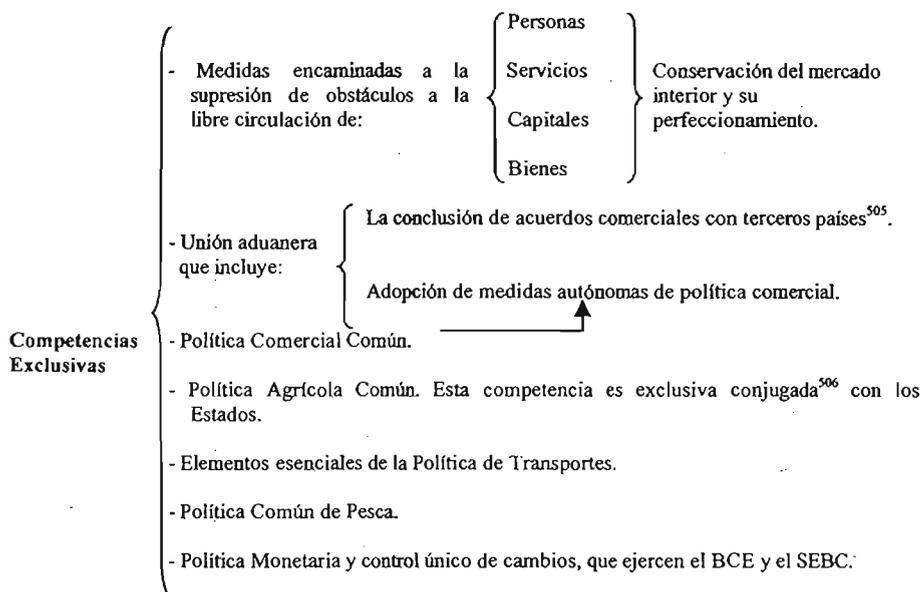
En este mismo sentido se ha pronunciado el TJCE al resolver diversos casos, por ejemplo el caso 83/78 (*Pigs Marketing Board vs Redmond*), en donde sostuvo que una vez que la Comunidad ha legislado para el establecimiento de una Organización Común de Mercado (OCM) en un sector determinado, los Estados miembros están bajo una obligación de abstenerse de tomar ninguna medida que pueda socavar o crear excepciones a éste.⁵⁰⁴

⁵⁰² Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. cit. Págs. 122 y 123.

⁵⁰³ Dentro de su especificidad y concreción, el ejercicio de estas competencias se debe interpretar de manera amplia, en el sentido de que las instituciones deben efectuar las actividades necesarias para el desarrollo de sus funciones, y así alcanzar los objetivos de los Tratados fundacionales.

⁵⁰⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 1978. *Pigs Marketing Board contra Raymond Redmond*. Petición de decisión prejudicial planteada por la Magistrate's Court, County Armagh. Organización común de mercados en el sector de la carne de porcino. Asunto 83/78.

En el siguiente cuadro sinóptico se mencionan las competencias exclusivas con las que cuentan las CCEE:



En relación con las competencias exclusivas de la Comunidad, CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO⁵⁰⁷ explica que en el terreno de las políticas comunes (agrícola, comercial y de transportes), donde las facultades normativas que recibe la CE son casi ilimitadas, siempre que de las medidas elaboradas en su ejercicio correspondan a las necesidades impuestas por el correcto funcionamiento del mercado común en estos sectores.

Entre estas competencias deben distinguirse entre las que son exclusivas por naturaleza y aquellas que son por ejercicio. Las primeras son aquellas que los tratados fundacionales le atribuyen expresamente a las CCEE, excluyendo a los Estados miembros de su ejercicio, por ejemplo el artículo 133 del TCE le atribuye al Consejo y a la Comisión la ejecución de la política

⁵⁰⁵ En algunos acuerdos de cooperación económica y comercial la participación de los Estados miembros ha tenido que añadirse a la de la Comunidad (acuerdos mixtos), debido a que algunos ámbitos del acuerdo desbordan la competencia comunitaria atribuida.

⁵⁰⁶ En estos supuestos la actividad de los Estados es subordinada y complementaria a la de la Comunidad Europea.

⁵⁰⁷ Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Editorial Trivium. Madrid, 1990. Pág. 71.

comercial común, y por ende la actividad de los Estados miembros se circunscribirá a cumplir la normatividad que adopten dichas instituciones.

Aunque existe la exclusividad de una competencia esto no impide a la CE delegar ciertos poderes, tal y como el TJCE ha considerado en diversos casos, pues sostiene el criterio de que el carácter exclusivo de una competencia no constituye un obstáculo insalvable para que los Estados miembros puedan actuar como mandatarios de la Comunidad, siempre que tal intervención se encuentre estrictamente encuadrada en una delegación de poderes (habilitación específica por parte de la Comunidad) que precise el sentido de la utilización de los mismos o bien el procedimiento de acuerdo con el cual deben ser utilizados.

Las competencias exclusivas por ejercicio se producen en función de la consecución de los objetivos de los tratados, es decir, en el supuesto que la CE actúe en sectores de competencias que no están expresamente considerados como exclusivos por el TCE, pero respecto de los que es necesaria la acción de las instituciones comunitarias para la realización de un objetivo del TCE, en la medida que tiene en que tiene que actuar esta excluyendo la competencia de los Estados miembros, que pierden la posibilidad de utilizar sus propios poderes en sentido distinto a la actuación de la CE.⁵⁰⁸

DISTINCIÓN ENTRE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS POR NATURALEZA Y POR EJERCICIO

	Competencias Exclusivas por naturaleza	Competencias Exclusivas por ejercicio
Por su concepción	Están expresamente atribuidas en los Tratados fundacionales a favor de las instituciones comunitarias.	Las instituciones actúan mediante actos de Derecho derivado que en principio los Estados podrían adoptar, pero que en aras de regular eficazmente las materias en cuestión se estima idóneo el accionar comunitario.
Por su recuperabilidad	IRREVERSIBLES. Para modificarlas o derogarlas sería preciso proceder a una revisión de los Tratados constitutivos.	REVERSIBLES. Ya que bastaría con que las propias instituciones comunitarias, mediante la simple inhibición del ejercicio de sus poderes, restituyera a los Estados en su ejercicio.
En cuanto a la obtención del resultado	Instrumentales para obtener un fin concreto y específico.	Su finalidad es realizar los objetivos genéricos de los Tratados.

⁵⁰⁸ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op .Cit. Pág. 126.

2.1.2.2. Competencias concurrentes.

Las competencias concurrentes o compartidas pueden ejercerse en dos escenarios distintos:

- a) Ejercicio simultáneo de competencias autónomas (comunitarias) y paralelas (estatales), es decir, existe un deber de cooperación estrecho entre los Estados y las Instituciones comunitarias bajo una finalidad de estímulo y coordinación para alcanzar los objetivos contemplados en los tratados fundacionales. En este supuesto no hay exclusión de la actividad Estatal, sino que es complementaria a la comunitaria. Un ejemplo lo constituye el artículo 180 del TCE, que dispone lo siguiente:

La Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros, contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.

- b) Ejercicio de la competencia por parte de los Estados miembros en la medida en que las instituciones no hayan ejercido sus competencias para realizar los objetivos del TCE, siempre que la transferencia de competencia no sea total y definitiva a favor de la CE.

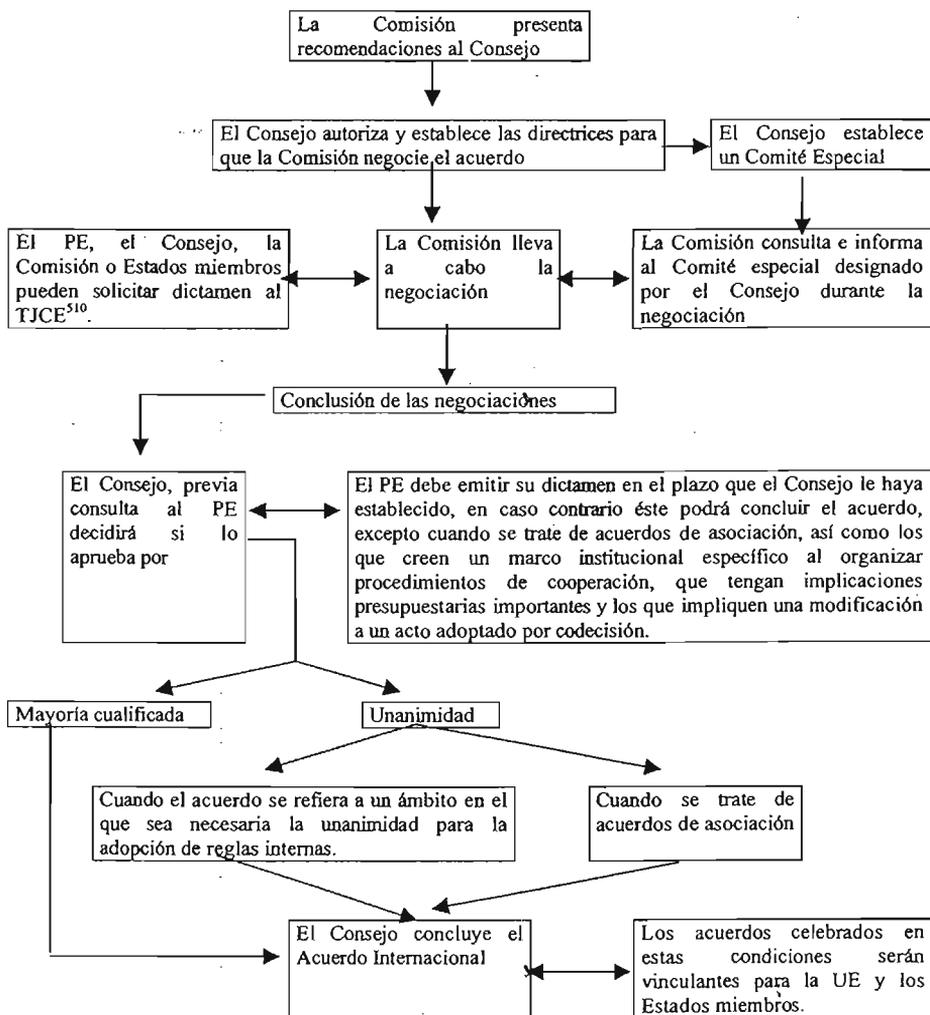
2.1.3. Competencias externas.

Al referirnos a las competencias externas es necesario mencionar al artículo 281 del TCE que dispone que la Comunidad tendrá personalidad jurídica, y en dicha tesitura el TJCE, al resolver el caso 22/70 (Comisión vs. Consejo) sostuvo que esta disposición significa que en sus relaciones exteriores la Comunidad goza de la capacidad para establecer vínculos contractuales con terceros países en todas las materias abarcadas en la primera parte del Tratado.⁵⁰⁹

En relación con las competencias externas de la CE, el tratado correspondiente ha establecido un procedimiento general para la negociación y posterior celebración de los acuerdos internacionales, y a su vez contempla reglas específicas para acuerdos que se pretendan celebrar en materia de política comercial común.

⁵⁰⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas. Acuerdo Europeo sobre Transportes por carretera. Asunto 22-70.

Disposiciones generales aplicables en competencia externa. El artículo 300 del TCE establece el procedimiento para la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados u organizaciones internacionales, que es el siguiente:



⁵¹⁰ Cuando el dictamen del TJCE sea negativo en cuanto a la compatibilidad del acuerdo, éste sólo podrá entrar en vigor si se cumplen las condiciones establecidas para la reforma de los Tratados fundacionales.

Por último, de acuerdo con lo dispuesto por el apartado 5 del artículo 300 del TCE, cuando se tenga intención de celebrar acuerdos que impliquen enmiendas a los tratados fundacionales, éstos deberán adoptarse conforme al procedimiento previsto para la reforma de los mismos.

Disposiciones específicas aplicables en competencia externa. La política comercial común⁵¹¹ es el ámbito más relevante de la competencia externa de la CE, por ello el artículo 133 del TCE contempla una normativa especial que se completa con el procedimiento general.

En el caso de la política comercial común, la Comunidad Europea goza de poderes para negociar acuerdos con Estados u organizaciones internacionales bajo los pasos establecidos en el procedimiento general, con la salvedad que el dictamen previo del PE no es necesario, y por ende se establece de manera específica que corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Comunidad.

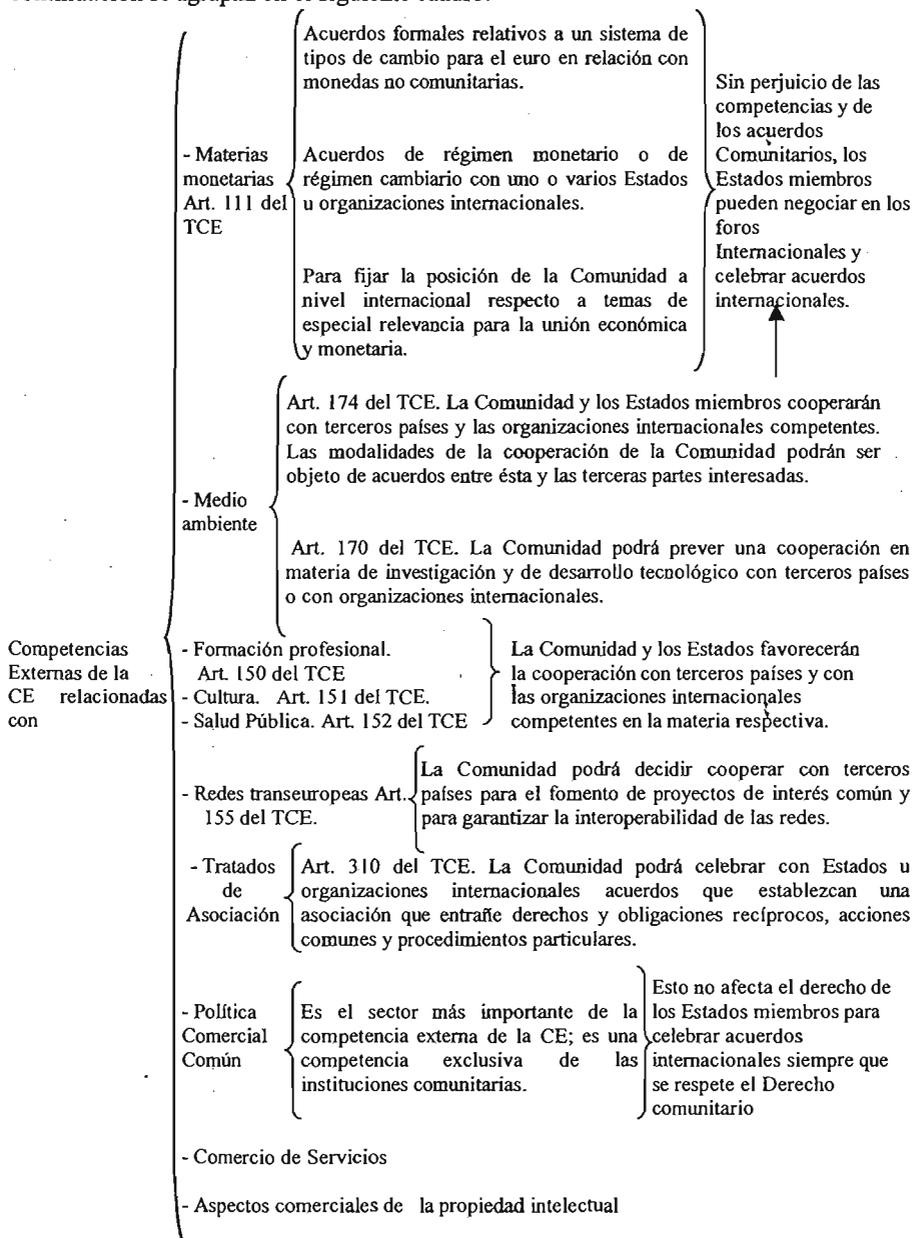
Cuando la Comisión haya culminado con la negociación del acuerdo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada (regla general), excepto cuando en su contenido se contemplen disposiciones para las que se requiera la unanimidad para la adopción de normas internas o cuando se refiera a un ámbito en el que la Comunidad todavía no haya ejercido, mediante la adopción de normas internas sus competencias comunitarias.

En materia de política comercial común, comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, el Consejo no puede celebrar un acuerdo si incluye disposiciones que excedan de las competencias internas de la Comunidad, en particular por tener como consecuencia una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en un ámbito en que el TCE excluye dicha armonización.

Los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios culturales y audiovisuales, de los servicios de educación, así como de los servicios sociales y de salud humana son de competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, por lo que deberán de ser celebrados de manera conjunta.

⁵¹¹ Principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y entre ellas, las que deban de adoptarse en caso de dumping y subvenciones.

Las competencias en el ámbito externo se encuentran dispersas en el TCE, por lo que a continuación se agrupan en el siguiente cuadro:



2.2. Competencias subsidiarias.

El artículo 308 del TCE dispone que cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesario al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE, adoptará las disposiciones pertinentes.

2.3. Competencias implícitas.

Ante la existencia de las competencias explícitas contempladas en los Tratados fundacionales y de la posibilidad de las competencias subsidiarias, cabe cuestionar si tiene sentido admitir la viabilidad de la teoría de los poderes implícitos.⁵¹² De acuerdo a lo que expone CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO⁵¹², dicha teoría es producto de la jurisprudencia⁵¹³ federal norteamericana trasladado posteriormente por los tribunales internacionales⁵¹⁴ a la resolución de los conflictos planteados en torno a las competencias de las organizaciones internacionales. De acuerdo con dicha teoría, debe admitirse que una organización intergubernamental asuma ciertas competencias no previstas en sus textos fundacionales cuando sean indispensables para el adecuado desempeño de las competencias expresamente atribuidas por los documentos constitutivos y para el cumplimiento de las tareas que la organización tiene asignadas.

En virtud de esta doctrina se admite que una organización internacional, ejerza además de las competencias expresamente atribuidas, aquellas que se entiendan otorgadas tácitamente ya que forman parte de la esfera de acción dentro de la cual se concibió una competencia explícita.

Las competencias implícitas se obtienen tras una interpretación integral del sistema lógico-jurídico que conforman los Tratados fundacionales. Al respecto ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN⁵¹⁵ nos recuerdan que el TJCE recurrió a la doctrina de los poderes implícitos en la sentencia

⁵¹² Molina del Pozo, Carlos Francisco. "Manual de Derecho de la Comunidad Europea". Op. Cit. Pág. 72.

⁵¹³ Jurisprudencia del Tribunal Supremo de los EE.UU. derivada del asunto *Mc Cullock v. Maryland*, 1819.

⁵¹⁴ El primer Tribunal internacional en emplear esta teoría fue el Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

⁵¹⁵ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguerras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 320.

Fédéchar de 1956 pero en conexión con el principio de efecto útil, en virtud del cual se puede aplicar una regla de interpretación generalmente admitida, tanto en el derecho internacional como en el derecho interno, según la cual las disposiciones de un tratado internacional o de una ley contienen también implícitamente las reglas sin las cuales las mencionadas disposiciones no tendrían sentido o no podrían ser aplicadas de forma útil y razonable.

En otro asunto reconoció la competencia de la Comisión, no prevista en los Tratados, en materia de concertación sobre las políticas migratorias con terceros Estados, pero necesaria para que la Comisión desarrollase las competencias reconocidas en el artículo 137 del TCE.

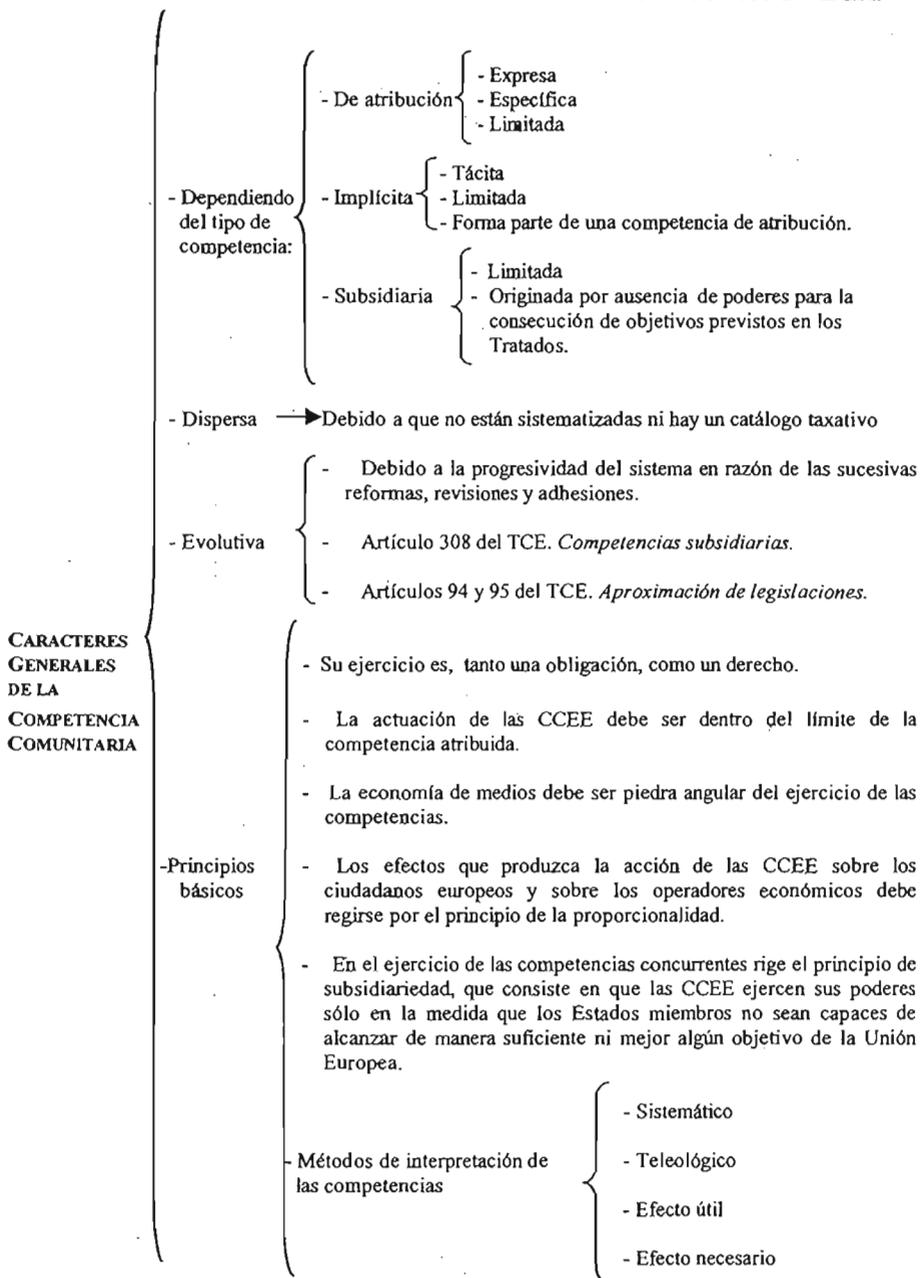
En el Dictamen 2/94 sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo de Derecho Humanos, el TJCE afirma con claridad la posibilidad de competencias implícitas en el sistema de los tratados: “La Comunidad actúa normalmente basándose en competencias específicas que no deben necesariamente resultar expresamente de disposiciones específicas del Tratado, sino que pueden también deducirse implícitamente de dichas disposiciones”.

2.4. Distinción entre competencias implícitas y subsidiarias.

A fin de analizar este tema se empleará el siguiente cuadro comparativo:

COMPETENCIAS IMPLÍCITAS	COMPETENCIAS SUBSIDIARIAS
- Son facultades que se derivan en ejercicio mismo de una competencia específica.	- Son facultades que resultan necesarias para lograr el funcionamiento del mercado común o uno de los objetivos de la Comunidad.
- Se presume que su ejercicio ha sido atribuido a la par de una competencia implícita.	- Su atribución no se presume, pero se estima prudente que se habilite su ejercicio a favor de la Comunidad Europea.
- Su atribución se entiende conferida inmersa en una competencia explícita.	- No es parte de una competencia implícita, son que es una atribución nueva para el desarrollo efectivo de una competencia explícita, o en su caso implícita.
- Su función no es correctora, pues si se encuentra atribuida de manera inmersa en la esfera de una competencia explícita.	- Su función es correctora, ante la omisión perjudicial de no haberla conferido en los tratados, y el evidente beneficio práctica de otorgarla a través de esta vía.
- Es parte de una competencia explícita.	- Es una competencia nueva que ayuda a desarrollar una competencia explícita, o en su caso una implícita.
- Su ejercicio se justifica por haberse otorgado de manera inmersa en una competencia explícita.	- Su ejercicio se justifica para el logro de un objetivo de la Comunidad.
- Su fundamento jurídico deviene del Derecho comunitario (artículo 308 del TCE).	- Su fundamento jurídico proviene del Derecho Internacional, a su vez nutrido por jurisprudencia federal norteamericana (teoría de los poderes implícitos).

3. CARACTERES GENERALES DE LA COMPETENCIA COMUNITARIA.



3.1. LA IRREVERSIBILIDAD DE LA COMPETENCIA COMUNITARIA.

La atribución de competencias que los Estados realizan a favor de la Comunidad, implica necesariamente la desposesión de los poderes de los Estados en estas materias. Por ello, una medida nacional o colectiva que pudiera adoptarse por los Estados en los ámbitos transferidos a la Comunidad no es admisible, salvo que exista una habilitación específica de la Comunidad.

En este mismo orden de ideas, al resolver el caso 7/71 (Comisión vs. Francia), el TJCE sostuvo que un desposeimiento de las atribuciones así conferidas y el retorno de las materias objeto de las mismas al ámbito de las competencias exclusivas de los Estados miembros, no podría producirse sino en virtud de una disposición expresa del Tratado.⁵¹⁶

Por lo tanto, se concluye que la devolución de la competencia comunitaria a los Estados miembros no es posible, es decir, las atribuciones otorgadas por éstos a favor de las instituciones comunitarias es un hecho definitivo e irreversible. En este sentido se pronunció el TJCE en el multicitado caso 6/64 (Costa vs E.N.E.L.), al argumentar lo siguiente:

Por crecer una Comunidad de duración ilimitada⁵¹⁷, con sus propias instituciones, su propia personalidad, su propia capacidad jurídica y capacidad de representación en el plano internacional y, mas particularmente, poderes reales dimanantes de una limitación de la soberanía o traspaso de poderes de los Estados miembros a la Comunidad, los Estados miembros han limitado permanentemente sus derechos soberanos y han creado así su cuerpo legal que obliga tanto a sus nacionales como a ellos mismos.⁵¹⁸

La idea de que la pertenencia a las CCEE es definitiva y también aparece afirmada en la sentencia dictada por el TJCE, en el caso 107/77, al sostenerse el carácter efectivo de los compromisos incondicionales e irrevocablemente asumidos por los Estados al crear la integración europea.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Sentencia del TJCE de fecha 14.12.71, Comisión vs. Francia Caso 7/71.

⁵¹⁷ Excepto en el caso del Tratado CECA, cuya duración fue pactada para 50 años.

⁵¹⁸ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. *Flaminio costa contra E.N.E.L.* Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice Conciliatore de Milan. Asunto 6/64.

⁵¹⁹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978. *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Simmenthal SPA.* Petición de decisión prejudicial planteada por el Pretore de Susa. No aplicación por el juez nacional de una ley contraria al derecho comunitario. Asunto 106/77.

La irreversibilidad definitiva de la competencia europea se inspira, tanto en el principio de progresividad del sistema de integración, como en el constante objetivo de la unidad europea. Aunado a lo anterior, los Estados prestaron su consentimiento a fin de no interponer reservas a los Tratados ni a los actos adoptados en su aplicación; tampoco previnieron cláusulas de denuncia o retirada y se han concluido los Tratados sin limitación de tiempo (con la excepción del Tratado CECA, cuya duración limitada a 50 años permite excluir cualquier carácter experimental).

No obstante lo anterior, y aunque el TJCE en sus diversas jurisprudencias sostiene que los Estados no pueden recuperar el ejercicio de las competencias atribuidas, esta noción de irreversibilidad no debe entenderse como una consecuencia total y eterna de la pertenencia de un Estado a la UE, ya que sería una consideración ahistórica⁵²⁰; es decir, la irreversibilidad de la competencia comunitaria sólo es en la medida que un Estado siga conformando la Unión, pues en casos extremos, aunque no hay cláusulas de denuncia contempladas en los Tratados fundacionales, de acuerdo al Derecho Internacional la salida de un Estado miembro de la UE sería posible.

⁵²⁰ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguerras, D. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 312.

**CAPÍTULO V. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO
COMUNITARIO EN SU RELACIÓN CON
LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS.**

LAS PROPUESTAS DE SCHUMAN SON REVOLUCIONARIAS O NO SON NADA. SU PRINCIPIO FUNDAMENTAL ES LA DELEGACIÓN DE SOBERANÍA EN UN ÁMBITO LIMITADO, PERO DECISIVO... LO QUE ES NECESARIO BUSCAR, ES UNA FUSIÓN DE LOS INTERESES DE LOS PUEBLOS EUROPEOS, Y NO SIMPLEMENTE EL MANTENIMIENTO DEL EQUILIBRIO DE ESTOS INTERESES.

JEAN MONNET

1. GENERALIDADES.

La libre y voluntaria manifestación del consentimiento de los Estados de ser miembros de las Comunidades Europeas y, en consecuencia, de obligarse por los tratados constitutivos y por los actos de las instituciones produce la atribución de competencias internas en favor de las Comunidades Europeas. Esta atribución, en determinadas materias, y su ejercicio efectivo por las instituciones comunitarias, es el punto de partida de la existencia del ordenamiento jurídico comunitario.⁵²¹

En este mismo orden de ideas, el Derecho Comunitario a su vez está compuesto por el conjunto de normas y principios que determinan la organización, funcionamiento y competencias de las Comunidades Europeas, y por ello, se conforma como un orden jurídico *sui generis* caracterizado por unos rasgos peculiares.

Aunado a estas características propias, ANTONIO LA PERGOLA⁵²² sostiene que “frente al ordenamiento de la Comunidad, que es uno, existe, en efecto, la pluralidad de los ordenamientos de los Estados miembros. Cada uno de estos últimos coexiste con el ordenamiento comunitario y debe adecuarse a las exigencias del mismo”.

⁵²¹ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 385.

⁵²² La Pergola, Antonio. “La articulación del Derecho comunitario y del Derecho interno: La experiencia italiana”. Universidad de Granada. Granada, 1996. Pág. 8.

La pertenencia de un Estado a la UE genera una distribución de competencias entre ambas organizaciones; por un lado, el Estado se reserva para sí un cúmulo de atribuciones, por lo que en esas áreas de soberanía estatal se siguen generando y continúan rigiendo las normas de derecho nacional; sin embargo en las esferas competenciales que fueron cedidas, rigen los tratados y los actos de las instituciones comunitarias. En consecuencia, ambos ordenamientos jurídicos coexisten hacia el interior de cada Estado miembro.

Tanto, el derecho estatal como el comunitario tienen los mismos destinatarios: las personas físicas y jurídicas, por lo que existe continuamente una relación indisoluble entre la norma comunitaria y la doméstica.

Esta relación se rige por los siguientes principios:

- a) La autonomía que tiene el Derecho Comunitario, tanto frente al derecho nacional de los Estados miembros, y el Derecho Internacional;
- b) La supranacionalidad de las instituciones en relación con las competencias soberanas que los Estados les han atribuido;
- c) La eficacia directa del Derecho Comunitario;
- d) La primacía del Derecho Comunitario respecto del derecho doméstico nacional;
- e) La unidad del sistema legal que representa el Derecho Comunitario; y
- f) La complejidad del sistema.

Todos estos principios son de creación jurisprudencial, ya que actualmente no existe mención expresa alguna de ellos en el Derecho Comunitario originario. El fundamento jurídico de cada principio ha sido obtenido y desarrollado a partir de la interpretación sistemática y teleológica de algunas disposiciones contenidas en los tratados constitutivos. Además, es necesario resaltar que “las relaciones del Derecho Comunitario con los derechos de los Estados miembros deliberadamente son colocadas en el plano teórico a un nivel de abstracción muy elevado, sus principios esenciales han sido establecidos por el TJCE casi desde el origen de su jurisprudencia”⁵²³; razones suficientes para que en este apartado sea empleado el análisis de casos resueltos por el TJCE para explicar el contenido de cada principio.

⁵²³ Kovar, Robert. Artículo titulado “Relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos Nacionales” publicado en el libro “Treinta años de Derecho Comunitario”. Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1984. Pág. 115.

Cabe mencionar que, estos principios se encuentran tan entrelazados que es artificial, disociarlos, pero para efectos de análisis se estudiarán de manera separada.

2. LA AUTONOMÍA DEL DERECHO COMUNITARIO.

Hay voces que afirman que el Derecho Comunitario Europeo constituye un ordenamiento autónomo del Derecho Internacional Público, otros afirman que constituye una expresión del derecho regional que surgió y evolucionó de un sin número de tratados internacionales, lo cual, tuvo entre otros efectos: crear complejos subsistemas jurídicos con sus propias jurisdicciones internacionales especializadas.⁵²⁴

Lo cierto es, que el TJCE afirma que las Comunidades Europeas constituyen un orden jurídico nuevo, en virtud del cual sus integrantes estatales han limitado, aunque en ámbitos específicos, sus derechos soberanos, dotando de esta forma al Derecho Comunitario de absoluta autonomía, es decir, este ordenamiento cuenta con vida propia. La autonomía del Derecho Comunitario se basa principalmente en dos circunstancias:

1. En el ámbito nacional, las constituciones estatales regulan la atribución de competencias soberanas a favor de organizaciones internacionales independientes; y
2. En el plano internacional existe la voluntad de cada Estado lo plasme en los tratados constitutivos para crear el sistema comunitario autónomo.

Así entonces, el principio de autonomía puede analizarse desde dos perspectivas, tal y como FRANCISCO BUENO ARÚS⁵²⁵ sostiene que “el Derecho Comunitario entendido como el conjunto de normas y dispositivos jurídicos que afectan a la integración europea, es un ordenamiento jurídico autónomo, distinto del Derecho Internacional Clásico y el derecho interno de los Estados miembros”.

Tal afirmación deriva en el siguiente cuestionamiento ¿En qué consiste la autonomía que el Derecho Comunitario tiene respecto al Derecho Internacional, y a su vez en relación con el derecho interno de cada Estado?

⁵²⁴ Ortiz Ahlf, Loretta. Artículo titulado “Derecho Comunitario y Derecho Internacional Público”, publicado en el “Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana”. No. 32, México, 2002. Pág.13.

⁵²⁵ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario”, publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1989. Pág. 187.

2.1. Autonomía respecto al Derecho Internacional.

El Derecho Comunitario tiene vida propia, pues es distinto al Derecho Internacional, razón que es suficiente para otorgarle autonomía a aquel frente a éste.

Si bien es cierto que el Derecho Comunitario tiene su origen en la normatividad internacional, donde se regulan las relaciones entre los Estados, también es cierto que, tanto los tratados constitutivos, como la existencia de las instituciones comunitarias sobrepasan el marco internacional clásico, ya que los países miembros les atribuyeron a éstas un cúmulo de competencias soberanas específicas para la gestión del sistema comunitario.

Por otro lado, el TJCE al referirse al TCE en el dictamen 1/91⁵²⁶ sostuvo que “aunque haya sido celebrado en forma de convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de derecho”.

A fin de explicar la naturaleza *sui generis* de la UE, HJALTE RASMUSSEN⁵²⁷ toma como base el caso de Costa vs E.N.E.L., y expresa que:

“Por crecer una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad, su propia capacidad jurídica y capacidad de representación en el plano internacional y, mas particularmente, poderes reales dimanantes de una limitación de la soberanía o traspaso de poderes de los Estados miembros a la Comunidad, los Estados miembros han limitado permanentemente sus derechos soberanos y han creado así su cuerpo legal que obliga tanto a sus nacionales como a ellos mismos”.

Estas son las causas por las que, en relación con el Derecho Internacional clásico la UE se muestra plenamente como una entidad autónoma con respecto a los Estados que la integran, susceptible de defender sus intereses propios, ya que cuenta con las facultades y los medios para lograrlo. Hay que recordar que las Comunidades Europeas se crearon con personalidad jurídica internacional propia y distinta a la de los Estados que le dieron origen, y además éstos les atribuyeron competencias soberanas para que cumplieran el fin para el que fueron creadas, por lo que las instituciones comunitarias gozan de autonomía respecto a los Estados para actuar dentro de esa esfera de atribuciones que les fue conferida.

⁵²⁶ Dictamen 1/91 del TJCE. Fundamento 21.

⁵²⁷ Rasmussen, Hjalte. “La Constitución de la Comunidad Económica Europea”. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea. Editorial Trivium, S.A. Madrid, 1999. Pág. 27.

La personalidad jurídica de la que fueron dotadas las Comunidades Europeas, se traduce en el hecho de que disponen de un presupuesto autónomo, de un patrimonio, de órganos diferentes, y de agentes propios.⁵²⁸

El Derecho comunitario debe catalogarse como un subsistema del Derecho Internacional, ya que contempla organizaciones internacionales, pero con peculiaridades propias, tales como:

- a) El principio de reciprocidad del Derecho Internacional no es aplicable, ya que aunque un Estado miembro incumpla con sus obligaciones comunitarias, no se permite a los demás invocar dicho incumplimiento para justificar el propio.
- b) El principio de igualdad soberana entre los Estados miembros no se aplica de manera rígida al conformar las instituciones comunitarias (que en última instancia son quienes gestionan el sistema comunitario). En el sistema comunitario existe una precaria condición de paridad en la formación y aplicación del Derecho Comunitario, ya que “los Estados miembros participan en diferentes medida en las instituciones y órganos con un voto ponderado o proporcional, o con un número diverso de nacionales”.⁵²⁹
- c) En las relaciones entre los Estados y el Derecho Internacional, opera mayoritariamente la corriente dualista, en virtud de la cual es necesario trasladar la normatividad de un tratado internacional a la normatividad nacional para que tenga efectos imperativos; contraria a esta corriente dualista, se encuentra la monista,⁵³⁰ cuyo efecto primordial es que no es necesario el traslado del Derecho Internacional al doméstico para que tenga efectos jurídicos tangibles. De tal forma, la relación entre el Derecho Comunitario y los estados opera bajo el amparo de la corriente monista.
- d) La gestión del sistema comunitario se encuentra en manos de instituciones comunitarias independientes, con voluntad propia y que dirigen su actividad por los fines y valores contemplados en los tratados constitutivos; así entonces, una vez que un Estado forma parte de la UE, su voluntad se ve disminuida para dirigir y controlar el sistema.

⁵²⁸ Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Traducido por Germán-Luis Ramos Ruano. Editorial Ariel. Barcelona, 1993. Pág. 33.

⁵²⁹ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 386.

⁵³⁰ A la que pertenecen algunos Estados miembros, como España y Francia.

El principio de autonomía se respalda en el carácter finalista de los tratados, ya que los inyecta de un torrente único de autonomía frente al Derecho Internacional, puesto que la naturaleza de los fines y objetivos que se incluyen en ellos le imprimen un horizonte de proyección a las normas que los constituyen muy superior a las de un tratado internacional clásico. En su jurisprudencia *Miscellanea W.L. Ganshof van der Meersch*⁵³¹, el TJCE sostuvo que:

Los Tratados que instituyen las Comunidades están completamente impregnados de teleología: lejos de consagrar, como tantos otros actos internacionales, los Tratados que instituyen las Comunidades están enteramente fundamentados en la noción de objetivos a alcanzar. Estos Tratados contienen un número relativamente escaso de normas materiales; confieren un lugar tanto más importante a la definición de los objetivos y procedimientos que deben permitir su consecución.

De acuerdo con lo que sostiene JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁵³², “hay que tener en cuenta que estos objetivos, determinantes en la concepción de los tratados, son de carácter instrumental con relación al conjunto de la sociedad comunitaria y de los Estados miembros. Son un punto de referencia. Los fines de la CE, son los propios del conjunto de las sociedades europeas. La CE se configura así como cauce de expresión y medio de realización de dichos fines”.

Por último, de acuerdo con lo que sostiene FRANCISCO BUENO ARÚS⁵³³, la autonomía del ordenamiento comunitario se manifiesta en los siguientes aspectos:

- a) Atribución de competencias estatales a las instituciones comunitarias, es decir, los tratados constitutivos confían a las Comunidades el despliegue de diversas actividades en campos específicos que antes ejecutaban cada uno de los Estados en ejercicio pleno de su soberanía;
- b) Sistema institucional propio de creación de normas, o dicho en palabras de SANTIAGO MARTÍNEZ LAGE⁵³⁴: “La Comunidad es, a la vez, una creación del derecho y creadora del derecho”, ya que los tratados le atribuyen poder legislativo a las instituciones comunitarias. El TJCE ha hecho referencia al poder legislativo en la sentencia de *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978. Por otro lado, es necesario precisar que las normas

⁵³¹ Cfr. Jurisprudencia del TJCE *Miscellanea W.L. Ganshof van der Meersch*, T. II, 1972.

⁵³² Girón Larrucea, José Antonio. “Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo”. Op. Cit. Pág. 40.

⁵³³ Cfr. Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 188.

⁵³⁴ Martínez Lage, Santiago. Artículo titulado “Las Fuentes del Derecho Comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1989. Pág. 163.

promulgadas por las instituciones comunitarias reciben diversas denominaciones y se dividen en: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

- c) Sistema institucional propio de control para la aplicación e interpretación de normas, tal y como lo dispone el artículo 230 del TCE al ordenar que el TJCE controle la legalidad de los actos adoptados por las instituciones comunitarias.

2.2. Autonomía en relación con el derecho interno de los Estados miembros.

Otro de los rasgos más característicos del ordenamiento jurídico comunitario es la autonomía que éste tiene respecto del derecho nacional de los Estados miembros de la Unión Europea. Autonomía que se preserva en razón de la especificidad del derecho de las Comunidades Europeas.

Como ha quedado explicado en páginas anteriores, al resolver el Caso 6/64, *Costa vs E.N.E.L.*, el TJCE sostuvo que distintamente a los tratados internacionales ordinarios, el Tratado CEE había creado su propio sistema legal⁵³⁵; pero en términos prácticos ¿cuál es el alcance de dicha afirmación?

Este sistema legal propio en el que se basa la integración comunitaria tiene como fuente originaria los tratados constitutivos, que gozan de plena independencia respecto del derecho nacional de cada Estado miembro. Razón suficiente para que aquellos, por su naturaleza especial y original, no puedan ser anulados por disposiciones legales domésticas. El TJCE resolvió en este mismo sentido el caso 301/81, donde la demandante era la Comisión Europea y el país demandado lo fue Bélgica, ya que sostuvo que un Estado miembro no puede alegar disposiciones prácticas o circunstancias a su ordenamiento legal interno para justificar el incumplimiento del Derecho Comunitario⁵³⁶, es decir, el Derecho Comunitario no tiene nacionalidad⁵³⁷.

Lo anterior, se explica en virtud de que el Derecho comunitario forma parte del Derecho que se aplica en cada Estado miembro, pero no se confunde con el Derecho interno (no es

⁵³⁵ Sistema legal que goza de categorías y nociones jurídicas propias, que no coinciden necesariamente con las existentes en los derechos nacionales, pues aquellas han sido creadas en función de las exigencias de los tratados constitutivos y atendiendo a los objetivos que se persiguen con la integración de Europa.

⁵³⁶ Cf. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el caso 301/81, *Comisión vs. Bélgica*.

⁵³⁷ Distinto es que se deba aplicar el Derecho comunitario como si fuera derecho nacional, ya que siempre conserva sus caracteres propios.

derecho español, no es derecho francés, o belga, etc.) ni obedece en su formación ni en sus efectos a las normas del procedimiento normativo interno de cada miembro de la Unión Europea.

Es necesario analizar las características propias del ordenamiento jurídico nuevo que constituye el Derecho comunitario. En palabras de PODROMOS DAGTOGLOU⁵³⁸ las características principales de este ordenamiento jurídico nuevo son:

- a) Las instituciones comunitarias específicas e independientes, las cuales, aunque no tengan competencia legislativa general, poseen, no obstante, amplios poderes acordados, por los tratados, y amplían continuamente la competencia comunitaria;
- b) Los particulares son sujetos de derecho junto a los Estados miembros;
- c) La aplicabilidad directa de ciertas normas de derecho comunitario;
- d) La primacía del derecho comunitario respecto de los derechos nacionales, incluido el derecho constitucional e incluso la protección constitucional de los derechos individuales;
- e) La creación no solamente de derechos y obligaciones, sino también de procedimientos obligatorios para la constatación de violaciones y la aplicación de sanciones, principalmente por el mutuo reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del TJCE, y el carácter obligatorio de sus decisiones; y
- f) La responsabilidad de la Comunidad respecto a las infracciones del Derecho Comunitario que causen un perjuicio.

El principio de autonomía se refleja en que la puesta en práctica de los objetivos trazados en los tratados constitutivos se confía a unas instituciones que disponen de un amplio margen de independencia para la formación de su voluntad. En esta hipótesis, se encuentra la Comisión Europea, como puede advertirse del texto de la sentencia que dictó el TJCE en el Caso 70/72, Comisión vs. Alemania Occidental.⁵³⁹

El objetivo del tratado es eliminar los incumplimientos, y es por tanto asunto de la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, el determinar el alcance de la obligación del Estado afectado, en los dictámenes motivados o las decisiones emitidas.

⁵³⁸ Cfr. Dagtoglou, Podromos D. Artículo titulado "Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea" publicado en el libro "Treinta años de Derecho Comunitario". Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1984. Págs. 42 y 43.

⁵³⁹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de julio de 1973. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania. Ayudas a la reconversión de las regiones mineras. Asunto 70/72.

Desde la declaración de 9 de mayo de 1950 pronunciada por SCHUMAN se contemplaba la existencia de una "Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los gobiernos".⁵⁴⁰ Así entonces, desde el comienzo se ha contemplado el principio de autonomía, no solo en el Derecho Comunitario, sino de igual manera en las instituciones que contempla.

La jurisprudencia del TJCE viene insistiendo con total reiteración en que el ordenamiento comunitario europeo es un ordenamiento autónomo separado, distinto del de los Estados miembros, contando con mecanismos de garantía y de autointegración propios que resultan de los mismos tratados constitutivos; de esta manera ha podido declarar (por ejemplo, Sentencia Humblet vs Estado belga de 16 de diciembre de 1960) que aquéllos se inspiran en el principio de separación rigurosa de las competencias de las instituciones comunitarias y de las de los órganos de los Estados miembros.⁵⁴¹

El principio de autonomía no puede explicarse en sí mismo con claridad plena, ya que está ligado, entre otros, con el principio de supranacionalidad de las instituciones comunitarias respecto de los Estados miembros.

3. EL PRINCIPIO DE SUPRANACIONALIDAD.

La naturaleza *sui generis* de la Comunidad Europea se define en gran medida en virtud de la existencia del principio de supranacionalidad.

La supranacionalidad constituye un concepto intermedio entre las organizaciones internacionales (coordinación de soberanías) y el federalismo (subordinación a un super-Estado que tiene la soberanía plena). La supranacionalidad es un fenómeno de la integración, que supone una cesión de competencias soberanas en materias determinadas y una subordinación a las instituciones comunitarias en esas áreas limitadas transferidas.⁵⁴²

⁵⁴⁰ Schuman, Robert. Declaración de 9 de mayo de 1950, pronunciada en el Salón de l'Horloge del Quai d'Orsay, Ministerio de Asuntos de Relaciones Exteriores de Francia. Pág. 2.

⁵⁴¹ Muñoz Machado, Santiago. "El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española". Editorial Civitas. Madrid, 1980. Pág. 28.

⁵⁴² Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado "Características del ordenamiento jurídico comunitario" publicado en el libro "Estudios de Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 188.

La declaración de 9 de mayo de 1950, pronunciada por ROBERT SCHUMAN contenía inmerso en su texto el germen de la supranacionalidad, ya que expresó que se crearía "... una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y a los países que se adhieran".⁵⁴³

El principio de supranacionalidad que regía en sus inicios a la Alta Autoridad permeó a las demás instituciones comunitarias, pues los Estados las han dotado de diversas competencias específicas sobre las que ellas tienen la última palabra.

3.1. ¿Cesión, traspaso o atribución de competencias?

Respecto a la cesión de competencias soberanas, el TJCE sostuvo⁵⁴⁴ que la Comunidad Europea constituye un nuevo orden jurídico de Derecho Internacional, a favor del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque en campos limitados. Al respecto, MANUEL MEDINA⁵⁴⁵ sostiene que las Comunidades Europeas son organizaciones en las cuales se produce una cierta integración de soberanías, originándose un germen de supranacionalidad.

Ya sea una *cesión* o bien una integración de soberanías, el Derecho Comunitario como un sistema legal aceptado por los Estados miembros se basa en el principio de reciprocidad⁵⁴⁶, en el que todos los Estados miembros ceden o atribuyen, en igualdad de condiciones, a favor de las instituciones comunitarias las mismas competencias soberanas. Así entonces, PODROMOS D. DAGTOGLOU⁵⁴⁷ sostiene que:

La Comunidad se trata de una organización *supranacional*, que tiene como características distintivas: la posesión de derecho soberanos propios, la independencia de sus instituciones ante los Gobiernos nacionales y la posibilidad de adoptar decisiones que no implican necesariamente la unanimidad, pero que son directamente aplicables tanto en los Estados miembros como a todos los particulares que viven en su territorio.

⁵⁴³ Schuman, Robert. Declaración de 9 de mayo de 1950. Op. Cit. Pág. 1.

⁵⁴⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de febrero de 1963. Nv algemene transport - en expeditie onderneming Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der Belastingen. Petición de decisión prejudicial planteada por la Tariefcommissie de Amsterdam, el 16 de agosto de 1962. Asunto 26/62.

⁵⁴⁵ Medina, Manuel. "La Comunidad Económica Europea y sus principios constitucionales". Madrid, 1974. Pág. 111.

⁵⁴⁶ Rasmussen, Hjalte. "La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea". Op. Cit. Pág. 27. En referencia al caso 6/64, Costa vs E.N.E.L.

⁵⁴⁷ Dagtoglou, Podromos D. Artículo titulado "Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea" publicado en el libro "Treinta años de Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 39.

Para FRANCISCO BUENO ARÚS⁵⁴⁸, “la integración es un proceso que responde a la idea de soberanía divisible, según la cual la soberanía no se ha de entender como un poder absoluto y unitario, sino como un haz de derechos, poderes y competencias, que pueden ser objeto de dejación o traspaso”.

La idea de cesión o traspaso de competencias soberanas de los Estados hacia las Instituciones comunitarias era insuficiente para explicar el sistema legal comunitario, ya que las competencias comunitarias no son una traslación exacta de las nacionales; por ejemplo, en la política agrícola comunitaria (PAC) se ejercen competencias en ciertos mercados que no habían sido objeto de organización nacional alguna, dicho en otras palabras, en muchas ocasiones las instituciones comunitarias ejercían competencias en un terreno virgen. Por tal motivo, es preferible emplear la idea de atribución de competencias a la de transferencia de competencias.

En realidad surge un nuevo concepto de soberanía, que corresponde a la idea de divisibilidad de la misma. No se trata de un concepto cuantitativo que asimile la soberanía a un territorio cuyas partes se puedan ceder. Por el contrario se trata de determinar, en función de la atribución de competencias a la Comunidad y del ejercicio que esta hace de las mismas quien predomina en cada caso concreto, sin que se excluyan las acciones conjuntas ni la realización por el Estado de tareas subsidiarias. El ejercicio de las competencias atribuidas por parte de las instituciones comunes no implica una pérdida de soberanía del Estado. Por el contrario, su participación en el poder de decisión dentro de la organización le ofrece la posibilidad de ejercer responsabilidades que, a escala nacional, se habían convertido en puramente formales para Estados que han pasado a ser interdependientes. Al compartir con el Estado la obligación de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad, la organización a la que se atribuyen tales poderes debe hacerlos efectivos en la medida necesaria para alcanzar los objetivos fijados, ya que el fortalecimiento de normas comunes y la solidaridad que éstas provocan necesariamente la ampliación de los poderes conferidos. En este ámbito, la idea de compartir o de ejercicio conjunto de la soberanía responde adecuadamente a la realidad. En los demás sectores los Estados seguirán siendo soberanos, pero ejercerán sus competencias respetando las atribuciones conferidas a la

⁵⁴⁸ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 188.

Comunidad. El Estado, en su territorio, ha dejado de ejercer por sí mismo la plenitud de competencias.⁵⁴⁹

Por lo tanto, se concluye que, las Comunidades europeas están gobernadas por instituciones comunes, que son de naturaleza supranacional o supraestatal, y que cuentan con competencias que les fueron atribuidas por los Estados miembros.

3.2. Características y alcances jurídicos de la supranacionalidad de las instituciones comunitarias.

Para entender la naturaleza de las instituciones comunitarias, no basta la idea de ANTONIO LA PERGOLA⁵⁵⁰ consistente en que Europa “se ha ordenado en la era moderna bajo una cierta forma de autoridad sobrepuesta a los simples Estados”; no es una autoridad sobrepuesta, es supranacional.

En virtud de la supranacionalidad de la que gozan las instituciones comunitarias, los Estados se subordinan a éstas en las áreas limitadas que les fueron atribuidas. En este sentido, se pronunció el TJCE al resolver el Caso 6/64, *Costa vs E.N.E.L.*, pues determinó que era un deber de la comisión controlar el cumplimiento de los Estados miembros con las obligaciones que los atan como Estados sin crear derechos individuales.⁵⁵¹

La supranacionalidad con la que fueron dotadas las instituciones comunitarias no es de carácter ilimitado, sino que el artículo 5 del TCE establece que la Comunidad sólo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuye el propio tratado y de los objetivos que le asigna, y que ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del tratado.

Cada una de las instituciones comunitarias que fueron creadas en virtud de los tratados constitutivos gozan de poderes limitados y específicos; en razón de éstos los órganos comunitarios pueden legalmente imponer a los Estados el cumplimiento de los actos y normas comunitarias que no cumplan voluntariamente.

⁵⁴⁹ Cfr. Girón Larrucea, José Antonio. “Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo”. Op. Cit. Pág. 64.

⁵⁵⁰ La Pergola, Antonio. “La articulación del Derecho comunitario y del Derecho interno: La experiencia italiana”. Op. Cit. Pág. 14.

⁵⁵¹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de julio de 1964. Flaminio Costa contra E.N.E.L. Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice Conciliatore de Milán. Asunto 6/64.

Cualquier incumplimiento por parte de un Estado miembro debe ser denunciado ante el TJCE; éste será quien decida si la Comisión Europea interpretó correctamente la legislación, y determinará la responsabilidad en la que incurrió el Estado que ha incumplido.

Una sentencia del Tribunal de Justicia puede ser de interés sustantivo para establecer las bases de la responsabilidad en la que puede incurrir un Estado miembro como resultado de su incumplimiento, en relación con otros Estados miembros, la Comunidad o particulares.⁵⁵²

JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁵⁵³ admite que aunque la jurisdicción del TJCE no es de un tipo federal, jerárquicamente es superior a las jurisdicciones de los Estados. Debido a que está dotado de supranacionalidad.

De esta manera, encontramos en el ordenamiento jurídico comunitario una diversidad de recursos ante el TJCE para obtener una declaración sobre la conducta de un Estado miembro que viola el Derecho Comunitario, y acabar con esta conducta.⁵⁵⁴

A su vez, las resoluciones que dicta el TJCE son de carácter imperativo, ya que un Estado miembro debe, según el artículo 171, cumplir con una sentencia del tribunal. El propósito de una sentencia según el artículo 169 es principalmente establecer los deberes de los estados miembros cuando éstos incumplen sus obligaciones.⁵⁵⁵

En los procedimientos del artículo 169 incumbe a la Comisión probar que una obligación no se ha cumplido. La Comisión tiene la responsabilidad de llevar ante el Tribunal la información necesaria para determinar el incumplimiento, y para hacerlo no puede basarse en ninguna presunción. A pesar de ello, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 5, a facilitar la tarea de la comisión de asegurar la aplicación de las disposiciones del tratado y las medidas adoptadas con ese fin, suministrando la información exigida.⁵⁵⁶

⁵⁵² Rasmussen, Hjalte. "La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea". Op. Cit. Pág. 162. Refiriéndose al caso 39/72, Comisión vs. Italia.

⁵⁵³ Girón Larrucea, José Antonio. "Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo". Op. Cit. Pág. 69.

⁵⁵⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979. Gobierno Francés contra Comisión de las Comunidad Europeas. "FEOGA". Asuntos acumulados 15-76 y 16-76.

⁵⁵⁵ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1982. *Procureur de la République y Comité National de Defense contre l'alcoolisme* contra *Alex Waterkeyn* y otros (asunto 314/81). Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Grande Instance de París. Publicidad de bebidas alcohólicas. Asuntos acumulados 314/81, 315/81, 316/81 y 83/82.

⁵⁵⁶ Rasmussen, Hjalte. "La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea". Refiriéndose al caso 96/81 Comisión vs Holanda. Op. Cit. Págs. 165 y 166.

La supranacionalidad de la que goza la comisión como institución comunitaria respecto de los Estados miembros le permite, jurídica y políticamente, ordenarle a un Estado, por ejemplo, que elimine o modifique alguna ayuda interna que entregue a sus ciudadanos, cuando ésta sea incompatible con el mercado común.⁵⁵⁷

Otro ejemplo, de la supranacionalidad con la que se encuentran dotadas las instituciones comunitarias consiste en que el poder de las relaciones exteriores de la comunidad no está limitado a entrar en arreglos contractuales, sino que comprende el poder para establecer un órgano internacional, darle los poderes de decisión apropiados y definir, dentro de unos límites, los detalles legales que regularán sus competencias decisorias⁵⁵⁸. Se puede concluir, que la supranacionalidad, no es solo, lo que se encuentra ya en los tratados europeos, sino también un ideal que se ansía conseguir en el futuro.⁵⁵⁹

A su vez, el principio de supranacionalidad puede entenderse con mayor precisión en la medida que sea explicado el principio de primacía del Derecho Comunitario respecto del derecho doméstico de los Estados miembros.

4. LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO.

La primacía del Derecho Comunitario, en virtud de su naturaleza propia, es específica y original, ya que desde este punto de vista el Derecho Comunitario no dista mucho del Derecho Internacional convencional, pues todo Estado como integrante de la comunidad internacional, está obligado en todo momento a respetar sus compromisos internacionales. Hay que recordar que la primacía de los tratados internacionales ha sido en todo momento la postura defendida por la más alta jurisdicción internacional, pues sostienen que el derecho doméstico no puede imponerse ante las obligaciones de un Estado, por lo tanto, un Estado no puede invocar frente a otro su propia constitución para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le impone el

⁵⁵⁷ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973. Asunto 70/72. Op. Cit.

⁵⁵⁸ Cfr. Dictamen del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 1977. Dictamen emitido en virtud del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE. Proyecto de acuerdo relativo a la creación de un Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior. Dictamen 1/76.

⁵⁵⁹ Cfr. Molestina Zavala, Oswaldo. "La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad comunitaria". XXXI Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Tegucigalpa, Honduras. 2000. Pág. 12.

Derecho Internacional o los mismos tratados en vigor. En este mismo sentido, se encuentran los tratados constitutivos, es decir, la primacía del Derecho Comunitario tampoco se origina en los preceptos constitucionales de cada estado miembro.

La primacía del Derecho Comunitario hace posible la existencia de la condición fundamental para que la Comunidad subsista: la aplicación uniforme y regular del Derecho comunitario en todos los Estados miembros.

Así entonces, se puede concluir que la naturaleza de la primacía de la que gozan los ordenamientos comunitarios sobre las normas nacionales es: esencial o existencial, absoluta e incondicional; y que el derecho comunitario prima en su conjunto sobre el conjunto del derecho nacional.⁵⁶⁰ Es una condición existencial, ya que no podría existir el ordenamiento comunitario si fuese posible doblegarlo frente al derecho interno de cada país miembro, pues estaría a expensas de tantas voluntades como estados conforman la Unión Europea; y opera sobre la totalidad del Derecho Comunitario, ya sea éste originario, derivado o complementario, es decir, este principio beneficia a todo el acervo comunitario. Además, dicha primacía se ejerce frente a todas las normas nacionales, ya sean administrativas, judiciales o legislativas (aún las de carácter constitucional). Debido a estas razones, JOSÉ ANTONIO GIRÓN LARRUCEA⁵⁶¹ concluye categóricamente “que el Derecho Comunitario tiene la capacidad para imponerse por sí mismo”.

4.1. El fundamento de la primacía.

Como ya se ha sostenido en párrafos anteriores, el fundamento del Derecho Comunitario no puede residir en los preceptos constitucionales de cada Estado miembro. Así entonces, ¿cuál es el fundamento de la primacía del Derecho Comunitario?

A falta de toda mención explícita en los tratados, existía el serio peligro de que al asimilar el Derecho Comunitario con el Derecho Internacional Público, cada Estado miembro pretendiera atribuir él mismo un rango al Derecho Comunitario en su ordenamiento jurídico, con el riesgo de que la transferencia de competencia a la comunidad y la unidad del Derecho Comunitario quedaran en papel mojado. A esta tesis internacionalista, el tribunal opone la

⁵⁶⁰ Kovar, Robert. Artículo titulado “Relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales”, publicado en el libro “Treinta años de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 120.

⁵⁶¹ Girón Larrucea, José Antonio. Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo. Op. Cit. Pág. 160.

tesis comunitaria, según la cual no es el derecho nacional sino el Derecho Comunitario mismo el que regula la materia.⁵⁶²

De lo antes transcrito, se desprende que en el tema de primacía existen dos corrientes: la internacionalista y la comunitaria. *A priori* se puede llegar a la conclusión de que la segunda es la que prevalece, pero ¿cuáles son las razones lógico-jurídicas que la sostienen?

FRANCISCO BUENO ARÚS⁵⁶³ considera que “la primacía es una consecuencia de la obligatoriedad general del Derecho comunitario, así como del principio del buen funcionamiento de las Comunidades”. Por su parte, el TJCE sostiene que en el derecho de cada país miembro se han integrado las disposiciones de origen comunitaria y, por lo tanto, los términos y el espíritu del tratado tienen como consecuencia la imposibilidad para los Estados miembros de hacer prevalecer, frente a un ordenamiento jurídico aceptado por ellos, una medida unilateral que no le sería de este modo oponible.

Por su parte, ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN⁵⁶⁴ sostienen que la primacía del Derecho Comunitario se funda en la naturaleza y en los propios caracteres del proceso integrador mediante una interpretación sistemática y teleológica o finalista de los Tratados Comunitarios.

En el caso *Costa vs E.N.E.L.*⁵⁶⁵, el TJCE fundamenta la primacía del Derecho comunitario sobre los siguientes ejes primordiales:

- a) La naturaleza y características específicas de las Comunidades Europeas y de su ordenamiento. El TJCE toma en consideración que las Comunidades se encuentran dotadas de poderes efectivos que emanan de la transferencia⁵⁶⁶ de las competencias que los Estados miembros han efectuado en su favor; transferencia que lleva inherente una limitación definitiva de la soberanía de los Estados, en determinados campos, por lo que no es posible que prevalezca una norma nacional sobre esos derechos transferidos.
- b) El carácter obligatorio de las normas comunitarias de Derecho derivado.⁵⁶⁷

⁵⁶² Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Op. Cit. Pág. 174.

⁵⁶³ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 199.

⁵⁶⁴ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 422.

⁵⁶⁵ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia. Flaminio Costa contra E.N.E.L. Op. Cit.

⁵⁶⁶ Al momento de ser dictada la sentencia *Costa vs E.N.E.L.* todavía no se desarrollaba la teoría de la atribución de competencias; por esta razón se habla de limitación o transferencias de competencias.

⁵⁶⁷ Reglamentos, directivas y decisiones.

- c) El compromiso de cooperación leal en el cumplimiento de los tratados y del derecho derivado, aceptado por todo Estado miembro, les obliga a abstenerse de toda medida susceptible de poner en peligro la realización de los objetivos de los tratados.
- d) Los Estados han aceptado que el Derecho Comunitario se aplique sin discriminación basada en la nacionalidad de los particulares. Por ejemplo, el caso 149/79, Comisión vs. Bélgica, substanciado ante el TJCE, y en el que se resolvió que otros trabajos no deben reservarse a los nacionales, ni siquiera por disposiciones constitucionales, porque el Derecho Comunitario prima sobre cualquier norma nacional contraria.⁵⁶⁸

Todo esto se puede resumir en el hecho de que el Derecho Comunitario tiene su origen en la voluntad coincidente de los Estados que adoptaron los tratados fundacionales y el derecho derivado, por lo que es esa voluntad común la que debe prevalecer sobre la voluntad de uno de los Estados miembros.

4.2. Las consecuencias jurídicas de la primacía del Derecho Comunitario.

De acuerdo con el principio de supremacía del Derecho Comunitario, la adopción por parte de la comunidad de una medida directamente aplicable de Derecho Comunitario –que forma parte integrante de los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados miembros- automáticamente convierte en inaplicable cualquier disposición contraria de derecho interno.⁵⁶⁹ Por ejemplo:

En lo referente al comercio intracomunitario, la organización de mercado en cuestión se basa en la libertad de transacciones comerciales en un mercado estabilizado por la introducción de estándares de calidad. Dicho sistema excluye cualquier actuación nacional que impidiere, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario.⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ Rasmussen, Hjalte. “La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea”. En referencia al caso 149/79, Comisión vs. Bélgica. Op. Cit. Pág. 103. En referencia al caso 149/79, Comisión vs. Bélgica.

⁵⁶⁹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 9 de marzo de 1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Simmenthal Spa. Petición de decisión prejudicial planteada por el Pretore de Susa. Caso 106/77.

⁵⁷⁰ Rasmussen, Hjalte. “La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea”. En referencia al caso Caso 190/73, Oficial van Justitie vs. von Haaster. Op. Cit. Pág. 30. En referencia al caso Caso 190/73, Oficial van Justitie vs. von Haaster.

Dicho en otras palabras este sistema supone el desplazamiento de la norma interna para dar prioridad a la comunitaria. Para GUY ISAAC⁵⁷¹, “el principio de primacía significa que las normas de Derecho Comunitario, en tanto son parte integrante, con rango de prioridad del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros, deben ser aplicadas desde que entren en vigor, a pesar de la eventual preexistencia de una ley nacional incompatible, y a pesar de la adopción ulterior de una ley incompatible”. De esta afirmación, se desprende que la aplicación del Derecho Comunitario se puede enfrentar a dos hipótesis distintas frente a la legislación interna de cada Estado miembro:

- a) Primero, cuando el ordenamiento comunitario se enfrenta a una norma nacional que le es preexistente. En este caso, la sola entrada en vigor de aquél haría inaplicable ésta. Por ejemplo, aún cuando precedieran a la normatividad comunitaria dejarían de aplicarse las disposiciones nacionales que puedan alterar el sistema de importaciones o exportaciones o influir en la formación de precios mediante restricciones a los productores de vender o comprar libremente en los límites de su Estado, por ser incompatibles con las organizaciones comunes de mercado.⁵⁷²
- b) Segundo, cuando un Estado unilateralmente adopta posteriormente un ordenamiento jurídico contrario al Derecho Comunitario vigente. En principio, los Estados deben abstenerse de realizar un acto de esta naturaleza, en virtud del compromiso de cooperación leal en el cumplimiento de los tratados; pero si esto no fuese así dicha norma contraria al Derecho comunitario sería inaplicable, porque la primacía del Derecho comunitario tiene por efecto “impedir la formación válida⁵⁷³ de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que serían incompatibles con normas comunitarias⁵⁷⁴”. Por ejemplo, una vez que la Comunidad ha legislado para el establecimiento de una organización común de mercado (OCM) en un sector determinado, los Estados miembros

⁵⁷¹ Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Op. Cit. Págs. 176 y 177.

⁵⁷² Rasmussen, Hjalte. “La Constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea”. Refiriéndose al caso Pigs Marketing Board vs. Redmond. Op. Cit. Pág. 32. Refiriéndose al caso Pigs Marketing Board vs. Redmond

⁵⁷³ No se les reconoce eficacia jurídica alguna.

⁵⁷⁴ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 7 de marzo de 1972, Marinex, as. 84/71.

están bajo una obligación de abstenerse de tomar ninguna medida que pueda socavar o crear excepciones a éste.⁵⁷⁵

FRANCISCO BUENO ARÚS, de manera breve y acertada se refiere a la problemática que significó para algunos Estados miembros, evolucionar y dejar a un lado el principio general de Derecho que reza *lex posterior derogat priori*; pues en virtud de la aplicación de éste sostenían la viabilidad de adoptar una legislación nacional posterior que derogará el Derecho comunitario.

Los Estados miembros no han tenido dificultad en reconocer la primacía del Derecho comunitario sobre las leyes nacionales anteriores, teniendo en cuenta, bien las reglas de la sucesión de leyes, bien el carácter superior de las normas comunitarias. Sin embargo, ha habido dificultades en algunos países para afirmar la primacía del Derecho comunitario respecto de las leyes nacionales posteriores, especialmente en Francia y en Italia, donde se ha evolucionado desde el principio *lex posterior derogat priori*, hasta el reconocimiento de la primacía del Derecho comunitario. La primacía del Derecho comunitario radica para Pescatore en el principio de jerarquía de las normas, pero para la mayoría de los autores, en el principio de autonomía o de atribución de competencias, puesto que las cedidas a la Comunidad sólo pueden regularse por normas comunitarias, dado que los Estados han perdido competencia sobre las materias transferidas, y de aquí la nulidad absoluta de las leyes posteriores que pretendieran regularlas.⁵⁷⁶

Por otro lado, el principio de primacía del Derecho comunitario se traduce en beneficio directo para los ciudadanos europeos, ya que cualquier medida unilateral tomada por un Estado no puede ser impuesta a los particulares sujetos a Reglamentos comunitarios⁵⁷⁷. Para que lo anterior sea así, es indispensable que las normas comunitarias sean de efecto directo⁵⁷⁸ y que se encuentren desarrolladas de tal manera que no necesiten *a posteriori* ser completadas por las legislaciones nacionales.

⁵⁷⁵ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 1978. Pigs marketing board contra Raymond Redmond. Petición de decisión prejudicial planteada por la Magistrate's Court, county Armagh). Organización común de mercados en el sector de la carne de porcino. Asunto 83/78.

⁵⁷⁶ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado "Características del ordenamiento jurídico comunitario" publicado en el libro "Estudios de Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 200.

⁵⁷⁷ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1975. Filippo Galli Petición de decisión prejudicial planteada por el Pretore de Roma. Caso 31/74.

⁵⁷⁸ En la jurisprudencia norteamericana a este tipo de normas derivadas de los tratados internacionales les denomina *self-executing*, es decir, autoejecutorias, es decir, que contienen los elementos precisos para que pueda ser aplicada directamente, en el sentido de no precisar un desarrollo ulterior bien por los Estados o bien por las instancias internacionales.

Así entonces, se concluye que la consecuencia directa de la existencia del principio de primacía es la exclusión o inaplicación de la norma interna incompatible. En diversas ocasiones el TJCE ha sostenido que “los conflictos entre la regla comunitaria y las reglas nacionales deben ser resueltos mediante la aplicación del principio de la primacía de la regla comunitaria”⁵⁷⁹; en estas circunstancias, los órganos nacionales tienen la obligación de aplicar *contra legem* las normas comunitarias, y por ende toda disposición de Derecho interno contraria a las normas comunitarias, es inaplicable.

¿Cómo se traduce en la práctica la inaplicabilidad de un ordenamiento interno que es contrario al Derecho comunitario?

En principio, la aplicación de la regla comunitaria de efecto directo puede ser facilitada, pero no condicionada por la derogación formal de la regla nacional contraria: si la derogación, que hace desaparecer el texto incompatible, es siempre útil y deseable, y a veces hasta obligatoria, por motivos de seguridad jurídica, solo se trata de una formalidad sin efecto propio. La inaplicabilidad de la regla nacional no le está subordinada y se impone de inmediato a todas las autoridades nacionales: el efecto del derecho comunitario implica para las autoridades nacionales competentes prohibición de pleno derecho de aplicar una prescripción nacional reconocida incompatible con el tratado y, llegado el caso, obligación de tomar toda disposición para facilitar la realización del pleno efecto del derecho comunitario. Esto significa que los servicios administrativos nacionales tienen la obligación de negarse a aplicar las disposiciones nacionales, aún las de naturaleza legislativa, y que las autoridades gubernamentales están habilitadas para constatar por decreto, por circular, o hasta por dictamen, que tales disposiciones, aún de naturaleza legislativa, han dejado de ser aplicables y a disponer que ya no deben ser aplicadas⁵⁸⁰.

Pero sobre todo es el juez nacional es el que habitualmente se enfrentará con el conflicto entre disposición nacional y disposición comunitaria. Y como las normas del Derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos, de una manera uniforme e todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez, se impone una solución mínima el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su

⁵⁷⁹ Sentencia de 13 de febrero de 1969, *Walt Wilhem*, 14/68

⁵⁸⁰ Cfr. Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Op. Cit. Págs. 177 y 178.

competencia, las disposiciones del derecho comunitario tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de esas normas dejando, si es necesario, sin aplicar, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria a la legislación nacional, aun posterior, sin que tenga que esperar o pedir la eliminación previa de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.⁵⁸¹

4.3. Primacía del Derecho Comunitario y Constitución de los Estados miembros.

Ahora bien, qué argumentos prevalecen en caso de que exista “antinomía entre las disposiciones constitucionales y un reglamento comunitario, en otras palabras, de una regla de derecho derivado y de la ley suprema de un Estado”.⁵⁸² La solución ante dicha antinomía la encontramos en la Jurisprudencia del TJCE: “la norma comunitaria debe aplicarse aún en perjuicio de los principios constitucionales”⁵⁸³ estatales. ¿Cómo se llega a esta solución tan clara y contundente?

Las sentencias del Tribunal de Justicia Internationale *Handelsgesellschaft* de 17 de diciembre de 1970 y *Nold* de 14 de mayo de 1974 afirmaron que el Derecho comunitario prima sobre el Derecho constitucional interno, porque la base de la primacía se encuentra en los Tratados fundacionales y no en las Constituciones de los Estados miembros: Toda pretensión de un Estado miembro de hacer prevalecer sus propios criterios constitucionales sobre el Derecho comunitario constituye un fermento de dislocación de la Comunidad y es contrario al principio de adhesión sobre una base de reciprocidad”.⁵⁸⁴ Al respecto, “el Tribunal aborda una realidad fundamental del proceso de integración. Los Estados solamente pueden aceptar limitaciones a su soberanía, con modificaciones importantes de sus poderes, si las reglas a las que se someten son realmente comunes”.⁵⁸⁵

Un ejemplo sobre la primacía del Derecho Comunitario aún sobre las disposiciones constitucionales de los Estados miembros, es el Caso 149/79, Comisión vs. Bélgica, substanciado

⁵⁸¹ Cfr. *Ibidem*. Pág. 178.

⁵⁸² Kovar, Robert. Artículo titulado “Relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales” publicado en el libro “Treinta años de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Págs. 120 y 121.

⁵⁸³ Cfr. Muñoz Machado, Santiago. “El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española”. Editorial Civitas. Madrid, 1980. Pág. 40.

⁵⁸⁴ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 200.

⁵⁸⁵ Kovar, Robert. Artículo titulado “Relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales” publicado en el libro “Treinta años de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 122.

ante el TJCE, y en el que se resolvió que los trabajos no deben reservarse a los nacionales, ni siquiera por disposiciones constitucionales, porque el Derecho Comunitario prima sobre cualquier norma nacional contraria⁵⁸⁶.

Además, FRANCISCO BUENO ARÚS⁵⁸⁷ sostiene que el reconocimiento de la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho constitucional por las jurisdicciones nacionales de los Estados se ha basado en sus propias normas constitucionales cuando éstas:

- I. Permiten expresamente atribuir competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales a las organizaciones internacionales o supranacionales por medio de un tratado (Art. 67 Constitución Holandesa, art. 49 bis Constitución de Luxemburgo, art. 25 bis Constitución de Grecia, European Communities Act de Gran Bretaña de 17 de octubre de 1972), o
- II. Permiten delegar tales competencias por medio de una ley (art. 24 Constitucional de Alemania Federal, art. 20 Constitución de Dinamarca), o
- III. Permiten limitaciones de la soberanía nacional para asegurar la paz y la justicia entre las naciones (*al.* 14 del preámbulo de la Constitución francesa, art. 11 Constitución de Italia).

Respecto a la constitución Irlandesa, ésta “ha sido enmendada por un referéndum el 10 de mayo de 1972 de forma bastante explícita: “Ninguna disposición de la presente constitución invalida las normas, actos o disposiciones adoptadas por el Estado con el fin de hacer frente a sus obligaciones en cuanto miembro de la Comunidad, y no impide el que las normas, actos o disposiciones adoptados por la Comunidad o sus instituciones tengan fuerza de ley en el Estado”.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Rasmussen, Hjalte. “La Constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea”. Refiriéndose al caso 149/79, Comisión vs. Bélgica. Op. Cit. Pág. 103. Refiriéndose al caso 149/79, Comisión vs. Bélgica

⁵⁸⁷ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Págs. 200 y 201.

⁵⁸⁸ Kovar, Robert. Artículo titulado “Relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales”, publicado en el libro “Treinta años de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 135.

Otro es el caso de la Constitución Española, el artículo 93 autoriza la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

El enfoque italiano parte de una premisa teórica diferente a la que sostiene la supremacía del Derecho comunitario frente a los ordenamientos nacionales, ya que sostiene que el Derecho comunitario no prevalece sobre el derecho doméstico, sino que lo reemplaza radicalmente. Al respecto ANTONIO LA PERGOLA⁵⁸⁹ sostiene lo siguiente:

La Constitución autoriza la transferencia de poderes⁵⁹⁰ a la Comunidad. El Tratado define tales poderes. Los actos en los que se concreta su ejercicio adquieren en el ordenamiento interno la eficacia atribuida a ellos por el mismo ordenamiento comunitario. Los jueces nacionales, consiguientemente, son llamados a aplicarlos colocándose en el punto de vista no ya del derecho interno, sino de aquél que se constituye mediante la transferencia de los poderes legitimados por la norma constitucional. Cuando el caso a decidir se somete a una norma comunitaria de directa aplicación, el juez nacional aplicará tal norma siempre e inmediatamente, aun en presencia de disposiciones que chocan contra la ley nacional. El hecho es que, limitada la soberanía como prevé la Constitución, el ordenamiento nacional confiere a la norma comunitaria el valor de regla exclusiva y de necesaria aplicación en todos los casos en que ésta no deja espacio, por su contenido preceptivo completo, a injerencias de la ley estatal.

De lo anterior se deduce la existencia del principio de exclusividad que arropa la aplicación del Derecho comunitario, ya que el juez nacional al actuar como juez comunitario debe excluir de su campo de visión las normas nacionales que componen la esfera de la cual el ordenamiento estatal se ha retraído, en virtud de la atribución de competencias soberanas que los Estados han efectuado a favor de las instituciones comunitarias.

Está claro que las premisas teóricas son diferentes, pero la Corte Italiana se ha abierto a las razones de la integración europea, pues desde esta óptica el ordenamiento nacional no solamente se adapta, se abre mas bien, a las normas creadas o derivadas del tratado.

Finalmente hay que situar las relaciones entre el Derecho Comunitario y la Constitución en sus justos términos a la luz de la atribución de competencias y de la autonomía de ordenamientos y de la obligación del TJCE de velar por el respeto de los principios

⁵⁸⁹ La Pergola, Antonio. "La articulación del Derecho comunitario y del Derecho interno: La experiencia italiana". Op. Cit. Pág. 38

⁵⁹⁰ Aunque se empleó la expresión TRANSFERENCIA DE PODERES se ha explicado que propiamente debe de hablarse de una ATRIBUCION DE COMPETENCIAS, que los Estados han efectuado a favor de las instituciones comunitarias en campos específicos.

fundamentales del Estado de Derecho, hasta el punto de que el Presidente del TJCE, RODRÍGUEZ IGLESIAS, hable del carácter meramente hipotético de ese conflicto radical entre Constitución y Derecho comunitario, ya que éste último asume como elemento propio los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, y, en particular, los relativos a la protección de los derechos fundamentales de la persona”.⁵⁹¹

Para concluir, y a modo de recapitulación, podemos destacar los elementos de la primacía señalados por el TJCE a lo largo de toda su jurisprudencia sobre el tema:

- La primacía es una condición esencial del Derecho comunitario, que no puede subsistir nada más que a condición de no ser puesta en duda por el Derecho de los Estados miembros.
- El Derecho comunitario afirma su superioridad en virtud de su propia naturaleza, sin depender de las reglas particulares de cada Estado para regular los conflictos entre el Derecho internacional y el Derecho interno.
- El ordenamiento jurídico comunitario se impone, en su conjunto, sobre los ordenamientos jurídicos nacionales: la primacía beneficia a todas las normas comunitarias, originarias o derivadas, y se ejerce sobre todas las normas nacionales, administrativas, legislativas jurisdiccionales, o incluso, constitucionales.
- La primacía no se refiere solamente a las relaciones entre Estados e instituciones comunitarias, fundamentalmente el Tribunal de Justicia, sino que se aplica en los ordenamientos jurídicos nacionales, en los que se impone a las jurisdicciones nacionales, encargadas, así, de hacerla efectiva.⁵⁹²

5. EL PRINCIPIO DE EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO COMUNITARIO.

El principio de eficacia directa del Derecho comunitario “es mucho más espectacular que en el terreno de los tratados internacionales concertados por los Estados, por ejemplo el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en dictamen de 3 de marzo de 1928, precisó que, según el principio de Derecho Internacional bien establecido, un acuerdo internacional no puede, como tal,

⁵⁹¹ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 430.

⁵⁹² Molina del Pozo, Carlos Francisco. “Manual de Derecho de la Comunidad Europea”. Editorial Trivium. Madrid, 1990. Págs. 340 y 341.

crear directamente derechos y obligaciones para los particulares”,⁵⁹³ no sólo porque el objeto propio del derecho internacional sigue siendo antes que nada la regulación de las relaciones entre los Estados”.⁵⁹⁴

Como todos los demás principios, el principio de eficacia directa fue obtenido y desarrollado por el TJCE a través de una actividad interpretativa de las disposiciones que conforman los Tratados constitutivos. El método de interpretación empleado por excelencia para tal efecto fue el teleológico⁵⁹⁵. Así entonces, la construcción de este concepto se encuentra entrelazada, no solo a referencias constantes a la estructura y objetivos de la Comunidad Europea, sino que también a su especificidad, a la autonomía y a la participación de los pueblos de los Estados miembros en la integración europea.

En términos generales, el principio de eficacia directa se entiende como la capacidad de despliegue de derechos y obligaciones que un particular puede alegar su aplicación en sus relaciones con el Estado (relaciones verticales). De esta manera, “contrariamente a los tratados internacionales de tipo clásico, los tratados comunitarios confieren pues, a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar, no solamente cuando las disposiciones en cuestión los consideran expresamente como sujetos de derechos, sino también cuando imponen a los Estados miembros una obligación bien definida”.⁵⁹⁶

5.1. Fundamento y concepto.

El principio de eficacia directa tuvo su primera mención en el caso VAN GEND & LOOS⁵⁹⁷. “En el asunto en cuestión, el TJCE tras analizar la consistencia jurídica del art. 25 TCE actual, que contiene la prohibición para los Estados miembros de establecer entre sí derechos de aduanas de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente, consideraba que dicha prohibición era clara e incondicional y que constituía una obligación, no de hacer, sino de abstenerse de proceder a gravar tales actividades, de tal forma que se prestaba perfectamente, por su propia

⁵⁹³ Iglesias Cabero, Manuel. “Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo”. Editorial Colex, Madrid, 1989. Pág. 137.

⁵⁹⁴ Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Op. Cit. Pág. 163.

⁵⁹⁵ Dicho en otras palabras, para desarrollar el principio de eficacia directa, el TJCE se basó en el espíritu del sistema comunitario, pues en todo momento tomo en consideración las finalidades últimas de los Tratados fundacionales.

⁵⁹⁶ Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Op. Cit. Pág. 164.

naturaleza, a producir efectos jurídicos en las relaciones entre los Estados miembros, por lo que interpretó que, según el espíritu, la economía y el texto del Tratado debía ser interpretado en el sentido de que produce efectos inmediatos y que genera derechos individuales que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben salvaguardar”.⁵⁹⁸

La sentencia VAN GEND & LOOS puede resumirse de la siguiente manera:

- a) Versa sobre la aplicabilidad directa de una disposición de los tratados fundacionales.
- b) Analiza la procedencia del principio de eficacia directa derivada de una relación vertical.⁵⁹⁹
- c) Se refiere a la obligación de un Estado de no hacer.
- d) El derecho del particular reclamado es evitar un pago de impuesto aduanero que determinó un Estado miembro para la exportación de un producto.
- e) El TJCE le da un lugar a los pueblos y al ciudadano en la Comunidad a fin de que puedan invocar ante sus jueces nacionales el cumplimiento de los derechos que en su favor derivan de los Tratados fundacionales.

Así entonces, el principio de eficacia directa “de las normas comunitarias significa que las reglas de Derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos de una manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante la duración de su validez”.⁶⁰⁰ “En consecuencia, crean derechos y obligaciones para todos aquellos que puedan verse afectados por su ámbito de aplicación, pudiendo ser invocadas ante las autoridades públicas, las cuales tienen la obligación de salvaguardar esos derechos y obligaciones”.⁶⁰¹ Dicho en palabras de ROBERT KOVAR⁶⁰², es el derecho que tiene cualquier persona de exigir a su juez que le aplique tratados, reglamentos, directivas o decisiones comunitarias. Es la obligación que tiene el juez nacional de recurrir a estos textos, cualquiera que sea la legislación de su país.

⁵⁹⁷ La resolución dictada en este caso es considerada “la madre de todas las sentencias”.

⁵⁹⁸ Girón Larrucea, José Antonio. “La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario”. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2002. Pág. 285.

⁵⁹⁹ Existen dos tipos de relaciones: I. La vertical, cuando un particular reclama a un órgano público el cumplimiento de una obligación. II. La horizontal, cuando la exigencia es entre particulares.

⁶⁰⁰ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 193.

⁶⁰¹ Mangas Martín, Araceli. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 388.

⁶⁰² Cfr. Kovar, Robert. Artículo titulado “Relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales” publicado en el libro “Treinta años de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 152.

¿Qué condiciones deben reunir las normas comunitarias para tener eficacia directa por sí mismas?

- a) Es necesario y suficiente que la disposición del Tratado que se alegue pueda producir efectos directos para los Estados miembros y sus jurisdicciones por su propia naturaleza.
- b) La norma deberá tener un contenido bien determinado, ser incondicional, completa, jurídicamente perfecta, es decir, no tener necesidad de que se adopten disposiciones adicionales para ser eficaz y, en consecuencia, producir efectos jurídicos directos en los sistemas de derecho interno de los Estados miembros.⁶⁰³

El principio de eficacia directa⁶⁰⁴ que impera en el Derecho comunitario comporta las siguientes consecuencias:

- i. Por regla general, las normas comunitarias no necesitan ser traspuestas o traducidas a normas de derecho interno, sino que son directamente aplicables desde su promulgación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Al respecto HJALTE RASMUSSEN⁶⁰⁵ sostiene que aunque los Estados a los que va dirigida una Directiva tienen la obligación de llegar a un resultado legal, y dicho resultado debe conseguirse antes de que expire el período de trasposición establecido en la propia Directiva., si un Estado miembro no cumple en el plazo previsto, el TCEE no impide que una Directiva produzca efectos directos. Presumir lo contrario sería incompatible con el efecto obligatorio de las Directivas. Aún más la efectividad de las Directivas se vería mermada si los particulares no pudiesen invocarlas ante los tribunales nacionales.

Por ejemplo, cada Directiva tiene una disposición que exige a los Estados miembros que adopten las medidas adecuadas de trasposición al amparo de las leyes nacionales. Por apropiadas quiere decirse que deben adoptarse disposiciones legales nacionales del mismo rango (que las ya existentes sobre la materia). Las prácticas

⁶⁰³ Girón Larrucea, José Antonio. "La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 285.

⁶⁰⁴ Conocido también como principio de "efecto directo" o de "efecto inmediato".

⁶⁰⁵ Cfr. Rasmussen, Hjalte. "La Constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea". Refiriéndose al caso 8/81, Úrsula Becker vs. Finanzan Muenster. Op. Cit. Pág. 22. Refiriéndose al caso 8/81, Úrsula Becker vs. Finanzan Muenster

- administrativas existentes, o incluso la mera tolerancia, si existen disposiciones legales que regulen la materia, no satisfacen esta exigencia.⁶⁰⁶
- ii. Las normas comunitarias son fuente inmediata de derecho y obligaciones para todos aquellos a quienes conciernan, Estados miembros o particulares, que sean partes de relaciones jurídicas derivadas del Derecho Comunitario.

Hay una sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1972 (asunto *Leonesio*), muy expresiva de este efecto: una granjera italiana, la Sra. *Leonesio*, había sacrificado algunas vacas y reclamaba inútilmente al Estado Italiano el pago de las primas a las que le daba derecho los reglamentos comunitarios; el Estado alegaba que el artículo 81 de la Constitución le obligaba a aprobar una ley en la que contuvieran los créditos correspondientes para efectuar este pago. El Tribunal de Justicia resolvió el caso afirmando que cuando se han cumplido los requisitos exigidos por los reglamentos comunitarios y cumplido los plazos establecidos para el pago los reglamentos citados confieren a la explotación agrícola el derecho de exigir el pago de la prima, sin que el Estado miembro afectado pueda sacar argumentos de su legislación o de su práctica administrativa para oponerse a tal pago, añadiendo que las disposiciones presupuestarias de un Estado miembro no pueden impedir la aplicabilidad inmediata de una disposición comunitaria y, por consecuencia, el desconocimiento de los derechos individuales que tal disposición confiere a los particulares.⁶⁰⁷

- iii. Las normas comunitarias pueden ser directamente invocables por los particulares ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, que tienen la obligación de aplicarlas. Ello es consecuencia de que los sujetos del Derecho comunitario son tanto los Estados miembros como sus ciudadanos. En numerosas decisiones previas, el Tribunal ha mantenido que siempre que una disposición de una Directiva aparezca, hasta donde alcance su ámbito material, como incondicional y suficientemente precisa, esa disposición podrá ser invocada por un particular contra el Estado, cuando el Estado no haya traspuesto esa Directiva al ordenamiento nacional en el plazo prescrito, o cuando simplemente no haya traspuesto la Directiva⁶⁰⁸.

⁶⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1980. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica. Inaplicación de directivas de armonización relativas a los vehículos a motor y a los tractores. Asunto 102/79. Comisión vs Bélgica.

⁶⁰⁷ Muñoz Machado, Santiago. "El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española". Op. Cit. Págs. 35 y 36.

⁶⁰⁸ Cfr. Rasmussen, Hjalte. "La Constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea". Op. Cit. Pág. 23 Refiriéndose al Caso 152/84, *Marshall vs. Southampton and Southweth Hampshire Health Authority*.

De esta manera, el hecho de que los artículos 169 y 170 posibiliten a la Comisión y a los Estados miembros, llevar ante el TJCE a un Estado que no ha cumplido sus obligaciones no significa que los particulares no puedan invocar esas obligaciones, si sugiere la ocasión, ante un Tribunal nacional.⁶⁰⁹

El Derecho comunitario no sólo se integra en el ordenamiento interno de manera automática, sino que además está dotado de la fuerza suficiente para generar de inmediato efectos en la esfera de los particulares, es decir, de hacer nacer para ellos derechos subjetivos y obligaciones, tanto en las relaciones que mantienen con otros particulares como con las Administraciones de los Estados. Son, por tanto, disposiciones *self executing*, si bien en ocasiones crean obligaciones para los Estados miembros únicamente.”⁶¹⁰

IV. Los jueces nacionales tienen la obligación de aplicar el Derecho comunitario.

5.2. Los efectos de la eficacia directa.

En la sentencia VAN GEND & LOOS el TJCE consideró que el objetivo del TCE era instituir un mercado común cuyo funcionamiento incidiera directamente en los sujetos de Derecho de la comunidad, lo que implicaba que el Tratado constituía algo más que un acuerdo que únicamente crease obligaciones mutuas entre los Estados contratantes.

En esa misma sentencia, el TJCE estimó que el Derecho comunitario no sólo debía engendrar gravámenes a los particulares, sino que de igual forma estaba destinado a crear en su favor derechos, y que éstos podían invocarse por los justiciables comunitarios ante sus jurisdicciones.

GUY ISAAC⁶¹¹ resume los efectos del principio de aplicabilidad directa o de eficacia directa de la siguiente manera:

⁶⁰⁹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963. *Nv algemene transport - en expeditie onderneming Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der Belastingen*. Petición de decisión prejudicial planteada por la *Tariefcommissie* de Amsterdam el 16 aout 1962. Asunto 26/62.

⁶¹⁰ Iglesias Cabero, Manuel. “Manual Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo”. Editorial COLEX. Madrid, 1989. Pág. 137.

⁶¹¹ Isaac, Guy. “Manual de Derecho Comunitario general”. Op. Cit. Págs. 173 y 174.

- 1) La aplicabilidad directa implica, en principio, un efecto positivo a favor de los particulares, a saber: la posibilidad de salvaguardar sus derechos ante los jueces de los Estados miembros.
- 2) Implica, además, un efecto de sanción respecto de los Estados miembros que no han tomado las medidas de ejecución requeridas para la aplicación del derecho comunitario. El efecto directo permite en efecto a los particulares encontrarse, a pesar de la inercia del Estado, en la misma situación que si éste efectivamente hubiera cumplido sus obligaciones comunitarias.
- 3) La noción de aplicabilidad directa no permite al derecho comunitario desplegar los efectos antes indicados sino en ausencia de toda disposición del derecho nacional.

De esta manera, el principio de aplicabilidad directa implica, en consecuencia, la posibilidad de los particulares de pedir amparo para sus derechos subjetivos nacidos del derecho comunitario ante los jueces de los Estados miembros. Además, este principio implica la posibilidad de imponer sanciones a los Estados miembros que se abstengan de adoptar las medidas necesarias para la aplicación y ejecución del Derecho comunitario; y por último, la vigilancia de los particulares interesados en la salvaguarda de sus derechos implica un control eficaz que se agrega al que los artículos 169 y 170 confían a la diligencia de la Comisión y de los Estados miembros.⁶¹²

5.3. Criterios para determinar la eficacia directa.

Para ARACELI MANGAS y DIEGO LIÑAN, “la calificación de norma de efecto directo es una operación compleja y en ocasiones difícil”.⁶¹³ En este mismo sentido se pronuncia MANUEL IGLESIAS CABERO⁶¹⁴ al sostener que la posibilidad de aplicación directa requiere un complicado sistema para determinar cuáles son las normas comunitarias que gozan de ese efecto, porque el efecto de la aplicabilidad directa es un concepto restringido que hay que determinar caso por caso, a modo de una construcción pretoriana. El TJCE ha sostenido que la norma comunitaria de aplicabilidad

⁶¹² Cfr. Iglesias Cabero, Manuel. “Manual Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo”. Op. Cit. Pág. 141.

⁶¹³ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueiras, Diego. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. Pág. 391.

⁶¹⁴ Iglesias Cabero, Manuel. “Manual Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo”. Op. Cit. 138.

inmediata debe ser completa y jurídicamente perfecta, clara, precisa e incondicional, a fin de que los jueces nacionales puedan hacer aplicación directa de la norma dentro de los límites naturales de su propia competencia.

Que la norma sea clara y precisa se traduce en que sea efectivamente imperativa, es decir, que sea sustento de una obligación concreta, desprovista de ambigüedades. Que sea completa y jurídicamente perfecta quiere decir que no sea necesario otro elemento jurídico para su aplicación, es decir, que la norma debe bastarse a ella misma; dicho en otras palabras cuando una norma "...no esté subordinada, en su ejecución o en sus efectos, a la intervención de acto alguno, sea de instituciones comunitarias o de estados miembros".⁶¹⁵ Por último, que sea incondicional, supone que la efectividad de una norma no se vea sujeta a término o reserva de alguna especie, o "que no se dejen márgenes de apreciación discrecional a las autoridades públicas o a las instituciones comunitarias".⁶¹⁶

5.4. El principio de eficacia directa y las obligaciones *de hacer* y *de no hacer* de los Estados.

Las normas comunitarias que contienen obligaciones de no hacer son disposiciones que crean derechos y obligaciones para los particulares respecto de los Estados miembros partiendo de una prohibición. Las normas que implican un no hacer por ejemplo, son las que prohíben:

- Los nuevos derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente.
- Las discriminaciones por razón de nacionalidad.
- Las restricciones cuantitativas.
- Las nuevas discriminaciones respecto de los monopolios nacionales comerciales.
- Las nuevas restricciones al derecho de establecimiento.

Al comienzo de este apartado se comentó que el principio de aplicabilidad directa no se encuentra expresamente detallado en los Tratados constitutivos, y que ha sido tarea del TJCE desarrollarlo jurisprudencialmente. Al respecto, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶¹⁷ sostiene que:

⁶¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 3.4.1968, *Molkerei Zentrale*.

⁶¹⁶ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 392.

⁶¹⁷ Muñoz Machado, Santiago. "El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española". Editorial Civitas. Madrid, 1980. Pág. 44.

La jurisprudencia parte de la sentencia **VAND GEND & LOOS** de 5 de febrero de 1963; en él se resolvió la cuestión suscitada por la empresa con cuyo nombre se identifica la sentencia que reclamaba contra un derecho de aduana que entendía superior al existente antes de la entrada en vigor del tratado de la CEE, con lo cual, alegaba, que se había incumplido la obligación denominada de *standstill* establecida en el artículo 12 del tratado, que prohíbe a los Estados miembros crear nuevos derechos de aduana o tasas de efecto equivalente o elevarlas; el Tribunal de Justicia rechazó la interpretación de que el Tratado impusiese solo obligaciones a los Estados admitiendo que podían atribuir, en determinadas circunstancias, derechos a los particulares; concluyó en dicho caso que la obligación de no hacer era clara, que no estaba sometida a reserva alguna condicionada a la existencia de actos de aplicación, tratándose, además de una previsión del tratado que, por su naturaleza, permitía la emergencia de efectos jurídicos que afectaban a las relaciones de los Estados con sus ciudadanos. Desde que se produjo esta sentencia la misma doctrina se ha utilizado para reconocer efectos directos al tratado, extendiéndolo a las normas que contienen obligaciones de hacer.

Ya una vez mencionadas algunas de las normas que contienen la obligación de no hacer, queda el señalar aquellas disposiciones que contemplan las obligaciones de hacer, que serán las normas que imponen a los Estados la obligación de realizar algún acto, por ejemplo:

- Suprimir las exacciones de efecto equivalente.
- Supresión de los derechos de aduana a la exportación.
- Suprimir las discriminaciones fiscales de los productos importados.

5.5. Disposiciones no directamente aplicables.

Las disposiciones que no son directamente aplicables son aquellas normas comunitarias que no confieren derechos y obligaciones a los particulares, por no ser claras, específicas o estar sujetas a una condición que no se ha cumplido, tales como:

- Consultar de manera obligatoria a la Comisión sobre ciertos proyectos legislativos.
- Respetar el pacto de fidelidad comunitaria.
- Una directiva cuyo plazo para ser traspuesta al derecho nacional no ha fenecido.

6. LA UNIDAD DEL DERECHO COMUNITARIO.

¿Hay unidad conceptual en el *corpus iuris* al que la Unión Europea se somete y de cuya creación es protagonista?

Esta pregunta es respondida categóricamente por MANUEL IGLESIAS CABERO⁶¹⁸ al sostener que el Derecho comunitario “no se trata de un conglomerado de normas desafinadas, reglas o principios dispersos en distintos cuerpos, sin orden ni concierto; el Derecho comunitario se perfila como una unidad”. Así entonces, el ordenamiento comunitario se configura como un *todo*, encaminado a facilitar el proceso de integración europea. Constituye una unidad funcional (Sentencia de 15 de julio de 1960), en el sentido de que la promulgación de normas de Derecho derivado por el Consejo y la Comisión, la adopción de medios de ejecución por los Estados miembros, la conclusión de acuerdos internacionales con terceros Estados y la interpretación de las normas por el Tribunal de Justicia, están siempre orientados por la realización de los fines de los tratados con carácter progresivo y dinámico.⁶¹⁹ Además, la fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no podría variar de un Estado a otro sin poner en peligro la realización de los fines de los tratados constitutivos.

La unidad del Derecho Comunitario se asegura a través de la actuación del TJCE, ya que éste ha ido desarrollando los principios generales comunes, y ha consolidado el paradigma del Derecho comunitario como un sistema, cuyo núcleo neurálgico son los Tratados fundacionales.

Vastos son los casos que se pueden citar respecto a la actividad integradora del TJCE para conformar la unidad del Derecho Comunitario, por ejemplo en el caso 53/81 (Levin vs Secretario de Estado para la Justicia), el TJCE sostuvo que el término trabajador, no definido expresamente en ningún ordenamiento de carácter comunitario, debía ser interpretado ampliamente a la luz de los principios comunitarios, en vez de ser referido a una ley nacional,⁶²⁰ y que debía de dársele una definición comunitaria.⁶²¹

Con este tipo de sentencias el TJCE ha logrado coherencia y unidad en el sistema legal que representa el Derecho Comunitario, evitando que cada órgano jurisdiccional nacional interprete la normatividad aplicable de manera unilateral.

⁶¹⁸ Iglesias Cabero, Manuel. “Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo”. Editorial COLEX. Madrid, 1989. Pág. 134.

⁶¹⁹ Cfr. Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado “Características del ordenamiento jurídico comunitario” publicado en el libro “Estudios de Derecho Comunitario”. Op. Cit. Pág. 188.

⁶²⁰ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 1982. D. M. Levin contra Staatssecretaris van Justitie. (Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State Neerlandes). Derecho de residencia. Asunto 53/81.

⁶²¹ Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 1986. Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Wuerttemberg. Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht. Trabajador-profesor en periodo de prácticas. Asunto 66/85.

La fuerza ejecutiva del derecho comunitario no podría, en efecto, variar de un Estado a otro a favor de legislaciones internas posteriores sin poner en peligro la realización de los fines del TCEE...⁶²²

El TJCE emplea dos métodos de interpretación, a fin de propiciar la unidad del Derecho Comunitario: El sistemático; y el teleológico.

El método sistemático es la interpretación de las normas en el marco de su relación sistemática con otras normas y con el conjunto de la reglamentación, teniendo en cuenta su lugar y su función en un conjunto organizado. Un buen ejemplo nos lo da la sentencia Manhégéra, en el cual el Tribunal afirma que el apartado I del artículo 37 del CEE debe ser considerado en su contexto, en relación con los otros apartados del mismo artículo y en su lugar dentro del sistema general del tratado... El método sistemático adquiere una dimensión nueva al apoyarse en el método teleológico, en el cual los objetivos y los fines sirven de guía para la interpretación que debe tender a su realización.⁶²³

Al respecto sería ilustrativo citar a ANTONIO SAGGIO⁶²⁴, que siendo Abogado General presentó sus conclusiones en los casos acumulados del 240/98 al 244/98 y en ellas sostuvo lo siguiente:

El Tribunal de Justicia ha reconocido, ante todo, que, al aplicar el Derecho nacional, independientemente de que se traten de normas anteriores o posteriores a la Directiva, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar su derecho nacional a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva (Derecho Comunitario), para alcanzar el resultado que esta última persigue.

Por último, "el carácter unitario del ordenamiento europeo se manifiesta asimismo en la expresión acuñada de *acquis*⁶²⁵ (acervo) comunitario, que abarca el conjunto de realizaciones logradas hasta el momento en la construcción de la Comunidad."⁶²⁶

⁶²² Cfr. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. Flaminio Costa contra E.N.E.L. Op. Cit. Caso 6/64.

⁶²³ Isaac, Guy. "Manual de Derecho Comunitario general". Op. Cit. Págs. 147 y 148.

⁶²⁴ Casos Acumulados 240/98 al 244/98. Oceáno Editores y Salvat Editores, S.A. vs. Rocio Murciaro Quintero y otros. Petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de Primera Instancia de Barcelona.

⁶²⁵ El vocablo francés *acquis* es el participio pasado sustantivado del verbo *acquerir*, cuya primer traducción sería lo adquirido. (Martínez Lage, Santiago. Artículo titulado "Las Fuentes del Derecho Comunitario" publicado en el libro "Estudios de Derecho Comunitario". Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1989. Pág.

⁶²⁶ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado "Características del ordenamiento jurídico comunitario" publicado en el libro "Estudios de Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 189.

7. EL PRINCIPIO DE COMPLEJIDAD.

La complejidad es una característica consustancial al Derecho comunitario por varias razones. En primera instancia se debe a que el acervo comunitario se encuentra conformado por diversas normas que pueden ser agrupar en tres grandes fuentes⁶²⁷:

- a) Derecho constitucional⁶²⁸, integrado, principalmente, por el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales conocidos como tratados Fundacionales o constitutivos⁶²⁹, sobre el que se basa el proceso de integración europea.
- b) Derecho derivado⁶³⁰, conformado por el conjunto de normas y actos jurídicos que emanan de las instituciones comunitarias. Dependiendo de su naturaleza y objetivos específicos pueden ser reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes y recomendaciones.
- c) Derecho complementario, por ejemplo el Derecho surgido en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

La complejidad que se deriva de la existencia de estos tres bloques se acentúa más debido a que en el texto de los tratados constitutivos no hay una referencia que permita establecer una jerarquía entre estos diferentes tipos de normas.

Aunque todo lo anterior sería de por sí motivo suficiente para evidenciar la complejidad del sistema normativo, no es la única razón por la que el Derecho comunitario es complejo, ya que FRANCISCO BUENO ARÚS⁶³¹ sostiene que:

⁶²⁷ La clasificación sistemática de las fuentes del Derecho comunitario varía considerablemente en la doctrina de un autor a otro; sin embargo esta clasificación tripartita es la que más aceptación tiene en el campo que nos ocupa.

⁶²⁸ También conocido como Derecho originario o primario.

⁶²⁹ También forman parte del Derecho originario todos los instrumentos jurídicos internacionales en virtud de los cuales se han modificado los Tratados Constitutivos, por ejemplo los Tratados de Maastricht (1992), el de Amsterdam (1997), el de Niza (2001); asimismo, conforman el Derecho primario los Tratados en los que se han pactado adhesiones de países nuevos a la Unión.

⁶³⁰ Es conocido como Derecho secundario o institucional.

⁶³¹ Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado "Características del ordenamiento jurídico comunitario" publicado en el libro "Estudios de Derecho Comunitario". Op. Cit. Pág. 189.

También debe ponerse de relieve cómo en el conjunto del ordenamiento comunitario se observan elementos autónomos o propiamente comunitarios (Tratados constitutivos y Derecho derivado), elementos de Derecho Internacional general y convencional (Acuerdos de los Estados miembros entre sí o con terceros Estados) y elementos de Derecho interno (medidas de desarrollo y de colaboración del Derecho nacional con las normas e instituciones comunitarias).

Estos tres elementos (comunitarios, de derecho internacional clásico y de Derecho interno de cada Estado) tienen que coexistir en el Derecho comunitario de manera coherente y congruente para no crear paradojas legales. En este sentido se pronunció el TJCE al resolver el Caso 44/79, al sostener que “los Derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del derecho, cuya observancia garantiza el Tribunal. Para salvaguardar esos derechos, el Tribunal está obligado a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, para que las medidas que sean incompatibles con los derechos fundamentales recogidos en esas Constituciones sean inaceptables en la Comunidad”.⁶³²

Otro motivo por el que existe complejidad en el Derecho Comunitario es el método de integración que se ha empleado para desarrollar el acervo comunitario, ya que se han ido yuxtaponiendo las parcelas que conforman el sistema legal.

La última causa que deriva en la complejidad del sistema legal que representa el Derecho comunitario, consiste en que durante 50 años han coexistido tres organizaciones internacionales (Comunidad Europea⁶³³, Comunidad Europea del Carbón y del Acero⁶³⁴ y Comunidad Europea de la Energía Atómica), y desde hace un poco más de una década le han sobrepuesto otra superestructura: La Unión Europea⁶³⁵.

Todo esto hace que dentro del Derecho Internacional, el Derecho comunitario, sea no solo un sistema legal complejo, sino también que sea original, pues contempla figuras y categorías jurídicas jamás empleadas. No obstante esta complejidad evidente, “el Derecho comunitario viene a representar un factor decisivo de unificación europea”.⁶³⁶

⁶³² Rasmussen, Hjalte. “La Constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea”. Op. Cit. Pág. 43. Refiriéndose al caso *Liselotte Haver vs Land Rheinland-pfalz*

⁶³³ En sus inicios fue denominada Comunidad Económica Europea.

⁶³⁴ La vigencia de esta Comunidad Europea expiró en julio del 2002, ya que desde su creación se determinó que su duración sería de 50 años.

⁶³⁵ Adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

⁶³⁶ Iglesias Cabero, Manuel. “Manual de Derecho Comunitario Europeo”. Op. Cit. Pág.135.

CAPÍTULO VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MUTACIONES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.

¿PARA QUÉ SIRVE EL ESTADO EN UN MUNDO GLOBALIZADO? MÁS ESPECÍFICAMENTE, ¿PARA QUÉ SIRVE UN ESTADO, ESPECIALMENTE EN UNA EUROPA DE MONEDA ÚNICA, QUE AVANZA HACIA UNA ...POLÍTICA EXTERIOR COMÚN Y CUYAS FRONTERAS INTERNAS PIERDEN RELIEVE...? LA MONEDA... Y LAS FRONTERAS -TAMBIÉN EL HACER MERCADO- PUDIERON SER ELEMENTOS DEFINITIVOS DEL ESTADO MODERNO. UNO TRAS OTRO ESTÁN QUEDANDO RELATIVIZADOS O DILUIDOS EN LA EUROPA DE HOY... EL ESTADO SE TRANSFORMA...

ANDRÉS ORTEGA

1. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MUTACIONES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.

JEAN MONNET⁶³⁷ concluye sus "Memorias" con una pregunta cuya respuesta dibuja el futuro de Europa:

¿Habré explicado, suficientemente, que la Comunidad que hemos creado no es un fin en sí misma? Es un proceso de transformación que prolonga aquel que dio origen a nuestras formas de vida nacionales en una fase anterior de la historia. Como ayer nuestras provincias, nuestros pueblos deben aprender hoy a vivir juntos bajo normas e instituciones comunes, libremente aceptadas si quieren alcanzar las dimensiones necesarias para su progreso y conservar el dominio de su destino. Las naciones soberanas del pasado han dejado de ser el marco donde se pueden resolver los problemas del presente. Y la propia Comunidad no es sino una etapa hacia las formas de organización del mundo del mañana.

Bajo este enfoque los Estados miembros han sufrido convulsiones constitucionales como consecuencia directa del proceso de la integración europea, ya que en algunos casos las Cartas Magnas han sido modificadas para dar cabida y explicación a la atribución de competencias que a favor de las instituciones comunitarias se ha hecho por parte de los Estados.

En principio los cambios están siendo mayores de los que describían los tratados fundacionales (con sus respectivas reformas y revisiones) e incluso de aquellas modificaciones constitucionales, ya que los Estados miembros se encuentran inmersos en un proceso creciente de

⁶³⁷ Canto Rubio, Juan. "La Unión Europea. Roma-Amsterdam". Op. Cit. Pág. 37.

pérdida de autonomía para la toma de algunas decisiones que, en origen, formaban parte de la soberanía, sin cuyo dominio no se explicaba la existencia misma de un Estado. En opinión de GURTUZ JÁUREGUI⁶³⁸:

El orden mundial se fundamenta en la división territorial del mundo en Estados soberanos, cada uno de los cuales ostenta un poder, una soberanía exclusiva, sobre un ámbito territorial determinado, expresado en una o varias líneas fronterizas de separación. Ello conlleva la necesidad de la defensa del ámbito territorial propio frente a las posibles agresiones exteriores, por lo que puede afirmarse que el orden político moderno se sustenta en la separación y el antagonismo entre Estados soberanos.

Con motivo de la integración europea los Estados miembros han ido perdiendo capacidad de autodeterminación en algunos sectores que eran emblemáticos para sostener la soberanía exclusiva de cada uno de ellos. Los primeros asuntos que cayeron en la dinámica de la pérdida de autonomía estatal fueron aquellos que forman parte del sector de la política económica; pero durante más de cinco décadas de integración, este fenómeno fue apropiándose de la gama casi completa de los asuntos de interés público, siendo ahora no sólo cuestiones económicas, sino también algunas de índole política las que se han convertido de dominio comunitario.

En la gran mayoría de los supuestos, las cuestiones políticas y económicas cuya autonomía de decisión se perdió por parte de los Estados a favor de la UE eran, según los fundadores de los Estados europeos, elementos esenciales integrantes de la soberanía estatal, sin cuyo dominio no era posible explicar la existencia misma de un Estado, es decir, eran elementos *sine qua non* del concepto de Estado de acuerdo a la teoría política de su tiempo.

Con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, esos principios tradicionales. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento. Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida; junto a las leyes del Estado, han surgido unas normas comunitarias...⁶³⁹

Las leyes del Estado coexisten en tiempo y espacio con las normas comunitarias, esta

⁶³⁸ Jáuregui, Gurutz, Artículo "Soberanía, autodeterminación y Unión Europea" publicado en el libro titulado "Construcción de Europa, Democracia y Globalización". Tomo II. Coordinador Máiz Ramón. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2001. Pág. 950.

⁶³⁹ *Ibidem*. Pág. 959.

convivencia se originó ante la necesidad de cumplir con los compromisos europeos que los Estados asumieron en virtud del Derecho comunitario que crearon *ex profeso*. A su vez, las Constituciones estatales han sufrido mutaciones e incluso se percibe una supraordenación de éstas a la norma comunitaria.

La transformación de la normatividad doméstica es inevitable en beneficio de la Unión Europea. Con estas mutaciones constitucionales los Estados miembros han sufrido pérdida de poderes efectivos, y en diversas ocasiones se han mostrado reticentes, provocando serias crisis; sin embargo, ante las dificultades los Estados han mantenido y fomentado siempre un esfuerzo de conciliación que ha permitido organizar un sistema jurídico coherente, estable y funcional sobre el que camina la unidad europea.

Las mutaciones constitucionales se apoyan en un proyecto de integración que es irreversible. El proceso de unicidad es irreversible debido:

- a) Al fortalecimiento del sistema comunitario ante cada crisis económica o política superada.
- b) A la búsqueda incesante de la protección comunitaria frente a la competitividad de las demás potencias económicas mundiales.

El proceso de integración europea ha provocado, sigue y seguirá provocando serios cambios en los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Algunos serán evidentes, otros no tan perceptibles, pero en suma fraguarán en mutaciones esenciales en la vida de los Estados.

El movimiento de integración europea es, sin embargo, tan extremadamente relevante desde el punto de vista de la organización política y jurídica de los Estados miembros, que, por más palabras que se empleen y cuidados efectivos se apliquen para proteger el ejercicio autónomo de sus poderes, basta observar un poco la nueva trama política y jurídica por la que deben discurrir sus actuaciones para concluir que una mutación fundamental se está produciendo. Es mucho mayor que lo que alcanzan a expresar los textos normativos escrito y los que parecen explicar las Constituciones mismas. Al término del proceso será difícil reconocer modos de actuación y poderes que, hasta ahora, formaban parte esencial de la vida de los Estados. Esta ocurriendo todo esto lentamente, desde luego, pero de modo inexorable.⁶⁴⁰

⁶⁴⁰ Muñoz Machado, Santiago. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Alianza Editorial. Madrid, 1993. Pág. 21.

En este sentido GURUTZ JAUREGUI⁶⁴¹ sostiene que actualmente los Estados miembros se hallan abocados de modo irremisible a un estrechamiento de sus relaciones de cooperación, y a una renuncia a parcelas fundamentales de su soberanía, tanto en aspectos territoriales como sectoriales. El ejercicio del poder por parte del Estado está dejando de tener un carácter de exclusividad para basarse en criterios alternativos de concurrencia”.

1.1. El debate europeo sobre la pertinencia de la reforma constitucional previa a la ratificación de los acuerdos de Maastricht.

La piedra angular del debate europeo consistía en determinar si las disposiciones del Tratado de la Unión Europea⁶⁴² (TUE) se ajustaban a las Constituciones de los Estados que conformaban la CE, o si éstas debían de ser reformadas previamente a la ratificación del tratado, ya que en opinión de ARACELI MANGAS Y DIEGO LIÑAN⁶⁴³, el TUE representaba un salto cualitativo en el proceso de la integración europea emprendido desde 1951, pues con él:

- a) Se abría brecha en el reconocimiento de poderes de codecisión legislativa al Parlamento Europeo;
- b) Se democratizaba y hacía factible el control sobre la Comisión;
- c) Se otorgaba nuevas competencias a la Unión y acometía parcialmente la racionalización del uso de las competencias compartidas;
- d) Se creaba una ciudadanía de la Unión vinculada a la nacionalidad de un Estado miembro; y
- e) Se contemplaban las disposiciones sobre la Unión Económica y Monetaria.

Como se puede observar los temas objeto del TUE afectarían en mayor o menor medida el esquema constitucional de cada Estado, por lo que determinar si las reformas constitucionales debían ser previas a la ratificación del tratado era un tema que debía tratarse necesariamente. Otro tema relevante dentro de este debate era que en caso de ser necesaria la reforma a escala constitucional, cuál tenía que ser la intensidad de la misma.

⁶⁴¹ Jáuregui, Gurutz. Artículo "Soberanía, autodeterminación y Unión Europea" publicado en el libro titulado "Construcción de Europa, Democracia y Globalización". Op. Cit. Pág. 959.

⁶⁴² Firmado por los Estados miembros el 7 de febrero de 1992, y entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, tras un largo proceso de ratificación a cargo de cada Estado.

⁶⁴³ Cfr. Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueiras, Diego. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op Cit. Págs. 26.

1.1.1. Las diferentes posiciones de los Estados miembros y sus consecuencias.

El debate europeo sobre la pertinencia de la reforma constitucional previa a la ratificación de los acuerdos de Maastricht se abordó, en su momento, a través de tres modelos distintos:

- a) El primer modelo lo conformaron los Estados (como Inglaterra, Bélgica y Países Bajos) que consideraban que la ratificación del Tratado de Maastricht podía efectuarse sin necesidad de reformas constitucionales.

Los Países Bajos y Bélgica, que pertenecían a este grupo estimaban ninguna reforma constitucional previa era necesaria, debido a que los preceptos constitucionales que regulan la ratificación de tratados que implican transferencias de competencias o de soberanía eran suficiente sustento para ratificar las disposiciones del Tratado de Maastricht. Además, en ambos Estados impera la tradición monista respecto a la supremacía de los Tratados internacionales en relación con el ordenamiento interno de sus Estados. Por lo tanto, en estos dos casos, las nuevas disposiciones contempladas en el Tratado de Maastricht no representaron graves dificultades para ser aceptadas.

Otro supuesto, en el que la reforma constitucional era innecesaria, por obvias razones, fue el de Inglaterra, pues no cuentan con una Constitución escrita; bastó una ley que modificaba la *European Communities Act de 1972* para que el gobierno lograra la ratificación del tratado por el Parlamento inglés.

- b) El segundo modelo lo constituían Estados (como Luxemburgo, y España) que estimaron que era necesaria una reforma constitucional, pero de alcance mínimo, debido a que la modificación tenía que ser específica en un precepto constitucional en concreto. Por ejemplo, en el supuesto de España la Constitución no permitía el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los extranjeros, por lo que habría que modificarlo para adecuarlo al Tratado de Maastricht que contemplaba la posibilidad para los ciudadanos europeos de ser electos para cargos municipales aún siendo extranjeros en el lugar donde residían.
- c) El tercero de ellos lo integraban los Estados (como Alemania, Portugal y Francia), que consideraban que la ratificación del Tratado de Maastricht no era constitucionalmente admisible sin que previamente se incorporara en la Constitución una disposición expresa que permitiera los efectos jurídicos que se perseguían con el tratado.

Estas circunstancias se han dado, por ejemplo, en Portugal, donde además del problema de la elegibilidad de los extranjeros, se ha suscitado también la necesidad de reformar la Constitución para aceptar los poderes del Banco Central Europeo y las regulaciones relativas a la emisión de la moneda. También en la República Federal Alemana, donde se ha incorporado un nuevo artículo 23 (llamado Europa), para autorizar la transferencia de competencias a la Comunidad Europea, precisando que la República Federal Alemana tiene por objetivo la realización de una Europea unida, y que se abre al desarrollo de la Unión Europea, exigiendo que ésta respete los principios de democracia, del Estado de derecho, social y federal y el principio de subsidiariedad, además de exigir que ofrezca una garantía de los derechos fundamentales comparable al de la Constitución alemana. Se reajusta igualmente la participación de los Länder en el proceso de adopción de decisiones comunitarias. Y, desde luego, se modifica el estatuto del *Bundesbank* a los efectos de proteger su independencia, sin perjuicio de aceptar su integración en el futuro Banco Central Europeo.⁶⁴⁴

En el caso de Francia se produjo una amplia reforma constitucional, a fin de añadirle un título denominado de las Comunidades Europeas y de la UE; ya que el Consejo Constitucional estableció que la autorización de ratificar el Tratado de Maastricht no podía hacerse si previamente no se efectuaba una revisión de la Constitución. Con la redacción del título antes mencionado se reconocía de manera expresa la voluntad Estatal francesa para participar en la UE, al disponerse que la república francesa participaría en las Comunidades Europeas y en la Unión, constituidas por Estados que han escogido libremente, en virtud de los tratados que las han instituido, ejercer en común algunas de sus competencias.

Este precepto por sí solo sería suficiente para amparar la ratificación de este tratado, no obstante se decidió efectuar mas reformas para legitimar la ratificación plenamente, por ejemplo en el artículo 88.2 se expresa que Francia consiente las transferencias de competencias necesarias para el establecimiento de la unión monetaria y europea, así como la determinación de las reglas relativas a la franquicia de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Comunidad.

Por lo tanto, las soluciones por las que los Estados han optado ante el impacto constitucional, que significa la incorporación a las Comunidades Europeas, son diversas; es mas, resulta sorprendente, desde una perspectiva jurídica, la amplia gama de soluciones constitucionales encontradas con ocasión de una situación que es única y la misma en todos los supuestos, y que a su vez, debe ser analizada con arreglo a parámetros constitucionales semejantes.

⁶⁴⁴ Muñoz Machado, Santiago. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Op. Cit. Pág. 28.

En efecto, es difícil comprender que siendo el Tratado de la Unión de igual contenido, y teniendo iguales efectos para todos los Estados miembros, que deberán aplicarlo de forma uniforme y simultánea, existan diferencias tan notables de unos Estados a otros a la hora de evaluar sus consecuencias. La explicación de esta situación extraordinaria sería fácil si las Constituciones de los Estados miembros difirieran entre sí sustancialmente, de modo que unas permitieran transferencias de competencias de soberanía, que resultarían inadmisibles en aplicación de las otras. Pero no es el caso. Como regla general, las previsiones constitucionales sobre los aspectos que pueden quedar afectados por las regulaciones del Tratado de Maastricht son, salvo alguna excepción, iguales en todos los supuestos. Idéntica es, también, como resulta claro, la cantidad y el tipo de poderes nuevos que asume la Comunidad con ocasión del Tratado.⁶⁴⁵

Por lo tanto, la pluralidad de reacciones en relación con el impacto constitucional del Tratado de Maastricht no se debe explicar sólo en razón de las pequeñas diferencias entre el contenido de las cartas fundamentales de los Estados miembros, o bien que se deba únicamente a la estructura política de cada uno de ellos. Las reformas constitucionales cortas o limitadas, que únicamente han modificado la Constitución por motivo de un choque textual entre una regulación concreta del tratado y otra contenida en la Constitución misma, no son suficientes en sí mismas para explicar el impacto constitucional real del tratado, que va mucho más allá de lo que puede resultar alguna contradicción de índole textual.

2. EL IMPACTO CONSTITUCIONAL EFECTIVO DE LAS REGULACIONES CONTENIDAS EN EL TRATADO DE MAASTRICHT.

El párrafo segundo del artículo A del Tratado de Maastricht estableció como una de sus pretensiones básicas que el Tratado constituía una nueva etapa en el “proceso creador” de la Unión cada vez más estrecha.

A su vez ese proceso creador de la Unión Europea descansa en la premisa de que el “espacio político ya no coincide con un territorio nacional delimitado. Estamos ante lo que DAVID HELD llama “comunidades de destino solapadas”, que mezclan al Estado, la nación, la región cercana y la región supranacional, la vida municipal y otras dimensiones”⁶⁴⁶.

⁶⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 30

⁶⁴⁶ David Held citado por Ortega, Andrés. Artículo titulado “La democracia en los supranacional”, publicado en el libro titulado “Construcción de Europa, Democracia y Globalización”. Tomo I. Coordinador Máiz Ramón. Universidad Santiago de Compostela, España. Pág. 151.

En las comunidades de destino solapadas la normatividad supranacional, como es el caso del Tratado de Maastricht, puede en algunos casos causar un impacto efectivo en las Constituciones Estatales, y este se entiende como el precio que cada Estado miembro debe pagar para lograr la coexistencia de las diferentes dimensiones en espacio y tiempo determinados.

Los impactos constitucionales efectivos del Tratado de Maastricht de mayor relevancia fueron en las siguientes esferas:

- a) El sistema electoral municipal y déficit democrático en el funcionamiento comunitario;
- b) Unión económica;
- c) Nuevos principios generales y la marginación de los controles constitucionales; y
- d) El crecimiento continuo de las responsabilidades comunitarias y sus repercusiones para el reparto del poder en el seno del Estado miembro.

2.1. El sistema electoral municipal y el déficit democrático en el funcionamiento comunitario.

Uno de los impactos constitucionales efectivos del Tratado de Maastricht fue en el ámbito electoral⁶⁴⁷, específicamente en la apertura a ciudadanos de otros países a la representación política local de cada uno de los Estados miembros⁶⁴⁸. El artículo 19, apartado 1, del TCE prevé el derecho de sufragio pasivo y activo⁶⁴⁹ de todo ciudadano europeo que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, al disponer lo siguiente:

⁶⁴⁷ Algunas Constituciones ya permitían lo impuesto en Maastricht en materia electoral.

⁶⁴⁸ No hay que pasar por alto que la representación política local es una parcela de soberanía de un Estado.

⁶⁴⁹ Este derecho había sido reclamado por el Parlamento Europeo en 1977 y también se sugería en el Informe Adonino sobre la "Europa de los ciudadanos". También aparecía muy cautelosamente en la propuesta española de 1990, puesto que los trabajos que la Comisión venía haciendo desde 1986 —incluida una propuesta de directiva de 1988 (D.O. no. C.246 de 20.9.1988), informada favorablemente por el Parlamento Europeo, pero quedó bloqueada en el Consejo— estaban encontrando notables resistencias en numerosos Estados miembros. Por ello, el Consejo Europeo de diciembre de 1990 en sus instrucciones a la CIG acepta como <posible> dicha participación, a diferencia de la afirmación rotunda de la aceptación de ese derecho para las elecciones europeas... En Maastricht se vencieron las principales resistencias políticas en esta materia... De conformidad con lo previsto en el artículo 19.1 CE., el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, aprobó por unanimidad la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994 sobre las modalidades de este derecho. El plazo de transposición y entrada en vigor en el Derecho nacional expiró el 1.º de enero de 1996 (Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguera, Diego J. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 582 y 583).

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales de Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

La inserción de este derecho en el sistema comunitario tuvo un impacto constitucional efectivo en los Estados miembros. En algunos casos el impacto no fue unidireccional, es decir, no sólo fue en el sentido de provocar una reforma constitucional para lograr el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los residentes de otros Estados miembros; sino que se tradujo también en la modificación sustancial de la figura histórica del alcalde, en su doble concepción como representante municipal y como delegado de Gobierno. Por ejemplo, en países como Francia se han cuidado de que los electos municipales no puedan luego influir en la designación de representantes parlamentarios (lo que es posible en el caso del Senado francés), o incluso a ejercer competencias estatales.⁶⁵⁰

Como se puede apreciar en el caso anterior, el impacto constitucional fue bidireccional: En primer término, provocó una reforma en la carta fundamental francesa para darle viabilidad al sufragio, tanto pasivo como activo, en las elecciones municipales a los residentes de otros Estados miembros; y en segunda instancia, propició restarle peso a la figura del alcalde, al sustraer de su esfera competencias estrechamente ligadas con la parcela de soberanía Estatal que se ejercían a escala municipal.

El principal factor de problematicidad del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales es su reconocimiento. DIEGO LIÑAN NOGUERAS⁶⁵¹ sostiene que las especiales dificultades se explican por la convergencia en el mismo de los siguientes factores:

- a) Incidencia directa en un ámbito constitucionalizado (derechos políticos) que se reserva (por la indiscutible afectación del poder público en una manifestación —poder municipal— vinculada al Estado como modelo de organización política) a los nacionales, con la exclusión expresa de los extranjeros;
- b) Incidencia, pues, en un contenido esencial de las constituciones (derechos y libertades);

⁶⁵⁰ Cfr. Muñoz Machado, Santiago. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Op. Cit. Pág. 41.

⁶⁵¹ Liñan Nogueras, Diego J.; y Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Coordinadores de la publicación. "El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial". Editorial Civitas. Madrid, 1993. Pág. 287.

- c) Implica la posibilidad de que prerrogativas del poder público del Estado sean ejercidas por no nacionales del Estado; y
- d) El derecho es reconocido en un contexto no federal y en un instrumento jurídico internacional que necesariamente, aunque sea en este solo efecto, asume y desplaza una función constitucional.

En razón de la espectacularidad de este derecho y del desplazamiento de su función constitucional estatal es que en su momento generó intensos debates⁶⁵² políticos y jurídicos, que desembocaron en países como España y Francia en reformas constitucionales previas a la ratificación del Tratado de Maastricht.

Otro impacto constitucional efectivo, tratándose del tópico electoral es el del déficit democrático en el funcionamiento de la Comunidad.

Este déficit parte de que el Consejo de Ministros o Europeo está formado por gobiernos democráticos, pero de sus decisiones colectivas no responde colectivamente ante ninguna institución⁶⁵³. Con la elección directa del PE y sus crecientes poderes de co-decisión con el Consejo de Ministros, algo se ha avanzado. Mas la Comisión Europea, aunque ahora sometida a un mayor control e investidura del Parlamento Europeo, es aún nombrada por los Gobiernos y no proviene de ninguna elección.⁶⁵⁴

Categorícamente se puede afirmar que los órganos que adoptan las decisiones políticas fundamentales no son, como en el caso de los Parlamentos nacionales, órganos integrados por representantes elegidos directamente por los ciudadanos (En el caso del PE, si bien es cierto que ya es viable la elección por sufragio universal y directo por parte de los ciudadanos europeos,

⁶⁵² El fundamento de este derecho reposa en el derecho de libre circulación y residencia... Como destacaba la Comisión en su informe de 1986, estos nacionales comunitarios forman parte de la vida de su municipio, tanto en el plano económico como cultural, y las decisiones que se adoptan en los municipios afectan de forma inmediata a los residentes, independientemente de la nacionalidad... antes de esta reforma, a quienes ejercían el derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro, se les privaba, en la mayoría de los casos, del derecho de voto en su propio país... y se les negaba con carácter general este derecho en el país de residencia... (Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, Diego J. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Págs. 582 y 583).

⁶⁵³ Al respecto es necesario matizar tal afirmación, pues el PE puede ejercer determinado control democrático mediante preguntas que le formulen al Consejo Europeo o al Consejo de Ministros. Las preguntas son interpelaciones en las que los parlamentarios recaban una opinión, una información o una explicación sobre un asunto determinado en el marco de la Política exterior y de seguridad común y en el marco de la cooperación policial y judicial (Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, Diego J. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 185); pero en realidad no es un control democrático estricto, pues el PE no puede censurar o provocar la dimisión de los miembros del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros.

⁶⁵⁴ Ortega, Andrés. Artículo titulado "La democracia en lo supranacional", publicado en el libro titulado "Construcción de Europa. Democracia y Globalización". Op. Cit. Pág. 155.

también lo es que la participación de este órgano comunitario en el proceso de creación de la normatividad comunitaria no es plena ni absoluta)⁶⁵⁵.

No sólo se trata del déficit democrático que priva a las instituciones comunitarias desde el punto de vista orgánico *per se*, pues el problema va más allá: Hay que recordar que los órganos comunitarios cuentan con facultades para crear legislación comunitaria, que siempre prima sobre la creada a escala estatal, y en caso de que exista contradicción entre ésta y aquella, en virtud del principio de supremacía comunitaria, se debe aplicar al ciudadano europeo una norma creada en el seno de órganos democráticamente deficitarios, dejando a un lado las leyes estatales creadas por los órganos, cuyos titulares fueron elegidos democráticamente por los ciudadanos.

Autores como ANDRÉS ORTEGA y ULRICH BECK sostienen que “la sociedad mundial sin Estado mundial significa una sociedad no organizada políticamente en la que surgen nuevas oportunidades de acción y de poder para actores transnacionales democráticamente no legitimados”⁶⁵⁶. En este mismo sentido SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶⁵⁷ expresa que:

Este modelo de organización y funcionamiento idea nuevas claves de legitimación que transforman, a veces esencialmente, la tradición dogmática del Estado Derecho. No sería acertado decir que arrasan sus principios. Pero procura compatibilizarlos con los estilos propios de un supraestado *manager*: trata de legitimarse por la eficacia; no está tan atento a la separación entre el poder de legislar y el poder de ejecutar las leyes, sino que distribuye la función de la reglamentación también entre los órganos ejecutivos; levanta algunos rigores del principio de legalidad, permitiendo que las Administraciones se autohabiliten inmediatamente, sin intervención imprescindible del legislador, para hacer todo aquello que resulte necesario para formular o ejecutar las políticas comunitarias... Las regulaciones del Tratado de la Unión ... unidas a las técnicas jurídicas de organización y garantía que usa el derecho comunitario, son un admirable cambio e perspectivas. Pero no parece necesario insistir con cuánta profundidad inciden en el contenido y la interpretación establecida de las Constituciones Estatales.

En breves palabras, la Unión Europea ha sacado su legitimidad de los resultados más que del origen de sus decisiones. Bajo este contexto ¿Se puede seguir desarrollando la conocida frase del Discurso de Gettysburg del Presidente LINCOLN: Democracia es el gobierno del pueblo; por el pueblo y para el pueblo?

⁶⁵⁵ Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Pág. 42.

⁶⁵⁶ Ortega, Andrés. Artículo “La democracia en lo supranacional” publicado en el libro titulado “Construcción de Europa, Democracia y Globalización”. Op. Cit. 151.

⁶⁵⁷ Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Págs. 42 y 43.

Todo proceso democrático precisa de 1) una referencia a un *demos*, un sujeto capaz de ejercerla (del pueblo); 2) la existencia de una serie de mecanismos y procedimientos que favorecen su participación efectiva en el gobierno de la comunidad (por el pueblo); y 3) que los resultados de las decisiones democráticas se ajusten efectivamente a los intereses de los ciudadanos, que trasladen y reflejen adecuadamente sus inquietudes y necesidades (para el pueblo)...⁶⁵⁸

¿El déficit democrático en el funcionamiento de las instituciones comunitarias derivará en un impacto efectivo en la concepción que en cada Constitución se tiene respecto a la figura de la democracia?

Por otra parte, ante el esquema actual en la toma de decisiones, “un Estado se puede ver forzado a aplicar normatividad comunitaria a la que se había opuesto. Incluso se puede oponer sabiendo que tendrá que aceptarlas. Eso es la supranacionalidad, pero que, si no se basa en principios democráticos, puede entrar en conflicto con el origen democrático de los Estados.”⁶⁵⁹

Es así como en temas relacionados con la democracia, el Tratado de Maastricht ha causado un impacto efectivo sobre las Constituciones Estatales, provocando que en cada país la estructura constitucional se conmueva y pierda algo sustancial de su disposición original⁶⁶⁰.

2.2. Los efectos del proceso de unión económica.

Respecto a la política económica, el TCE disponía que los Estados miembros deben llevar a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad. Además, los Estados deben actuar respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos.

El objetivo general al que se hace alusión en esta disposición es promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria, que a su vez propicie:

⁶⁵⁸ Vallespín, Fernando. Artículo “Democracia y Globalización” publicado en el libro titulado “Construcción de Europa, Democracia y Globalización”. Coordinador Máiz, Ramón. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2001. Págs. 171 y 172.

⁶⁵⁹ Ortega, Andrés. Artículo “La democracia en lo supranacional” publicado en el libro titulado “Construcción de Europa, Democracia y Globalización”. Op. Cit. Pág. 156.

⁶⁶⁰ Cfr. Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Pág. 43.

- a) Un alto nivel de empleo y de protección social;
- b) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- c) Un crecimiento sostenible y no inflacionista;
- d) Un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos;
- e) Un alto nivel de protección y de mejora de calidad del medio ambiente;
- f) La elevación del nivel y de la calidad de vida;
- g) La cohesión económica y social; y
- h) La solidaridad entre los Estados miembros.

Aunado a la consecución de estas metas comunitarias, el manejo de la política económica debe efectuarse conforme a los siguientes principios: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, y balanza de pagos estable.

Además, las políticas económicas de los Estados miembros deben respetar el marco de las orientaciones generales contempladas en el TCE, que dispone:

El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará recomendaciones en las que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo.

Con base en esta normatividad se fijaron en la Comunidad los cimientos para el establecimiento de una política económica común, donde no solo la política monetaria⁶⁶¹ es definida y ejecutada totalmente por el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), sino que también manejan los instrumentos básicos⁶⁶² de la política económica general; por lo que la formulación de políticas económicas autónomas se dificulta.

En opinión de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶⁶³ la creación de estas instituciones y la imposición de instrumentos monetarios únicos es ejemplar para explicar la envergadura de la transformación constitucional que resulta del Tratado de la Unión.

⁶⁶¹ El antecedente del Sistema Monetario Europeo fue un mecanismo denominado serpiente monetario.

⁶⁶² Por ejemplo, la política de cambios, el funcionamiento del sistema de pagos, control sobre la emisión de billetes de banco y de moneda metálica, etc.

⁶⁶³ Muñoz Machado, Santiago. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Op. Cit. Pág. 46.

Aunado a lo anterior, existe un principio jerárquico que contempla al BCE en la cúspide, ya que la actuación de los Bancos Centrales nacionales debe ajustarse a las orientaciones e instrucciones del BCE.

Resultaría difícil explicar este fenómeno como una lisa y llana transferencia de competencias a un organismo supranacional, debido a que las facultades que se entregan implican la definición del contenido económico que en cada Carta Fundamental de los Estados miembros se contemplaba.

Por otro lado, el Tratado de Maastricht contempló en su texto el principio de independencia en el Derecho originario como una de las directrices fundamentales del SEBC, y además esta norma central se vio completada por otras disposiciones particulares como:

- A) Independencia institucional, que se plasma en la ausencia de instrucciones externas, la personalidad jurídica propia del BCE y en una importante capacidad de decisión propia...
- B) Independencia funcional, que se traduce en la capacidad de decisión autónoma del BCE en el marco de sus competencias...
- C) Independencia financiera, en la obtención y gestión de sus recursos...⁶⁶⁴

Para dotar al BCE y al SEBC de estas garantías de independencia fue imprescindible que los Estados miembros adecuaran los Estatutos de sus respectivos Bancos Centrales nacionales.

2.3. La aportación de nuevos principios generales y la marginación de los controles constitucionales.

El TJCE es el órgano comunitario que ha permitido darle cohesión y coherencia al sistema jurídico de la UE, ya que no ha dejado de proporcionar principios que inspiran, tanto la posición de las instituciones comunitarias, como la supremacía del derecho de la Unión, aún cuando esto suponga propiciar prácticas que se superponen a las Constituciones nacionales.

Para lograr cohesión y coherencia, el TJCE ha tenido que ir incorporando al acervo comunitario principios desconocidos para algunas tradiciones constitucionales. En palabras de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶⁶⁵:

⁶⁶⁴ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, Diego J. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea". Op. Cit. Pág. 274.

⁶⁶⁵ Muñoz Machado, Santiago. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Op. Cit. Págs. 47 y 48

El Tribunal trae, en ocasiones, hacia el acervo comunitario, principios jurídicos que toma de un concreto Estado miembro y que no existen en todos los demás, pero que acaban luego generalizándose por imposición... de la jurisprudencia comunitaria. Así por ejemplo, el principio de confianza legítima, procedente de la tradición jurídica alemana (Vertrauensschutz) pasado a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, e incorporado a la gama de principios que manejan tribunales nacionales que... no conocían dicha regla.

Otro tipo de problemas que han provocado ajuste en los textos Constitucionales de los Estados miembros son los cambios en las técnicas administrativas, pues en algunos casos los principios jurídicos (legalidad, motivación, buena fe, proporcionalidad, etc) que guían la actuación administrativa se enriquecen o su conceptualización se amplía, y ello, en algunos casos acarrea un impacto constitucional.

Ante el impacto constitucional la solución comunitaria se impone en todo caso, aunque pueda resultar difícilmente compatible con la Constitución, y sin que el Tribunal de Justicia acepte condicionar la aplicación de la regla de derecho comunitario a una modificación previa de la Constitución. Reconoce la posibilidad de incompatibilidad, pero obliga a que tal contradicción se acepte de modo inmediato sin otros requerimientos formales previos que puedan oponerse a la aplicación de la norma comunitaria cuestionada.⁶⁶⁶

La primacía del derecho comunitario le permite contradecir las Constituciones de los Estados miembros e imponerse ante ellas⁶⁶⁷ en aquellas áreas donde ha existido una transferencia de atribuciones a favor de la UE. Al respecto hay que recordar que “todo el poder relativo que la Comunidad ejerce supone una pérdida correlativa de atribuciones de los Estados miembros. Esta es la primera y fundamental ley de la integración europea”.⁶⁶⁸

No obstante, la basta jurisprudencia dictada por el TJCE en este sentido, en su momento existió resistencia por parte de algunos tribunales constitucionales para sostener la primacía del derecho comunitario que le permitía contradecir las Constituciones de los Estados miembros, un

⁶⁶⁶ Idem. Pág. 49.

⁶⁶⁷ En la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft* de 17 de diciembre de 1970, y en la sentencia *Leonesio* de 17 de mayo de 1972, el Tribunal de Justicia afirmó que la invocación de atentados contra derechos fundamentales, tal y como son formulados por una institución de un Estado miembro no podría afectar la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto directo sobre el territorio de ese Estado. La aplicación de principio de primacía impone al derecho comunitario sobre el interno, cualquiera que sea el rango de la legislación nacional que se oponga. Este es el sentido de la jurisprudencia, asentada sobre los pilares básicos de las Sentencias *Van Gen en Loos* de 5 de febrero de 1963, *Costa E.N.E.L.* de 15 de julio de 1964 y *Simmenthal* de 9 de marzo de 1978.

⁶⁶⁸ Muñoz Machado, Santiago. “El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea”. Editorial Civitas. 1986. Pág. 49.

claro ejemplo⁶⁶⁹ de esta postura fue el criterio sostenido por el Tribunal Constitucional Federal Alemán al pronunciar la Sentencia *Solange II* el 24 de mayo de 1974. La reacción del TJCE ante este tipo de sentencias fue inmediata y absoluta al imponer el principio de supremacía del Derecho Comunitario frente a los ordenamientos internos, aún cuando se trate del texto constitucional. Al respecto Araceli Mangas sostiene que “el TJCE ha sido rígoroso e inflexible a la hora de defender el respeto a la norma comunitaria; ya que cualquier signo de debilidad, inhibición o transacción hubiera destruido o puesto en peligro la existencia misma del proceso integrador”⁶⁷⁰. En suma se puede sostener que:

Llegado el debate a esta situación de renunciar en parte a la función de vigilancia de las modificaciones del texto constitucional impuestas de modo directo, los Tribunales Constitucionales están instalados en la aceptación de las transformaciones constitucionales que el derecho europeo impone.⁶⁷¹

3. LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL SIN SEGUIR PREVIAMENTE EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA.

Las transferencias de poder en el Estado hacia las instancias comunitarias europeas están imponiendo un cambio de enormes proporciones en los equilibrios constitucionales y en los principios de ordenación de todo el sistema jurídico y político estatal. Seguramente no se ha producido ninguna transformación mayor desde la invención del constitucionalismo. Estos cambios se han producido en el marco de una lucha jurídica de gran envergadura. Las consecuencias finales son, además de la pérdida evidente de autonomía y poder de decisión de los estados y el desarrollo de una organización nueva, que está cambiando a Europa, la aparición de principios que han sometido a su imperio otras normas internas, incluso algunas que figuraban en las constituciones.

Desde este punto de vista, la transformación constitucional puede originarse a través de dos vías: La primera, la clásica y evidente, la reforma; y la segunda no tan evidente, propia de la evolución de los sistemas, la mutación constitucional.

⁶⁶⁹ Otro tribunal que se manifestó en contra de la supremacía del Derecho Comunitario frente al texto Constitucional, fue el Tribunal Constitucional Italiano a través de la sentencia Frontini de 18 de diciembre de 1973.

⁶⁷⁰ Mangas Martín, Araceli; y Liñan Noguerras, Diego J. “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”. Op. Cit. 430.

⁶⁷¹ Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Pág. 50.

3.1. La doctrina de las mutaciones constitucionales.

Se debe partir de la idea que la teoría constitucional se circunscribe a la consideración de que toda constitución goza de una rigidez que le permite resistirse a modificaciones que se deriven de decisiones del legislador ordinario, de la administración pública o de los jueces, dicho en otras palabras, la Constitución solo se puede alterar a través de los cauces formales establecidos para operar su reforma.

Aunque esta premisa es cierta, también lo es que las instituciones primarias de los Estados se han llegado a transformar de manera significativa y esencial sin que medie alguna reforma constitucional. Dos casos que apoyan la afirmación anterior son los siguientes:

- a. Cláusulas constitucionales que quedan obsoletas o en desuso. No se emplean los poderes correspondientes por su titular durante decenios, de manera que la habilitación constitucional queda rota, transformada;
- b. En otras ocasiones la cláusula o prescripción constitucional se desactiva porque, por razón de su larga vida, ha nacido arropada por principios, vivencias jurídicas o convicciones que han desaparecido luego, provocando la liquidación de hecho de la norma afectada.

En este mismo sentido JELLINEK⁶⁷² sostuvo en su “Teoría General del Estado” que el cambio lo impone a veces la fuerza normativa de lo fáctico.

En opinión de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶⁷³ la fuerza normativa de lo fáctico deviene de la operatividad de las instituciones pues éstas generan prácticas, costumbres, formas de usar y entender los poderes o de aplicar los derechos que terminan por sobreponerse a las menciones textuales de la propia Constitución. Estas prácticas pueden establecerse en el propio Parlamento o las impone el funcionamiento ordinario de la Administración. Pero también cambia de sentido la Constitución, se rellenan sus enunciados y pueden mutarse sus principios por el sentido que le dan en cada momento los jueces, cuando proponen interpretaciones desconocidas, hallan principios nuevos o cambian las doctrinas establecidas. En fin, igual ocurre cuando las costumbres se condensan en convenciones constitucionales que dan impulso a concepciones

⁶⁷² Jellinek, George. “Teoría General del Estado”. Op. Cit. Pág. 143.

⁶⁷³ Cfr. Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Pág. 58.

nuevas sobre el papel de las instituciones, el ejercicio de los poderes o el contenido de los derechos.

Todas estas circunstancias resultan en variaciones a la Constitución tan efectivas como aquellas que se consiguen a través de una reforma, y esto se debe a que la Constitución se transforma en su contenido aunque su texto no varíe. “La significación de las prescripciones constitucionales se transforman como si el texto que las contiene se hubiera modificado. Y, sin embargo, no puede hablarse en estos casos de reforma, sino de *mutación constitucional*”⁶⁷⁴. Hay una marcada diferencia entre reforma constitucional y mutación constitucional, ya que en palabras de JELLINEK⁶⁷⁵:

Por reforma de la Constitución entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la Constitución entiendo la modificación que deja indemne un texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención o conciencia de tal mutación.

Por otro lado la mutación constitucional puede ser de tal magnitud como para provocar una conmoción del Estado, sin plena destrucción del orden estatal vigente y llegando la completa reconstrucción del mismo. Para que esto se produzca es necesario el paso del tiempo y la actuación de poderosas fuerzas históricas. Es bajo esta óptica y empleando estas valoraciones dogmáticas que se pueden explicar y entender las implicaciones constitucionales del proceso de unificación política y económica europea.

En términos generales la mutación constitucional dentro de la UE es perceptible al visualizarse las siguientes características:

⁶⁷⁴ Idem. Op. Cit. Pág. 58.

⁶⁷⁵ Jellinek, George. “Reforma y mutación de la Constitución”. Traducción de Ch. Frester. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991. Pág. 24.

Rasgos de la
mutación
constitucional
en los Estados
miembros de la
Unión
Europea.

- Con la integración europea algunos temas salen de la órbita de influencia estatal individual y caen en la órbita comunitaria.
- Pérdida de poderes efectivos de los Estados miembros.
- Posición supraordenada de las constituciones estatales a la normatividad comunitaria.
- Modificaciones constitucionales en beneficio de la justa y exacta aplicación de los compromisos europeos.
- Pérdida de autonomía en la toma de decisiones en los sectores de la política económica y en algunas cuestiones políticas que formaban parte de la soberanía, sin cuyo dominio no se explicaba, en su origen, la existencia misma de un Estado.
- Las mutaciones de los Estados y sus ordenamientos se han desarrollado lentamente (durante más de seis décadas).
- Se diluye un gran trozo de los poderes esenciales de los Estados.
- La práctica constituyente de la Comunidad Europea ha hecho factible la laminación de los poderes soberanos estatales a fin de atribuir el ejercicio de algunos de ellos a las Instituciones comunitarias.
- La integración europea merma los elementos esenciales de la autonomía y del poder de los Estados.
- Los Estados han perdido protagonismo individual en la formación o ejecución de decisiones de interés común.

3.2. La traslación del poder constituyente y las formas nuevas de aceptación de la pérdida de la soberanía de los Estados.

Para SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶⁷⁶ “la integración europea está produciendo una transformación del poder constituyente hacia instancias supranacionales. Las decisiones fundamentales comunitarias alteran el contenido de la Constitución y se imponen a la misma, van cambiando sus características, no solo por causa de la aprobación de tratados que transfieren a la Comunidad Europea competencias derivadas de la Constitución, sino por el modo como se ejercen esas competencias ulteriormente”. En este mismo orden de ideas, GURUTZ JÁUREGUI⁶⁷⁷ sostiene que:

El control jerárquico del Estado ha retrocedido ante complejas pautas de negociación. Las fronteras son penetrables y pierden su significado cuando actores no estatales pueden comunicarse a través del espacio.

Por otro lado el ejercicio externo del poder constituyente es improbable que sea seguido por una reforma constitucional explícita, ya que el ajuste tendría que ser continuo y, a veces, difícil de elevar hasta un texto normativo que fue ideado sin tener en cuenta el proceso de la federalización europea, que superpone ahora a las internas otras estructuras y centros de decisión política que se proyectan sobre las instituciones constitucionales en forma de mancha de aceite, afectándolas masivamente.

Quizá sea esta la razón más sólida que permita sostener que las reformas constitucionales sólo tengan cabida cuando el derecho comunitario originario contenga contradicciones textuales, claras y explícitas con las cartas fundacionales de los Estados miembros, tal y como fue el caso francés, ya que el Consejo Constitucional francés⁶⁷⁸, en su Decisión de 9 de abril de 1992, estableció que se requería una reforma constitucional previa para aceptar aquellas determinaciones del Tratado de la Unión que comprometían las condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional.

⁶⁷⁶ Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Págs. 59 y 60.

⁶⁷⁷ Jáuregui, Gurutz. Artículo titulado “Soberanía, autodeterminación y Unión europea”, publicado en el libro titulado “Construcción de Europa”. Op. Cit. Pág. 953.

⁶⁷⁸ El método empleado por el Consejo Constitucional para hacer la medición correspondiente es una mezcla de análisis cuantitativos y cualitativos de las competencias transferidas. Cuando la acumulación de poderes cedidos es de extraordinaria importancia o cuando las competencias transferidas afectan a asuntos tradicionalmente vinculados a la esencia de la soberanía estatal, entonces es cuando quedan afectadas las condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional (Muñoz Machado, Santiago. “La Unión Europea y las mutaciones del Estado”. Op. Cit. Pág. 60).

Aunque en principio, este método es acertado, no es suficiente para alcanzar resultados precisos y objetivos, ya que:

- a) Ubica al intérprete en la difícil postura de decidir cuándo la suma de competencias transferidas debe producir el ulterior resultado de afectar en esencia a la soberanía; y
- b) La noción de soberanía es de carácter cambiante o evolutiva, situación que impide identificar con toda claridad las competencias y funciones indisolublemente ligadas a la soberanía del Estado.

En opinión de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO⁶⁷⁹ la soberanía, como todos los poderes que se proclaman exclusivos, son limitables o condicionables, y ahonda más en el tema al sostener que la soberanía no se afecta porque pierda algún elemento integrante tradicional. El principio se mantiene si la pérdida es voluntaria y querida. La resta de un elemento cuantitativo o cualitativo de los poderes soberanos es posible cuando es voluntariamente aceptada. La soberanía se explica de esta manera como el poder de resistirse a la imposición o el derecho de aceptar la delimitación externa del poder propio. Este método consiste, por tanto, en formalizar la mutación, aceptándola con una reforma general, aunque no sea ésta específica y determinada. Se aproxima así el carácter sobrevenido e irreflexivo de la mutación a los rasgos de voluntariedad y formalidad que son propios de las reformas.

Por tanto, es posible sostener que la soberanía se ejerce con la aceptación consciente de la mutación constitucional que puede derivar de la ratificación de un tratado relacionado con la integración europea.

No obstante lo anterior, la soberanía, en su concepción clásica, es la cualidad del Estado que le permite auto-determinarse y auto-organizarse libremente, sin que otro poder tenga injerencia, y así el Estado en ejercicio del imperio que le confiere el pueblo soberano dicta su propia constitución y determina el contenido de su derecho. De esta manera, el concepto clásico de soberanía encierra las siguientes características: Es única, indivisible, inalienable, indelegable, suprema, absoluta, permanente, excluyente e incondicional.

⁶⁷⁹ Cfr. Muñoz Machado, Santiago. "La Unión Europea y las mutaciones del Estado". Op. Cit. Pág. 61.

Tras el análisis exhaustivo que ha supuesto concluimos que la creación de la Unión Europea supone necesariamente que la titularidad de la soberanía estatal sea de naturaleza compartida, en contraposición al concepto clásico en el que no puede ser detentada por dos o más sujetos.

Por otro lado, el concepto de soberanía estatal clásico supone que bajo ninguna circunstancia se puede reconocer a otro poder de mayor jerarquía. Con motivo de la creación de la UE se han desarrollado instituciones comunitarias con poder de mayor jerarquía al de aquellos órganos estatales creados por las propias constituciones estatales.

Además, de acuerdo a la concepción clásica de la soberanía, una de sus características es la inalienabilidad, entendida ésta como la prohibición para cederla, traspasarla, renunciar a ella o enajenarla.

Si bien es cierto, que tratándose de la Unión Europea puede argumentarse formalmente, que a través de sus Tratados Fundacionales no se ha cedido la soberanía estatal de cada uno de sus integrantes; también lo es que se le han atribuido a la Unión Europea el ejercicio de ciertas competencias estatales que en su momento era definitivas o fundamentales para la actividad de un Estado soberano. Por lo tanto, formalmente no existe alienabilidad de la soberanía estatal con la firma de los Tratados Fundacionales; pero materialmente, con el ejercicio de las competencias soberanas atribuidas a las instituciones comunitarias, hay un trasvase cotidiano de facultades que en determinado momento será equiparable a un acto de cesión de parte de la soberanía a favor de la UE y sus instituciones comunitarias.

Ahora, respecto a la cualidad absoluta de la soberanía estatal, entendida ésta como la característica que le permite a un Estado accionar frente a los demás con entera y completa independencia; día con día se diluye en el ámbito del Derecho comunitario dicha característica. Esto debido a que con el continuo pasar del tiempo aumenta la interdependencia entre los Estados que integran a la Unión Europea, y en consecuencia lógica se restringe el accionar individualizado de cada Estado en razón del interés comunitario.

Por otro lado el carácter absoluto de la soberanía estatal se traduce también en la posibilidad de que un Estado actúe en un mismo plano de igualdad jurídica frente a sus homólogos. Pues bien, en virtud de la existencia del Derecho comunitario, los Estados intervienen en la formación de la voluntad comunitaria bajo un esquema de grados, pues existe el

voto ponderado en razón de que se actualicen determinados factores (uno de ellos es la población que representa cada Estado le dará más o menos votos en el Consejo de Ministros), es decir, el principio de igualdad que impera en las relaciones internacionales se ve fracturado en el seno de la Unión Europea, en su calidad de organización internacional.

La característica de la soberanía estatal clásica que impide que donde una soberanía tiene vigencia exista otra, se ve golpeada en virtud de la creación de la Unión Europea, en razón de que para que este modelo organizacional pueda operar, es necesario el ejercicio compartido de las soberanías estatales, y por ende varias soberanías tienen vigencia en un mismo espacio y tiempo determinados.

La Constitución es la máxima expresión posible del poder soberano que detenta un pueblo, y además se constituye como el lugar en común donde se crea el Estado y el ordenamiento jurídico que le regula.

De acuerdo con el principio de supremacía con el que se le ha dotado al Derecho comunitario, en caso de que hubiese colisión entre el Derecho constitucional estatal y la normatividad comunitaria, debe prevalecer ésta; con lo que se produce una seria crisis conceptual, pues quedaría inaplicable la máxima expresión de un pueblo —la Constitución estatal—, en virtud de normas creadas por órganos comunitarios independientes a los Estados.

En este mismo orden de ideas el pueblo instituye un poder Constituyente para que éste cree una Constitución, donde se contengan las instituciones encargadas de administrar las competencias del Estado.

En virtud de la creación de la Unión Europea, los Estados decidieron darle vida jurídica a las instituciones comunitarias, que además gozan del atributo de supranacionalidad.

En razón de lo expuesto se debe ensayar un concepto de soberanía estatal, en el que se contemple la posibilidad de que ésta sea compartida, apartándonos de la titularidad única. En el mismo se debe aceptar la viabilidad de que exista un poder de mayor jerarquía que limite a los órganos de los Estados integrantes, aun cuando éstos sean producto de una Constitución estatal aprobada en origen por el pueblo.

CAPÍTULO VII. LA UNIÓN EUROPEA COMO MODELO DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

EL SIGLO XX SE HA CARACTERIZADO POR UN CONSTANTE REPLANTEAMIENTO DE LOS CONCEPTOS ACEPTADOS DURANTE AÑOS, EL MOMENTO ACTUAL, LLENO DE REIVINDICACIONES Y CONTRADICCIONES PRESENTA UNA PANORAMA INÉDITO, QUE HA HECHO NECESARIO REVISAR LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS, QUE PUEDAN DAR RESPUESTA A LOS NUEVOS PROBLEMAS.

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN

1. LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. ANÁLISIS SOBRE SU NATURALEZA Y CRÍTICAS.

El texto del Tratado Constitucional que se encuentra en proceso de ratificación de conformidad con los procesos constitucionales estatales se presenta a sí mismo, y se brinda a la opinión pública, como una Constitución, cuando no lo es, ya que formalmente estamos frente a uno más de los tratados que los Estados europeos han firmado en relación con su estructura comunitaria; es decir, un tratado que, como todos, es posible denunciar abandonando la Unión, que en muy importante medida es solamente una sistematización de lo ya logrado en los anteriores, con cambios semánticos; que, como todos los tratados sucesivos, incorpora algunas cuestiones nuevas.⁶⁸⁰ Al respecto JOAQUÍN URÍAS⁶⁸¹, opina lo que a continuación se transcribe:

Nada más empezar me encuentro con que no es una Constitución. En el título pone Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Es un tratado, o sea un acuerdo firmado entre los gobiernos de varios países. Y esos países acuerdan —ellos— una Constitución para Europa. En mis libros de historia a esto, a los textos elaborados por los poderosos y entregados al pueblo para que los obedezcan, se le llamaba Carta Otorgada. No puede ser, me habré equivocado. Antes de leerlo al detalle busco y rebusco por el texto cualquier alusión al pueblo europeo, o a la soberanía popular. En fin, cualquier alusión que permita pensar que esta es la carta magna que se da un pueblo para constituirse políticamente como sociedad. No aparecen. Esto no es una Constitución.

⁶⁸⁰ Cfr. Otero Novas, José Manuel. Artículo titulado “Algunos Aspectos negativos sobre el proyecto europeo”; publicado en la “Revista electrónica Abogacía Española”. Op. Cit. Pág. 42.

⁶⁸¹ Urías, Joaquín. Artículo de opinión publicado en la dirección electrónica <http://www.no-a-esta-europa.info>

No obstante lo anterior, en opinión de algunos con motivo del Tratado Constitucional, la UE dejará de existir como una asociación de Estados para transformarse en una identidad política y jurídica única cuya legitimidad se origina en su propia carta fundacional. Éste es un hecho fundamental, toda vez que modifica de *facto* y *de iure* la naturaleza de lo que Europa ha sido desde hace siglos: un equilibrio entre la unidad y la diversidad entre Estados-nación independientes; y de manera concluyente sostienen que el Tratado Constitucional se erige como el certificado de defunción de estos últimos. Otros más radicales sostienen que:

El Tratado Constitucional es un instrumento de destrucción de la democracia y la soberanía de los pueblos, ya que abre las puertas a la liquidación de las naciones europeas. Con la Constitución se da un paso cualitativo. De ahora en adelante, el principio de la primacía del derecho europeo queda incluido en el acta constitucional que otorga a las instituciones de la Unión poderes permanentes de naturaleza cuasidictatorial, con lo que se niega cualquier noción de soberanía de los pueblos de Europa.⁶⁸²

En este mismo sentido hay quienes sostienen que con el Tratado Constitucional se permite una velada extensión de los poderes de la Unión sobre áreas significativas, y que la esencia de una Constitución: la limitación del poder del gobierno mediante una estricta definición de sus competencias, no existe en el proyecto elaborado por la Convención. En este mismo sentido, piensan que Europa corre el riesgo de crear un Leviatán a escala continental, un superestado con las suficientes atribuciones para aumentar la injerencia de la eurocracia en todas las facetas de la vida social y económica de los países y, por tanto, de los ciudadanos.⁶⁸³

Siendo más objetivos, el Tratado Constitucional se debe visualizar, tal y como lo sostiene JOSÉ MANUEL OTERO NOVAS⁶⁸⁴ como un paso veloz evolutivo de la UE de una confederación a una federación, yendo a una unión continental que nunca existió en la historia.

Entre los detractores del Tratado Constitucional los hay quienes sostienen que fue redactada por un grupo de notables a espaldas de los pueblos de Europa, y que por ende es una Carta Otorgada. Además, que dicho instrumento constitucionaliza el neoliberalismo.

⁶⁸² Artículo titulado "El proyecto de Constitución Europea, negación de la democracia y de la soberanía de los pueblos"; publicado en <http://es.geocities.com/consteuropea/Análisis.htm>

⁶⁸³ Bernaldo de Quirós, Lorenzo. Artículo titulado "Ante la Constitución Europea", publicado en la dirección electrónica <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2004-12-15.html>. Op Cit.

⁶⁸⁴ Cfr. Otero Novas, José Manuel. Artículo titulado "Algunos Aspectos negativos sobre el proyecto europeo"; publicado en la "Revista electrónica Abogacía Española". Op. Cit. Pág. 42.

Desde el punto de vista religioso, el texto molesta a los católicos que, con el Papa Juan Pablo II, pidieron para el preámbulo una referencia a la raíz cristiana del continente; lo cual sería natural y políticamente descomprometido, ya que Europa aun sin ser cristiana, no puede dejar de ser ex cristiana. Acompañado al rechazo a dicha petición, se abrió la negociación para la entrada de un Estado asiático con 70 millones de musulmanes; se visualiza ya no sólo como un desaire, sino que ello parece responder a la pretensión de que Europa sea algo distinto a lo que fue en sus inicios. Y sería natural que los católicos manifestarán su disconformidad con ese proceder.⁶⁸⁵

Además, sostienen que con el Tratado Constitucional se pretende someter a todos los gobiernos de los Estados miembros a la toma de decisiones de instituciones comunitarias antidemocráticas.

De esta manera, concluyen sosteniendo que el texto del Tratado Constitucional es un intento de que todos los Estados compartan sus costes con independencia de los ciudadanos⁶⁸⁶, y que debieran decantarse por el no en los procesos de referéndum que tendrán lugar en los Estados miembros en el transcurso de este año a fin de que fracase la Constitución.

2. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL.

La dinámica en la que actualmente se encuentra inmerso el proceso de integración europea permite sostener que en algún momento el derecho comunitario obtendrá una Constitución, sin embargo es importante precisar que al respecto no existe entre los europeos una posición unívoca, pues sostienen que aún no es posible dotar a la Unión Europea de una estructura definitiva y completa, ya que estiman todavía no es tiempo para dar ese profundo cambio cualitativo.

El tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no puede, ni debe catalogarse como la culminación del proceso de constitucionalización por el que atraviesa la UE, pues en caso de que entre en vigor será exclusivamente un paso más en el camino de la integración europea. Al respecto cabría la siguiente reflexión:

⁶⁸⁵ Otero Novas, José Manuel. Artículo titulado "Algunos Aspectos negativos sobre el proyecto europeo"; publicado en la "Revista electrónica Abogacía Española". Op. Cit. Pág. 42.

⁶⁸⁶ Bernaldo de Quirós, Lorenzo. Artículo titulado "Ante la Constitución Europea", publicado en la dirección electrónica <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2004-12-15-html>, de 15 de diciembre de 2004.

Si algún recuerdo podemos conservar del mismo KRUS ABECASIS es su ideal de hacer de ese mar que sus antepasados dominaron con maestría, una ruta para ir y venir hacia el encuentro de las culturas de los hombres y que nunca fue para él una barrera y con menor razón un sinónimo de distancia.⁶⁸⁷

Bajo esta tesitura, los ciudadanos europeos tienen un reto importante al frente, ya que tienen que determinar qué tipo de organización política pretenden construir, y para ello hay que abordar las siguientes cuestiones:

¿Pretenden un Estado inspirado en los principios federalistas o un Estado de cuño totalmente nuevo, distinto al federalismo? ¿Una Constitución esencialmente federal o una Constitución que inauguraré un paradigma totalmente innovador? ¿O una confederación de Estado con matices distintos a los de la noción clásica? Este complejísimo problema está condicionado por el discernimiento de la naturaleza misma de la Unión Europea ¿Es un ente político que se rige, por lo menos en parte, por los principios del federalismo?⁶⁸⁸

A priori se puede contestar en el sentido de que Europa se encamina hacia una organización federal. Dicho de otra manera, la UE se encuentra en un proceso de federalización y de constitucionalización. FRANCESCO DE CARRERAS⁶⁸⁹ sostiene que el método de integración que han seguido los europeos se denomina federalismo funcional, o de manera más simple, funcionalismo. Para arribar a esta conclusión hay que analizar los siguientes temas:

1. El significado actual del federalismo como institución política;
2. Las tendencias federalistas en el movimiento de integración europeo; y
3. Los elementos federales en la integración europea.

Ahora bien para desentrañar el significado actual del federalismo como institución política debemos examinar las características esenciales del sistema federal y compararlas con las del modelo confederal.

⁶⁸⁷ Serrano Migallón, Fernando. Artículo titulado "Nuno Cruz Abecasis entre nosotros", publicado en el Boletín Mexicano de la crisis. México, octubre-noviembre, 1999. Pág. 3.

⁶⁸⁸ González Schmal, Raúl. Artículo titulado "Unión Europea, Constitución y Federalismo", publicado en la Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 32, 2002. México, D.F. Pág. 261.

⁶⁸⁹ De Carreras Serra, Francesco. Artículo titulado "La idea federal en la integración Europea", publicado en la Revista Vasca de Administración Pública. No. 53, Enero-abril, 1999. Pág. 29.

2.1. El federalismo como institución política.

La principal característica del sistema federal en un Estado consiste en la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos: el federal propiamente dicho y el local. De esta manera a través del federalismo se gesta un fenómeno de unión, que no de unidad; ya que en virtud de este modelo sus diversas partes se vinculan entre sí, pues antes estaban dispersas, por lo que en razón de una convención entre esas partes se entrelazan y se integran al mismo tiempo en un ente mayor que las engloba, pero sin que cada una de ellas pierda su individualidad, conservando algunas de sus cualidades propias, en tanto que otras las pierde al trasladarlas irrevocablemente al ente mayor.

Aunado a lo anterior, la división de los poderes en un Estado federal no es sólo horizontal, de acuerdo a lo expuesto por MONTESQUIEU, sino también son de naturaleza vertical, ya que unos son los poderes de la Federación y otros los poderes de los Estados miembros. Así, la Federación cuenta en su ámbito de competencias con los tres poderes clásicos: el poder ejecutivo, el poder judicial y el poder legislativo; y por otro lado, cada uno de sus integrantes a nivel local se dota no sólo de una Constitución propia, sino también de poderes organizados de manera similar a los federales, es decir, existirá un gobernador del Estado como cabeza del poder ejecutivo estatal, así como un congreso que encarna al poder legislativo, y por último un tribunal supremo estatal, como cúspide de la organización judicial estatal. Concluyendo, cada Estado miembro cuenta con un sistema de poderes autónomo al de la Federación.

De esta manera, la distribución de facultades en un sistema federal entre ambos órdenes es de gran importancia para la vida del país, pues a través de ella se resuelve el problema de conveniencia de que cada una de las atribuciones se incorpore a una u otra de las jurisdicciones. El reparto concreto de las esferas de competencia se instrumenta de manera distinta en cada Constitución federal, pero en su universalidad lo que buscan es dotar al gobierno federal facultades exclusivas para que administre los temas que afectan el interés general del Estado, y a los gobiernos locales les encarga el cuidado de las relaciones privadas de sus habitantes.

Es indispensable destacar que entre las instituciones de la Federación y las de los Estados miembros no hay algún tipo de relación jerárquica, ya que se trata de esferas separadas, que incluso en caso de conflicto entre ellas pueden acudir a dirimirlo ante el poder judicial de la

federación. Al respecto, JORGE CARPIZO⁶⁹⁰ sostiene lo siguiente:

El derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es competente respecto a esta materia. No puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de competencia.

Por otro lado, tradicionalmente un modelo confederal se constituye en el marco del Derecho Internacional, pues se origina en virtud de un tratado, es decir, su fundamento es un pacto entre Estados en el que conservan su soberanía plena con posibilidad en todo momento de dejar de formar parte del sistema confederado. Por el contrario, el Estado federal se basa en la soberanía de los individuos, en los cuales descansa el poder constituyente único que decide establecer un pacto entre Estados en igualdad de derechos contenido en una Constitución, y que de manera irrevocable prestan su consentimiento para integrar para siempre la Federación. Así, el tratado y la Constitución son dos normas cuya naturaleza jurídica es diferente, y por lo tanto, crean modelos estatales organizativos distintos.

A fin de continuar con el análisis del tema del federalismo como institución política es necesario comparar este modelo organizativo con el de una confederación, y así estar en posibilidad de determinar sus diferencias. Al respecto, FRANCESCO DE CARRERAS⁶⁹¹ resalta claramente las diferencias entre un Estado federal y una Confederación:

1. Mientras en un Estado federal los máximos órganos constitucionales representan a los ciudadanos (Cámara de representantes y Presidente) y a los Estados miembros (Senado), en el órgano máximo de una Confederación —que suele ser llamado asamblea o dieta— únicamente se representa a los Estados miembros, a través de representantes sujetos a mandato imperativo, es decir, en definitiva, de embajadores; 2. Los mandatos de los órganos de un Estado federal están dirigidos, en la esfera de sus competencias, a los ciudadanos, mientras que los mandatos de una Confederación sólo vinculan a los Estados miembros, los cuales, en su caso, deben hacerlos cumplir a todos y cada uno de los ciudadanos de su respectivo Estado.

En relación con sistema de distribución de competencia, en el Estado federal son propias y sus límites se encuentran en el texto mismo de la Constitución; *contrario sensu*, en la Confederación las competencias son cedidas expresamente por los Estados miembros a través de un tratado, sin

⁶⁹⁰ Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales". Editorial Porrúa-UNAM, México, 1994. Pág. 112.

⁶⁹¹ De Carreras Serra, Francesco. Artículo titulado "La idea federal en la integración Europea", publicado en la Revista Vasca de Administración Pública. Op. Cit. Pág. 32.

embargo aquello que se cede no es la titularidad de la competencia sino, solamente, su ejercicio. En consecuencia, la confederación sólo puede ejercitar dichas competencias, de las cuales continúa cada Estado siendo su titular.

En relación con la hacienda del Estado federal, ésta se constituye, no sólo a través del producto de los impuestos que sus órganos recaudan de los ciudadanos, sino también con el producto de los bienes de que éste dispone. A su vez, cada Estado miembro cuenta con impuestos propios y del producto de otros bienes, que en suma conforman la hacienda local. En ambos casos, la hacienda se justifica por la necesidad que tienen sus respectivos poderes públicos de sufragar los gastos que origina el ejercicio de sus atribuciones. Por su parte, en un Estado confederal la hacienda es producto de las aportaciones de los Estados.

La polémica en torno al federalismo del siglo XIX se centra alrededor de dos temas principalmente: En primera instancia si el Estado federal es consecuencia de un pacto previo entre Estados soberanos; en segunda instancia, de dónde surge la soberanía en un Estado federal, y muy especialmente, quién es el sujeto que la detenta: La Federación o los Estados miembros.

En Estados Unidos, las posiciones de este debate proceden de dos teóricos de la política norteamericana: HAMILTON y CALHOUN, que se resumen en los siguientes términos:

Para HAMILTON, los Estados Unidos están constituidos por dos esferas de competencias: sobre unas tiene poderes la Federación y sobre la otra los Estados miembros. Ambos poderes son iguales en derecho y deben hallarse coordinados entre sí. Desde un punto de vista jurídico no hay duda que tal teoría muestra notorias debilidades, ya que es difícilmente aceptable que dentro de un Estado el titular de la soberanía pueda dividirse, al menos si nos atenemos a la noción clásica de la soberanía una e indivisible que proviene de Bodino y llega hasta la Revolución Francesa. La posición del sureño CALHOUN es la contraria. Parte precisamente del concepto básico de soberanía como núcleo indivisible y pone de relieve cómo un Estado puede fundamentarse bien en un tratado, producto de un pacto —el cual da lugar a una Confederación—, bien en una Constitución, producto de un acuerdo entre ciudadanos —el cual da lugar a un Estado unitario.⁶⁹²

En el caso de la federación la idea de pacto entre Estados soberanos es sustituida por la de crear un poder constituyente, cuyo producto sería la Constitución. De esta manera la soberanía ya no residiría en los Estados sino en el poder constituyente, el cual ostentaría la competencia de las competencias. En términos prácticos, la función de la Constitución era la de determinar que

⁶⁹² *Ibidem*. Pág. 33.

competencias ejercerían cada uno de los entes que la misma creaba (federación-Estados).

El elemento esencial de esta nueva concepción jurídica del Estado federal es la supremacía de la Constitución federal, tanto en relación con el ordenamiento federal mismo, como respecto de los ordenamientos jurídicos de cada uno de los Estados integrantes; colocando a ambos ordenamientos parciales en *status* de subordinación frente a la Constitución, como poder soberano.

Así entonces, se estableció la teoría de los tres ordenamientos: el constitucional, el federal y el de los Estados.

De esta manera, se concebía al Estado federal, hasta que en los años 30 del siglo pasado se vivió una transformación en la estructura del modelo que hasta entonces cimentaba a los Estados federales. Estos cambios se experimentaron en un primer momento en la tercer tercera década del siglo que nos antecede, y se acentuaron después de la Segunda Guerra Mundial, ya que los Estados occidentales sufrieron fuertes modificaciones tan funcionales, como estructurales, dando pie al llamado *Estado Social*. Esta nueva cara del Estado modificó el modelo del Estado liberal-garantista, toda vez que no sólo amplió el campo de derechos mediante la creación y protección de los derechos sociales, tales como educación, sanidad, seguridad social, pensiones, etc; sino que en consecuencia de lo anterior, el Estado amplió su esfera de actuación especialmente en los sectores económico, de obras públicas, de subvenciones en general, de los subsidios, etc. Como efecto de estas nuevas actividades a cargo del gobierno se engrosó al Estado-Administración, y con ello creció también de forma desmedida la hacienda pública, que a su vez tenía la necesidad de subvenir todos los gastos que implican los cambios antes descritos.

Este aumento cuantitativo del aparato estatal produce un desequilibrio entre las dos esferas públicas —federación y Estados— que constituyen el Estado Federal. Dos esferas, que hasta entonces, eran consideradas como separadas e independientes. Se producen, a consecuencia de todo ello, aumentos muy considerables de las competencias de la federación y cambios notorios también en la fiscalidad, que no suponen sólo el aumento global de ingresos y gastos mediante nuevos tipos de impuestos sino que estos nuevos impuestos, debido a su naturaleza, son recaudados por la federación y no por los Estados miembros. El federalismo dual que tenían como base la separación y el relativo equilibrio entre las dos esferas de poder queda considerablemente desvirtuado.⁶⁹³

⁶⁹³ Ibidem . Pág. 36.

Este desequilibrio entre ambas esferas origina un cambio sustancial en la forma de concebir al Estado federal, en la que el nuevo federalismo no visualiza ni como autosuficientes ni como adversarios confrontados a la federación y a los Estados miembros, sino que los entiende como partes de un todo en el que ambas están obligadas a cooperar. Así es como al resultar poco operativo el federalismo dual, surge el llamado federalismo cooperativo.

Autores como ENOCH ALBERTI ROVIRA⁶⁹⁴ entienden al federalismo cooperativo, como el método de división de poderes mediante el cual los gobiernos general y regionales se encuentran en una posición de independencia, pero a su vez de coordinación. Este tipo de federalismo tiene sustento en el principio social.

De hecho, el propio concepto de federalismo reclama un *minimum* de colaboración, y ésta se ha producido, con mayor o menor intensidad, bajo fórmulas diversas, en todos los estados federales, incluso en aquellos que más hincapié hacían en la separación y autonomía de las partes. La cooperación no puede designar simplemente la colaboración general entre la federación y sus partes, pues si ello es así el término “cooperación” utilizado para calificar al federalismo puede resultar superfluo, sin aportar nada nuevo. Y, en efecto, es posible formular una concepción específica de la cooperación, cuyo fundamento objetivo y punto de partida está constituido por la aparición y el desarrollo de un conjunto especial de formas de relación que se diferencian con claridad de los mecanismos clásicos de relación federal.

En términos generales a través de esta nueva forma del federalismo se intenta institucionalizar y fomentar las relaciones entre los participantes de la vida política, y de esta manera la esencia del federalismo ya no se halla en un conjunto particular de instituciones, sino en la forma de instrumentar la cooperación entre los entes que conforman al Estado en su totalidad. En términos concretos, la concepción de la cooperación específica se funda en mecanismo como el principio de lealtad constitucional⁶⁹⁵.

⁶⁹⁴ Alberti Rovira, Enoch. Artículo titulado El Federalismo actual como federalismo cooperativo, publicado por la Revista Mexicana de Sociología de la UNAM. Año LVIII/Núm. 4. Octubre-diciembre de 1996. México. Pág. 52.

⁶⁹⁵ La aceptación sin reservas de las reglas de organización federal y, especialmente, de las de distribución de poderes, constituye obviamente una exigencia elemental y primaria no sólo del federalismo de cooperación, sino del federalismo a secas y aún de toda construcción estatal. Cuando además las diversas instancias de gobierno deben cooperar para lograr objetivos de común interés, resulta obvio también que dicha relación sólo podrá ser fructífera y alcanzar los resultados deseados si se desarrolla en un clima de lealtad y confianza recíprocas. El principio de lealtad no sólo se presenta en términos de condición política estructural y de desideratum, igualmente político, que debe imprimirse la actitud de cada instancia para con las demás, sino que se ha configurado además como un principio

2.2. Las tendencias federalistas en el movimiento de integración europeo.

Una vez analizado el modelo federal clásico, podemos examinar cuales son las tendencias federales acerca de la unidad de Europa. En principio, es posible distinguir dos grandes corrientes al respecto; y si bien es cierto que ninguna de ellas ha triunfado en la Europa integrada a finales del siglo XX, también lo es que en ambas se encuentran como punto de origen las ideas que, tras la Segunda Guerra Mundial, dieron pie al movimiento federalista europeo. Estas dos tendencias son: el llamado federalismo integral y, el llamado federalismo hamiltoniano.

Del federalismo integral, sus principales ideólogos fueron PROUDHON y EMMANUEL MOUNIER, quienes concibieron el principio de subsidiariedad como elemento regulador de la organización de los poderes, y que es posible resumir de la siguiente forma: Todo aquello que pueda realizar la familia no debe efectuarlo el municipio, y en este mismo orden de ideas lo que éste puede hacer no debe hacerlo el Estado, y así de manera sucesiva.

Este principio distribuye las competencias entre aquellas esferas en las que se reparte el poder e impide la concentración del mismo en un centro único, característico de los Estados centralizados. Desarrollando esta idea, DENIS DE ROUGEMONT afirma que federar se traduce en unir elementos extraños en el interior de una determinada estructura, previo compromiso de todos estos elementos en el sentido de no ejercer una hegemonía dentro de la misma. Así, el federalismo debe partir del supuesto de que la realidad es compleja, en las sociedades pluralistas contemporáneas, y por ende, éstas deben organizarse alrededor de valores como la tolerancia, que permiten la coexistencia armónica de las muy diversas realidades ideológicas culturales, socioeconómicas y políticas que existen dentro de un Estado. Mientras el centralismo simplifica el funcionamiento del poder porque contempla a la sociedad como una sencilla suma de individuos colocados en igualdad de derechos y que para respetar esta circunstancia deben ser gobernados desde un poder único; el federalismo parte de la complejidad, y así organiza el poder de abajo hacia arriba, a la inversa del centralismo, y haciendo del principio de subsidiariedad una herramienta clave en su funcionamiento, pues la emplea como elemento ordenador de la sociedad y del Estado.

constitucional, de contenido jurídico y del que se desprenden deberes para las diversas partes (Alberti Rovira, Enoch. Artículo titulado El Federalismo actual como federalismo cooperativo. Op. Cit. Págs. 56 y 57).

En principio de esta manera se puede entender a Europa, como una federación de entes culturalmente distintos en donde el federalismo funge como principio organizativo que garantiza, tanto la unidad europea como el respeto a la identidad propia de estos entes culturales. Dicho en un lenguaje mas llano, el federalismo integral considera a Europa como una federación, pero no como un Estado federal, pues pretenden la unidad en virtud de lazos federales, pero sin que de esta circunstancia se origine un Estado.

Ahora bien, el federalismo hamiltoniano, se basa en la máxima de que era indispensable terminar con las guerras económicas entre las naciones europeas, pues en esencia eran el motivo real de los conflictos mundiales, y por lo tanto sugiere sustituir el clásico sistema de Estados nacionales por un Estado federal europeo. Dos núcleos neurálgicos fundan la ideología hamiltoniana: Uno negativo, librar batalla contra el Estado nacional y contra el nacionalismo que le da sustento; y otro positivo, convertir el federalismo en el eje transversal de dos ideologías predominantes en la izquierda europea de la época: liberalismo y socialismo.

Concluyendo, el federalismo hamiltoniano considera que la unidad de Europa debe lograrse apoyada en un Estado federal europeo, que sustituye a los existentes Estados nacionales que invariablemente conducen al enfrentamiento y a la conflagración; es decir, la organización de Estados federales supranacionales propiciaría un mundo sin guerras.

Influenciada por ambas corrientes federalistas (hamiltoniana e integral) se desarrolló otra manera de concebir la actual integración europea: la llamada teoría funcionalista o federalismo funcional.

Tal y como lo hemos expuesto en el transcurso de esta investigación, la integración europea se ha ido construyendo a través de un modelo que era más un camino, un producto neto de la *praxis*. Indudablemente el punto de partida lo fueron otros modelos⁶⁹⁶, cuyo objetivo final era obtener la unidad europea bajo el esquema de algún tipo federal. No obstante las coincidencias con aquellos modelos, este método se diferencia de ellos en que si la unidad europea debía conseguirse, era indispensable partir del realismo político, lo que suponía emplear como táctica esencial el no confrontarse con los intereses de los Estados nacionales ni cuestionar su soberanía.

⁶⁹⁶ Todos ellos bajo el común denominador de surgir como el medio para consolidar una paz definitiva en Europa tras las secuelas graves de dos conflagraciones mundiales.

El método funcionalista como tercera vía para lograr la unidad europea comienza a triunfar a mediados del siglo pasado cuando los esfuerzos de integración fundados en la creación de un Estado Federal o de un ejército europeo único fracasan. Ante dichas circunstancias MONNET se plantea que la unidad europea es un proceso a largo plazo que debía hacerse con el consentimiento de los principales Estados europeos, y que lo esencial no era lograr inmediatamente un modelo definitivo, sino el camino para lograr la UE.

Para iniciar el recorrido se detallaron dos líneas de desarrollo fundamentales: La primera, construir un vínculo de interdependencia, tomando en consideración los intereses comunes habidos entre determinados Estados europeos, y la segunda, ir provocando como efecto inducido, a partir de esta interdependencia nuevas etapas en el desarrollo de la UE.

La interdependencia entre Estados debe hacerse con base en la transferencia a organizaciones supranacionales determinadas funciones, especialmente económicas, de tipo técnico. Ello debe generar una mutua confianza entre los gobernantes de los Estados y entre los sectores industriales de países distintos. Los beneficios que crean estas transferencias de poder a órganos supranacionales deben hacerse evidentes, además, al ciudadano, creando así una opinión pública interesada en la unidad política europea. Al advertir las ventajas y beneficios de esta colaboración, los ciudadanos —el demos europeo⁶⁹⁷— se mostrarían interesados en aumentar y hacer más eficaces las competencias de estas organizaciones supranacionales. Todo este proceso no sólo crearía interdependencia entre Estados sino también entre empresas e instituciones de muy diverso tipo, lo cual haría inevitable también la cooperación a otros campos. Este proceso ha sido denominado por los sociólogos efecto *spillover*, también llamado efecto inducido, esto es, expansión inevitable, a la manera de una mancha de aceite, a partir de un determinado proceso al caso europeo, ello significa que poner en marcha un determinado proceso de integración debe generar una dinámica, en primer lugar económica, pero, a continuación, también política, que debe conducir indefectiblemente hasta los máximos niveles de integración.⁶⁹⁸

En principio las formas organizativas que adoptaron las Comunidades Europeas distaban mucho de constituir un modelo federal, pero a través de un esfuerzo permanente y constante comenzaron a avanzar en un camino de progresiva integración económica y, después, política que los ha llevado a acercarse al modelo final que en términos generales coincide con el ideal planteado por los primeros federalistas, ya de la corriente integral, o ya de tendencia hamiltoniana. De esta manera, la estrategia del federalismo funcional, se muestra con el paso del

⁶⁹⁷ Que en opinión de Habermas no existe en la actualidad.

⁶⁹⁸ De Carreras Serra, Francesco. Artículo titulado "La idea federal en la integración Europea", publicado en la Revista Vasca de Administración Pública. Op. Cit. Pág. 45.

tiempo como la vía exitosa a través de la cual se han logrado las formas de unidad mejor consolidadas, en comparación con aquellas otras, que aunque, en principio parecían más rápidas, se revelaban imposibles, ya que podían dañar o debilitar las economías nacionales, o frenar el aumento en el nivel de vida de los ciudadanos con el riesgo de afectar la popularidad del proyecto de integración y como consecuencia ser rechazado.

2.3. Elementos federales en la integración europea.

Los elementos que han impulsado el proceso de integración europea hacia un modelo federal como una forma de organización se pueden obtener al examinar el sistema europeo bajo las siguientes perspectivas:

- a) La Unión Europea como comunidad de derecho.
- b) Las instituciones políticas: el principio federal y el principio confederal.
- c) Atribución y ejercicio de las competencias; y
- d) La hacienda federal.

2.3.1. La Unión Europea como comunidad de derecho.

Diversos autores sostienen que si bien no puede catalogarse a la UE como un Estado de Derecho por faltarle el carácter estatal, sí se le puede contemplar como una Comunidad de Derecho, ya que determinados elementos constitutivos del Estado de Derecho tienen lugar, y en consecuencia provocan una semejanza de lo que sucede en los Estados que si cuentan con este mismo carácter.

Las limitantes que al respecto muestra la UE, parten de la premisa básica consistente en que sus normas jurídicas fundacionales no son del carácter clásico de una Constitución, pues no emanaron de un poder Constituyente integrado por ciudadanos, sino que surgieron de acuerdos entre Estados y, por lo tanto tienen el carácter de tratados internacionales. Así las cosas no es posible considerar que este modelo organizacional tiene una Constitución sino que su norma primigenia son los tratados fundacionales con las modificaciones posteriores⁶⁹⁹.

⁶⁹⁹ Ahora, el Tratado por el que se instituye una Constitución, continua adoleciendo de estas limitantes, ya que aunque su denominación hace referencia a ser una Constitución para Europa, ésta dista de serlo pues ha sido creada,

Esta conclusión descansa sobre el argumento de que estos tratados operan con jerarquía sobre el resto del ordenamiento comunitario y, por lo tanto, desde este enfoque son auténticas constituciones de *facto*. Es preciso recordar que la doctrina de la primacía de los tratados no sólo opera en relación con el ordenamiento comunitario, sino también respecto de los ordenamientos de los Estados, es decir, los tratados constitutivos de la Comunidad y de la Unión funcionan como norma suprema. Por lo tanto, aunque los tratados no cuenten con los atributos de una Constitución sí fungen como norma suprema básica y, por tanto, puede sostenerse que en determinados supuestos son funcionalmente una Constitución.

Un tema que provoca dudas en la forma de ver a la Unión Europea como comunidad de derecho era la ausencia de referencia expresa en los tratados fundacionales a la protección de los derechos fundamentales. Al respecto es preciso recordar que en el artículo 16 de la Declaración francesa se contempló la necesidad de que en todo ordenamiento constitucional se garantizaran los derechos fundamentales, ya que en caso contrario no podría catalogarse como Constitución. La *ratio iuris* de lo anterior radica en que para los constituyentes de esa época, Constitución e igualdad de derechos entre los ciudadanos eran considerados como dos caras de la misma moneda, y por ende no podían deslindarse los unos de los otros.

Sin embargo, a través del Tratado de Niza se adoptó la Carta de los Derechos Fundamentales, que aunque no tiene carácter vinculante, es un buen inicio para la obtención de la protección de este tipo de derechos. Aunado a lo anterior, el TJCE se ha pronunciado a favor de su aplicación en diversas sentencias. Lo anterior se tomó en consideración y se insertó en el texto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, ya que en él existe un apartado relacionado con los derechos fundamentales dotado de carácter vinculante. Por lo que en la hipótesis de que el instrumento internacional sea ratificado y entre en vigor en la UE, estaremos frente a una Comunidad de Derecho cada vez mas cercana a un Estado de Derecho pleno.

votada, adoptada y acondicionada conforme a la normatividad aplicable para la celebración de tratados internacionales.

Otras dos técnicas federales están vigentes en la Europa integrada actual. En primer lugar, es sabido que los posibles conflictos entre la validez y la vigencia del derecho federal y el derecho de los Estados miembros en un determinado territorio deben ser garantizados mediante controles jurisdiccionales, no mediante controles políticos que implicarían una subordinación jerárquica de un ordenamiento a otro. En la Europa comunitaria el Tribunal de Justicia de las Comunidades, con sede en Luxemburgo, garantiza este control jurisdiccional y, por consiguiente, actúa en un sentido claramente federal.⁷⁰⁰

Aunado a todo lo anterior, los efectos de primacía y de aplicación directa del derecho comunitario respecto del derecho nacional, son también elementos de extracto netamente federal, provenientes de los sistemas de Estados Unidos y del de Alemania, y que han sido incorporados al derecho comunitario en razón de la interpretación que del mismo ha realizado el TJCE.

2.3.2. Las instituciones políticas: el principio federal y el principio confederal.

Tras analizar el sistema institucional de la UE, se puede sostener que la integración ha ido tomando la dirección hacia el modelo federal, sin prescindir de la soberanía de los Estados miembros. Este proceso de unidad no se encuentra exento de contradicciones y las instituciones políticas de la Comunidad son el lugar más propicio para encontrarse con ellas, ya que en sus estructuras o en las competencias que detentan cada una de ellas tienen vigencia principios federales y confederales, primando unos u otros según el carácter, las competencias y la finalidad de las mismas.

De esta manera se puede apreciar que, tanto en el Parlamento, como en la Comisión el principio federal es predominante, aunque a distintos niveles. En relación con el primer órgano, sus miembros son elegidos por los ciudadanos europeos a partir de las circunscripciones electorales de ámbito estatal; asimismo pueden ser electores, tanto los nacionales del Estado en cuestión, como cualquier otro ciudadano europeo. Por tanto, desde este punto de vista, el PE contiene en su estructura elementos claramente federales aunque lo limitado de sus competencias propicie que su influencia dentro del andamiaje institucional no sea de gran peso.

Por su parte, la Comisión Europea cuenta con características de índole federal, pues sus

⁷⁰⁰ De Carreras Serra, Francesco. Artículo titulado "La idea federal en la integración Europea", publicado en la Revista Vasca de Administración Pública. Op. Cit. Pág. 51.

integrantes son electos por el PE a partir de las propuestas de los Estados miembros. En cualquier caso, los comisarios europeos, una vez designados, no representan a los Estados que los han propuesto, sino que se les ha dotado de total independencia para asumir decisiones que siempre estarán fundadas en razón del interés comunitario.

En conclusión, tanto el PE, como la Comisión son estructuralmente federales pero funcionalmente tienen alma confederal.

En relación con el Consejo de Ministros, como el principal órgano de toma de decisiones, el principio confederal claramente domina, ya que está conformado por los jefes de Estado o de gobierno. Además, en muchas ocasiones es necesaria la unanimidad para la adopción de decisiones, lo que denota un ingrediente más a favor de la confederación. Sin embargo, debido a sus últimas reformas al sistema institucional y competencial de la UE, comienza a estar presente el principio federal, en virtud de que se ha introducido el principio mayoritario, impidiendo el veto de los Estados miembros, característica del principio confederal.

2.3.3. Atribución y ejercicio de las competencias

Respecto a la atribución de competencias a favor de la UE y sus instituciones, se efectúa a través del sistema de objetivos, y no en razón de materias, como es habitual en los Estados federales⁷⁰¹.

No obstante lo anterior, la inclusión del principio de subsidiariedad en los Tratados comunitarios refuerza el carácter federal de la atribución de competencias, constituyendo este principio como uno de los elementos clave del nuevo federalismo.

En relación con el ejercicio de las competencias, los elementos federales que resaltan son dos: el de lealtad comunitaria y el de los poderes implícitos. El primero es similar a la *Bundestreue*⁷⁰² alemana y se ha convertido en un elemento de homogeneidad entre los Estados miembros que refuerza la unidad federal aún por encima de los intereses de cada uno de sus

⁷⁰¹ Esta circunstancia ha sido criticada, alegándose su excesiva vaguedad e imprecisión. Ahora, desde otro punto de vista, es obvio que ha servido para aumentar las competencias comunitarias sin necesidad de modificar los Tratados, simplemente a través de una interpretación judicial extensiva de dichas competencias.

⁷⁰² En Alemania se creó doctrinalmente la figura de la *Bundestreue* o fidelidad federal ya bajo el régimen del II Imperio como principio constitucional no escrito que obligaba a las partes a mantener una relación de amistad y colaboración constructiva, más allá de la mera cortesía y del respeto formal a las reglas dispuestas expresamente en la Constitución (Alberti Rovira, Enoch. Artículo titulado "El Federalismo actual como federalismo cooperativo", publicado en la Revista Vasca de Administración Pública. Op. Cit. 57).

integrantes. Ahora bien, el principio de poderes implícitos, a su vez dota a los órganos comunitarios de competencias vinculadas a objetivos expresamente indicados en los Tratados fundacionales.

Aún cuando encontramos estos dos principios como ingredientes federales de la Unión, ésta no aplica en su sistema otro axioma que encontramos en cualquier sistema federal: La autonomía de los Estados que forman parte de él, y que en términos generales consiste en “que los Estados asociados conservan cierta independencia en la gestión de sus asuntos, es decir, el Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas superiores”⁷⁰³.

Desde otra perspectiva, se puede afirmar que el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados, ya que el Estado unitario es una unidad política y constitucional, pues es homogéneo e indivisible en virtud de que sus regiones carecen de autonomía o gobierno propio. Al contrario sucede con la confederación, debido a que los Estados que la integran mantienen su soberanía exterior e interior, y por ende las decisiones tomadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser incorporadas al marco jurídico de cada uno de ellos, imprimiéndoles así el sello propio de la autoridad de su soberanía. Esta es una razón mas de peso por lo que la UE no podría pensar en adoptar el modelo confederal como la forma idónea para establecer su organización política.

En la federación, los Estados que la integran pierden en su totalidad la soberanía exterior, y además determinadas competencias de carácter interior en favor del gobierno central, pero guardan para sí el ejercicio de ciertas atribuciones no cedidas a este último. En el caso de la nueva Constitución para la UE, los estados no renuncian de manera absoluta a su soberanía nacional, sino que sacrifican una parte substancial de ella; en este sentido es que se muestra necesario reelaborar el concepto mismo de soberanía, ya que el funcionamiento de éste difiere en gran medida de aquel que sustenta la teoría política.

⁷⁰³ González Schmal, Raúl. Artículo titulado “Unión Europea, Constitución y Federalismo”. Op. Cit. Págs. 261 y 262.

La Confederación, por otro lado, no forma un Estado central distinto de sus miembros. Esto explica que esta forma de asociación sea esencialmente transitoria; o bien los Estados recobran su total autonomía, o bien, si las causas que les han decidido a asociarse continúan influyendo, se integran en una forma más coherente: Estado federal.

2.3.4. La hacienda federal.

En relación con la hacienda de la UE, encontramos elementos de índole federal, sin embargo a la vez carece de otros que nos permitan concluir de manera absoluta la naturaleza federal del modelo de integración europea. FRANCESCO DE CARRERAS⁷⁰⁴ sostiene:

En este aspecto no puede decirse que la comunidad haya desarrollado principios federales absolutos, ya que los impuestos son establecidos y recaudados por los Estados miembros, no por los órganos comunitarios. Ahora bien, sentado lo anterior, debe subrayarse el hecho de que los órganos comunitarios establecen *principios fiscales* comunes y reparten fondos —estructurales y de cohesión— con criterios de solidaridad y desarrollo integral de toda la Unión. Por tanto, incluso en este punto en el cual el federalismo ha sido poco desarrollado, podemos también encontrar elementos federales.

Concluyendo, “la construcción de la unidad europea ha sido una obra laboriosa y constantemente polémica, pero constituye un nuevo modelo de organización política”⁷⁰⁵ que el modelo de integración tiende hacia la forma federal y el mecanismo que está empleando para concretarlo es a través del desarrollo funcionalista de la comunidad, que a su vez se encuentra condicionado por algunas ideas del federalismo integral y del federalismo hamiltoniano. Del primero, tomaron el principio de subsidiariedad y regionalismo, y del segundo, las ideas de superación de los Estados y los valores nacionales, y de su concepción del Estado como un conjunto diverso de poderes territoriales autónomos entre sí, desde los locales a los supranacionales.

El proceso de integración europea, que se originó a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, se contempló como un largo recorrido lleno de grandes complejidades sometidas a diversas y, a veces, contradictorias influencias, producto todas ellas de la riqueza cultural e ideológica de la antigua civilización europea. Dicho proceso, sin embargo, ha sabido no perder su

⁷⁰⁴ De Carreras Serra, Francesco. Artículo titulado “La idea federal en la integración Europea”. Op. Cit. Pág. 54.

⁷⁰⁵ González Schmal, Raúl. Artículo titulado “Unión Europea, Constitución y Federalismo”. Op. Cit. Pág. 257.

orientación esencialmente hacia la integración, gracias a la creación de fuertes lazos de interdependencia económica que han constituido un sólido fundamento para consolidar indefectiblemente su unidad política.

En caso de que el proyecto de Constitución de la UE se consolidara, éste podría entenderse como un movimiento hacia el fenómeno supranacional, que a su vez modifica de manera sustancial la estructura tradicional de las formas de Estado, y además pone en crisis algunos conceptos clásicos de la teoría política, como lo son el de nacionalidad, soberanía, etc.

CONCLUSIONES

1. La evolución del concepto de soberanía ha estado condicionada por las circunstancias de cada época, por lo tanto éste se encuentra imbuido en una dinámica cambiante y en constante transformación. En razón de lo anterior, el concepto de soberanía es un producto histórico.
2. La soberanía, en su concepción clásica es la cualidad del Estado que le permite auto-determinarse y auto-organizarse libremente, sin que otro poder tenga injerencia, y así el Estado en ejercicio del imperio que le confiere el pueblo soberano dicta su propia constitución y determina el contenido de su derecho.
3. El concepto clásico de soberanía encierra las siguientes características: Es única, indivisible, inalienable, indelegable, suprema, absoluta, permanente, excluyente e incondicional.
4. La estructura de la Unión Europea supone necesariamente que la titularidad de la soberanía estatal sea de naturaleza compartida, en contraposición al concepto clásico en el que no puede ser detentada por dos o más sujetos.
5. El concepto de soberanía estatal clásico supone que bajo ninguna circunstancia se puede reconocer a otro poder de mayor jerarquía. Con motivo de la creación de la Unión Europea se han desarrollado instituciones comunitarias con poder de mayor jerarquía al de aquellos órganos estatales creados por las propias constituciones estatales.
6. De acuerdo con la concepción clásica de la soberanía, una de sus características es la inalienabilidad, entendida ésta como la prohibición para cederla, traspasarla, renunciar a ella o enajenarla.

Si bien es cierto, que tratándose de la Unión Europea puede argumentarse formalmente, que a través de sus tratados fundacionales no se ha cedido la soberanía estatal de cada uno de sus integrantes; también lo es que se le han atribuido a la Unión Europea el ejercicio de ciertas competencias estatales que en su momento eran definitivas o fundamentales para la actividad de un Estado soberano.

Por lo tanto, formalmente no existe alienabilidad de la soberanía estatal con la firma de los tratados fundacionales; pero materialmente, con el ejercicio de las competencias soberanas atribuidas a las instituciones comunitarias, hay un trasvase cotidiano de facultades que en determinado momento será equiparable a un acto de cesión de parte de la soberanía a favor de la Unión Europea y de sus instituciones comunitarias.

7. Respecto a la cualidad absoluta de la soberanía estatal, entendida ésta como la característica que le permite a un Estado accionar frente a los demás con entera y completa independencia; día con día se diluye en el ámbito del Derecho comunitario dicha característica. Esto debido a que con el continuo pasar del tiempo aumenta la interdependencia entre los Estados que

integran a la Unión Europea, y en consecuencia lógica se restringe el accionar individualizado de cada Estado en razón del interés comunitario.

Por otro lado, el carácter absoluto de la soberanía estatal se traduce también en la posibilidad de que un Estado actúe en un mismo plano de igualdad jurídica frente a sus homólogos. Pues bien, en virtud de la existencia del Derecho comunitario, los Estados intervienen en la formación de la voluntad comunitaria bajo un esquema de grados, pues existe el voto ponderado en razón de que se actualicen determinados factores, es decir, el principio de igualdad que impera en las relaciones internacionales se ve fracturado en el seno de la Unión Europea, en su calidad de organización internacional.

8. La característica de la soberanía estatal clásica que impide que donde una soberanía tiene vigencia exista otra, se ve golpeada en virtud de la creación de la Unión Europea, en razón de que para que este modelo organizacional pueda operar, es necesario el ejercicio compartido de las soberanías estatales, y por ende varias soberanías tienen vigencia en un mismo espacio y tiempo determinados.
9. La Constitución es la máxima expresión posible del poder soberano que detenta un pueblo, y además se constituye como el lugar en común donde se crea el Estado y el ordenamiento jurídico que le regula.

De acuerdo con el principio de supremacía con el que se le ha dotado al Derecho comunitario, en caso de que hubiese colisión entre el Derecho constitucional estatal y la normatividad comunitaria, debe prevalecer ésta; con lo que se produce una seria crisis conceptual, pues quedaría inaplicable la máxima expresión de un pueblo —la Constitución estatal—, en virtud de normas creadas por órganos comunitarios independientes a los Estados.

10. El pueblo instituye un poder Constituyente para que éste cree una Constitución, donde se contengan las instituciones encargadas de administrar las competencias del Estado. En virtud de la creación de la Unión Europea, los Estados —no el pueblo— decidieron darle vida jurídica a las instituciones comunitarias, que además gozan del atributo de supranacionalidad sobre los órganos creados por el pueblo de cada Estado.
11. En razón de lo expuesto se debe ensayar un concepto de soberanía estatal, en el que se contemple la posibilidad de que ésta sea compartida, apartándonos de la titularidad única. En él mismo se debe aceptar la viabilidad de que exista un poder de mayor jerarquía que limite a los órganos de los Estados integrantes, aún cuando éstos sean producto de una Constitución estatal aprobada en origen por el pueblo.
12. La soberanía es consubstancial y concomitante al pueblo, por lo que éste tiene como cualidad propia la esencia de ser soberano. En tal virtud, se puede concluir que la residencia clásica de la soberanía es aquella que ubica la fuente del poder en el pueblo, entendido éste como la masa común de los ciudadanos, es decir el origen y fundamento de la soberanía es la voluntad popular.

13. La soberanía le permite a un pueblo determinar el orden jurídico de su Estado (autonomía), y además lo habilita para fijar una base segura y responsable en las relaciones internacionales.
14. El pueblo en su calidad de soberano, no se encuentra sometido al derecho; él es el derecho. Queda en libertad de modificarlo por su propia voluntad y determinación como grupo humano real y coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al Derecho, que a su vez da vida al Estado como persona moral.
15. La nación se otorga una estructura jurídico-política que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución. La autodeterminación en el fondo entraña autolimitación.
16. La nación en ejercicio de su poder soberano instituye a un poder Constituyente a fin de que cree el Derecho y dicte la Constitución que normará la vida política del Estado.
17. La Constitución debe tomar en consideración los factores reales de poder, que a su vez se traducen en un límite político a la tarea del Constituyente.
18. Las atribuciones y facultades del Estado se encuentran condicionadas y limitadas. En este sentido toda manifestación del poder del Estado que violente las exigencias de la vida de un pueblo, o los principios y el grado de su dignidad cívica, no puede durar y ni siquiera es posible.
19. El Estado es creado como un centro de imputación normativa, como sujeto de derechos y obligaciones, y a través del cual la nación realiza sus fines y satisface sus necesidades.
20. De acuerdo con su estructura y organización el Estado puede ser simple o compuesto.
21. El Estado simple o centralizado se trata de un Estado ordenado por completo alrededor del principio de unidad, ya que posee un solo eje de impulso político y administrativo, ejerciendo la soberanía inmediatamente sobre todo el conglomerado social asentado en un mismo territorio, donde la universalidad de las funciones del poder político emanan de un titular único, el Estado. No existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura en ninguna elección popular directa o indirecta.
22. El Estado compuesto es una colectividad divisible en partes internas, merecedores por sí mismas de la denominación de Estado, y que se encuentran unidas por un lazo de comunidad.

23. Existen dos tipos principales de Estado compuesto: La confederación, y el Estado federal por la otra.
24. El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para las partes de ese territorio. Las normas o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, mientras que las locales son creadas por los órganos legislativos de los Estados miembros.
25. En el Estado federal cada individuo pertenece simultáneamente, a un Estado miembro y a la federación. Cada una de las comunidades parciales, federación y Estados miembros, descansa en su propia Constitución federal y las de los Estados componentes.
26. El Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones. Esta autonomía constitucional de los Estados es limitada. Dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios derivados de la Constitución federal.
27. La confederación es una asociación de Estados en el sentido del Derecho internacional. Una asociación igualitaria entre Estados, en cuyo seno aceptan cooperar en un determinado número de materias y actividades, conservando a título principal, su soberanía.
28. La confederación no forma un Estado central distinto de los Estados que la integran, constituyéndose como una forma de asociación eminentemente transitoria, y por ende sus miembros acaban por recuperar la totalidad de su autonomía, o finalmente se integran en un Estado Federal.
29. Las características de una confederación son las siguientes:
- a) Es una alianza reforzada, porque cuenta con una organización integrada por una Asamblea de Estados que se reúne habitualmente para tratar los asuntos de interés común convenidos en el pacto internacional;
 - b) Crean un medio de ejercer en común la voluntad propia de cada uno de los Estados confederados; y
 - c) La Dieta o el Consejo de Ministros no es el órgano de un super-Estado, sino una especie de conferencia internacional, en la que las decisiones sólo se adoptan con la unanimidad de votos de los Estados e incluso, a veces, por medio del referéndum.
30. Las Comunidades Europeas podían catalogarse en sus comienzos como una confederación con base técnica, que descansaba sobre una convergencia de intereses económicos.
31. Actualmente, la Unión Europea es una federación en proceso de creación.

32. El elemento jurídico de la soberanía adquiere formas orgánicas de expresión mediante el poder constituyente, y, por esta causa, todo otro poder y toda otra autoridad se encuentran sometidos o subordinados a la normatividad constitucional creada por aquel.
33. En el Derecho constitucional clásico la Constitución debe ser obra del poder Constituyente, ya que éste es el portador de la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo.
34. En la doctrina clásica el acto constituyente al ser el primer acto de una cadena condiciona el contenido de los demás actos normativos que forman parte de la cadena normativa. En el caso del Tratado Constitucional para Europa, éste no es el acto primario de una cadena, sino que ha resultado ser la compilación y síntesis del Derecho creado durante más de cincuenta años.
35. Un acto *x* es acto constituyente válido, si y sólo si los demás actos normativos son seguidos y obedecidos. Dicho en otras palabras, los actos del primer legislador son actos constituyentes de un orden jurídico siempre que las normas que establece sean habitualmente obedecidas. En el caso del Tratado Constitucional para Europa habría que esperar a que se cumplan las condiciones de que sea habitualmente obedecido por sus destinatarios: Estados y ciudadanos.
36. En el derecho clásico las características del poder constituyente son las siguientes: Es originario, ilimitado, supremo, e independiente.

En el caso del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, la Convención — lo que podría equipararse al poder Constituyente— encargada de redactar el proyecto estaba limitada, pues los Estados miembros le otorgaron un mandato específico para la redacción del documento. Además, no tenía la calidad de ser un ente supremo, pues en la medida que le fue conferido un mandato, la Convención Europea debía someter a la conferencia intergubernamental el estudio, modificación y aprobación del proyecto.

37. En la democracia el poder constituyente es y sólo puede ser el pueblo. Por lo que el congreso constituyente es una asamblea electa por el pueblo para que redacte y promulgue la constitución.

En el caso del Tratado Constitucional para Europa, la Convención encargada de su redacción se conformó por representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión, pero en ningún momento fueron elegidos por el pueblo.

38. En los sistemas democráticos la titularidad del poder constituyente está en cabeza de la comunidad soberana, es decir, el pueblo como titular de la soberanía nacional. En la Unión Europea no queda claro en quien reside la titularidad de la soberanía.

39. La Unión Europea es un proceso de transformación que prolonga aquel que dio origen a las formas de vida nacionales en una fase anterior de la historia. Como ayer las provincias, los pueblos europeos están aprendiendo a vivir juntos bajo normas e instituciones comunes.
40. Las naciones soberanas del pasado han dejado de ser el marco donde se pueden resolver los problemas del presente, y la propia Unión no es sino una etapa hacia las formas de organización del mundo del mañana.
41. La manifestación en este sentido implica para los Estados miembros la consecuencia de obligarse, no sólo por el Derecho comunitario, sino también por los actos de las instituciones comunitarias que se producen derivados de la atribución de competencias que los Estados han atribuido a la Unión Europea.
42. El Derecho comunitario a su vez está compuesto por el conjunto de normas y principios que determinan la organización, funcionamiento y competencias de la Unión Europea; conformándose como un orden jurídico *sui generis*.
43. Frente al ordenamiento de la Comunidad existe la pluralidad de los ordenamientos de los Estados miembros. Cada uno de estos últimos coexiste con el ordenamiento comunitario y debe adecuarse a las exigencias del mismo.
44. La pertenencia de un Estado a las Comunidades Europeas produce una distribución de competencias entre el Estado miembro y las Comunidades; el Estado se reserva un conjunto de competencias bajo su soberanía y, por tanto, en esos ámbitos de soberanía estatal se siguen generando y rigiendo las normas de Derecho nacional. Pero en las materias cedidas rigen los tratados y los actos de las instituciones o Derecho derivado. Luego, ambos ordenamientos jurídicos coexisten en el interior de cada Estado miembro.
45. La relación indisoluble entre la norma comunitaria y la doméstica se rige por los siguientes principios:
- a) La autonomía que tiene el Derecho Comunitario, tanto frente al derecho nacional de los Estados miembros, como en relación con el Derecho Internacional;
 - b) La supranacionalidad de las instituciones en relación con las competencias soberanas que los Estados les han atribuido;
 - c) La eficacia directa del Derecho Comunitario;
 - d) La primacía del Derecho Comunitario respecto del derecho doméstico nacional;
 - e) La unidad del sistema legal que representa el Derecho Comunitario; y
 - f) La complejidad del sistema.
46. El ordenamiento comunitario goza de plena autonomía, es decir, tiene vida propia, ya que es distinto del Derecho internacional clásico y el Derecho interno de los Estados miembros.

47. Si bien es cierto que el Derecho comunitario tiene su origen en la normatividad internacional, donde se regulan las relaciones entre los Estados, también es cierto que, tanto los tratados constitutivos, como la existencia de las instituciones comunitarias sobrepasan el marco internacional clásico, ya que los países miembros les atribuyeron a éstas un cúmulo de competencias específicas para la gestión del sistema comunitario.
48. La Unión Europea cuenta con poderes reales dimanantes de una limitación de la soberanía o traspaso de poderes de los Estados miembros a la Comunidad, los Estados miembros han limitado permanentemente sus derechos soberanos y han creado así su cuerpo legal que obliga, tanto a sus nacionales, como a ellos mismos.
49. La Unión Europea se presenta, no como el mandatario de los Estados, sino como una entidad autónoma con respecto de éstos, susceptible de defender su propio interés ya que tiene la competencia y los medios, fundamentalmente jurídicos, para hacerlo.
50. Las instituciones comunitarias tienen plena autonomía respecto a los Estados para actuar dentro de esa esfera de atribuciones que les fue conferida.
51. La personalidad jurídica de la que fueron dotadas las Comunidades Europeas, se traduce en el hecho de que disponen de un presupuesto autónomo, de un patrimonio y de órganos propios y autónomos.
52. El Derecho comunitario debe catalogarse como un subsistema del Derecho Internacional, ya que contempla organizaciones internacionales, pero con peculiaridades propias, tales como:
 - a) El principio de reciprocidad del Derecho Internacional no es aplicable, ya que aunque un Estado miembro incumpla con sus obligaciones comunitarias, no se permite a los demás invocar dicho incumplimiento para justificar el propio.
 - b) El principio de igualdad soberana entre los Estados miembros no se aplica de manera rígida al conformar las instituciones comunitarias (que en última instancia son quienes gestionan el sistema comunitario).
 - c) En las relaciones entre los Estados y el Derecho Internacional, opera mayoritariamente la corriente dualista, en virtud de la cual es necesario trasladar la normatividad de un Tratado internacional a la normatividad nacional para que tenga efectos imperativos. Contraria a esta corriente dualista, se encuentra la monista, cuyo efecto primordial es que no es necesario el traslado del Derecho Internacional al doméstico para que tenga efectos jurídicos tangibles. Así pues, la relación entre el Derecho comunitario y los Estados opera bajo el amparo de la corriente monista.
 - d) La gestión del sistema comunitario se encuentra en manos de instituciones comunitarias independientes, con voluntad propia y que dirigen su actividad por los fines y valores contemplados en los tratados constitutivos; así entonces, una vez que un Estado forma parte de la Unión Europea, su voluntad se ve disminuida para dirigir y controlar el sistema.

53. La Comunidad es, a la vez, una creación del Derecho y creadora del Derecho, ya que los tratados confieren poder normativo a las instituciones comunitarias. Las normas promulgadas por las instituciones comunitarias reciben diversas denominaciones: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.
54. La Unión Europea cuenta con un sistema institucional propio de control de aplicación e interpretación de normas.
55. Respecto a la autonomía en relación el Derecho de cada Estado, la Unión Europea cuenta con un sistema legal propio. Debido a esta razón el Derecho Comunitario, por su naturaleza especial y original, no puede ser anulado por disposiciones legales domésticas.
56. Un Estado miembro no puede alegar disposiciones prácticas o circunstancias a su ordenamiento legal interno para justificar el incumplimiento del Derecho comunitario.
57. Las características principales del Derecho Comunitario son:
- a) Las instituciones comunitarias específicas e independientes, las cuales, aunque no tengan competencia legislativa general, poseen, no obstante, amplios poderes acordados, por los tratados, y amplían continuamente la competencia comunitaria;
 - b) Los particulares son sujetos de derecho junto a los Estados miembros;
 - c) La aplicabilidad directa de ciertas normas de derecho comunitario;
 - d) La primacía del derecho comunitario respecto de los derechos nacionales, incluido el derecho constitucional e incluso la protección constitucional de los derechos individuales;
 - e) La creación no solamente de derechos y de obligaciones, sino también de procedimientos obligatorios para la constatación de violaciones y la aplicación de sanciones, principalmente por el mutuo reconocimiento de la jurisdicción obligatoria del Tribunal de Justicia, y el carácter obligatorio de sus decisiones; y
 - f) La responsabilidad de la Comunidad respecto a las infracciones del derecho comunitario que causen un perjuicio.
58. La naturaleza *sui generis* de la Comunidad Europea se define en gran medida en virtud de la existencia del principio de supranacionalidad.
59. La supranacionalidad constituye un concepto intermedio entre las organizaciones internacionales (coordinación de soberanías) y el federalismo (subordinación a un super-Estado que tiene la soberanía plena).
60. La supranacionalidad es un fenómeno de la integración, que supone una cesión de competencias soberanas en materias determinadas y una subordinación a las instituciones comunitarias en esas áreas limitadas transferidas.
61. Las Comunidades europeas son organizaciones en las cuales se produce una cierta integración de soberanías, originándose un germen de supranacionalidad.

62. La Comunidad se trata de una organización supranacional, que tiene como características distintivas: la posesión de derechos soberanos propios, la independencia de sus instituciones ante los Gobiernos nacionales y la posibilidad de adoptar decisiones que no implican necesariamente la unanimidad, pero que son directamente aplicables, tanto en los Estados miembros, como a todos los particulares que viven en su territorio.
63. La idea de cesión o traspaso de competencias soberanas de los Estados hacia las instituciones comunitarias es insuficiente para explicar el sistema legal comunitario, ya que las competencias comunitarias no son una traslación exacta de las nacionales. En muchas ocasiones las instituciones comunitarias ejercían competencias en un terreno virgen. Por tal motivo, es adecuado emplear la idea de atribución de competencias a la de transferencia de competencias.
64. El ejercicio de las competencias atribuidas por parte de las instituciones comunes no implica una "pérdida" de soberanía del Estado. Por el contrario, su participación en el poder de decisión dentro de la organización le ofrece la posibilidad de ejercer responsabilidades que, a escala nacional, se habían convertido en puramente formales para Estados que han pasado a ser interdependientes.
65. La idea de compartir o de ejercicio conjunto de la soberanía responde adecuadamente a la realidad. En los demás sectores los Estados seguirán siendo soberanos, pero ejercerán sus competencias respetando las atribuciones conferidas a la Comunidad. El Estado, en su territorio, ha dejado de ejercer por sí mismo la plenitud de competencias.
66. Por lo tanto, la Unión Europea es de naturaleza supranacional, y cuenta con competencias que les fueron atribuidas por los Estados miembros.
67. Las instituciones comunitarias son autoridades supranacionales.
68. En virtud de la supranacionalidad de la que gozan las instituciones comunitarias, los Estados se subordinan a éstas en las áreas limitadas que les fueron atribuidas.
69. Los órganos comunitarios pueden legalmente imponer a los Estados el cumplimiento de los actos y normas comunitarias que no cumplan voluntariamente.
70. Cualquier incumplimiento por parte de un Estado miembro debe ser denunciado ante el TJCE; éste será quien decida si la Comisión Europea interpretó correctamente la legislación, y determinará la responsabilidad en la que incurrió el Estado que ha incumplido.
71. La jurisdicción del TJCE no es de un tipo federal, sin embargo jerárquicamente es superior a las jurisdicciones de los Estados, debido a que está dotado de supranacionalidad.

72. La supranacionalidad de la que goza la Comisión como institución comunitaria respecto de los Estados miembros le permite, jurídica y políticamente, ordenarle a un Estado, por ejemplo que elimine o modifique alguna ayuda interna que entregue a sus ciudadanos, cuando ésta sea incompatible con el Mercado Común.
73. La primacía del Derecho comunitario hace posible la existencia de la condición fundamental para que la Comunidad subsista: la aplicación uniforme y regular del Derecho comunitario en todos los Estados miembros.
74. La naturaleza de la primacía de la que gozan los ordenamientos comunitarios sobre las normas nacionales es: esencial o existencial, absoluta e incondicional; ya que el derecho comunitario prima en su conjunto sobre el conjunto del derecho nacional.
75. De acuerdo con el principio de supremacía del Derecho Comunitario, la adopción por parte de la Comunidad de una medida directamente aplicable de Derecho Comunitario automáticamente convierte en inaplicable cualquier disposición contraria de Derecho interno.
76. El sistema comunitario supone el desplazamiento de la norma interna para dar prioridad a la comunitaria.
77. El principio de primacía significa que las normas de Derecho comunitario, en tanto son parte integrante, con rango de prioridad del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros, deben ser aplicadas desde que entren en vigor, a pesar de la eventual preexistencia de una ley nacional incompatible, y a pesar de la adopción ulterior de una ley incompatible.
78. De esta afirmación, se desprende que la aplicación del Derecho comunitario se puede enfrentar a dos hipótesis distintas frente a la legislación interna de cada Estado miembro:
- a) Primero, cuando el ordenamiento comunitario se enfrenta a una norma nacional que le es preexistente. En este caso, la sola entrada en vigor de aquél haría inaplicable ésta.
 - b) Segundo, cuando un Estado unilateralmente adopta posteriormente un ordenamiento jurídico contrario al Derecho comunitario vigente. En principio, los Estados deben abstenerse de realizar un acto de esta naturaleza, en virtud del compromiso de cooperación leal en el cumplimiento de los tratados; pero si esto no fuese así dicha norma contraria al Derecho comunitario sería inaplicable, porque la primacía del Derecho comunitario tiene por efecto impedir la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que serían incompatibles con normas comunitarias.
79. El principio de primacía del Derecho comunitario se traduce en beneficio directo para los ciudadanos europeos, ya que cualquier medida unilateral tomada por un Estado no puede ser impuesta a los particulares sujetos a los reglamentos comunitarios.

80. Para que lo anterior sea así, es indispensable que las normas comunitarias sean de efecto directo y que se encuentren desarrolladas de tal manera que no necesiten *a posteriori* ser completadas por las legislaciones nacionales.
81. Los órganos nacionales tienen la obligación de aplicar *contra legem* las normas comunitarias, y por ende, toda disposición de Derecho interno contraria a las normas comunitarias, es inaplicable.
82. La norma comunitaria debe aplicarse aún en perjuicio de los principios constitucionales estatales.
83. Toda pretensión de un Estado miembro de hacer prevalecer sus propios criterios constitucionales sobre el Derecho comunitario constituye un fermento de dislocación del Derecho de la Comunidad y es contrario al principio de adhesión.
84. Los Estados solamente pueden aceptar limitaciones a su soberanía, con modificaciones importantes de sus poderes, si las reglas a las que se someten son realmente comunes.
85. Cuando el caso a decidir se somete a una norma comunitaria de directa aplicación, el juez nacional aplicará tal norma siempre e inmediatamente, aun en presencia de disposiciones que chocan contra la ley nacional. El hecho es que, limitada la soberanía como prevé la Constitución, el ordenamiento nacional confiere a la norma comunitaria el valor de regla exclusiva y de necesaria aplicación en todos los casos en que ésta no deja espacio, por su contenido preceptivo completo, a injerencias de la ley estatal.
86. El principio de eficacia directa se entiende como la capacidad de despliegue de derechos y obligaciones que un particular puede alegar para su aplicación en sus relaciones con el Estado (relaciones verticales).
87. De esta manera, contrariamente a los tratados internacionales de tipo clásico, los tratados comunitarios confieren pues, a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar, no solamente cuando las disposiciones en cuestión los consideran expresamente como sujetos de derechos, sino también cuando imponen a los Estados miembros una obligación bien definida.
88. El principio de eficacia directa de las normas comunitarias significa que las reglas de Derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos de una manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante la duración de su validez.
89. Las normas comunitarias no necesitan ser traspuestas o traducidas a normas de derecho interno, sino que son directamente aplicables desde su promulgación en el Diario Oficial de la Unión Europea.
90. Los jueces nacionales tienen la obligación de aplicar el Derecho comunitario, aun sobre el nacional.

91. El objetivo del TCE era instituir un mercado común cuyo funcionamiento incidiera directamente en los sujetos de Derecho de la comunidad, lo que implicaba que el tratado constituía algo más que un acuerdo que únicamente crease obligaciones mutuas entre los Estados contratantes.
92. El Derecho comunitario no sólo debía engendrar gravámenes a los particulares, sino que de igual forma estaba destinado a crear en su favor derechos, y que éstos podían invocarse por los justiciables comunitarios ante sus jurisdicciones.
93. El ordenamiento comunitario se configura como un todo, encaminado a facilitar el proceso de integración europea. Constituye una unidad funcional en el sentido de que la promulgación de normas de Derecho derivado por el Consejo y la Comisión, la adopción de medios de ejecución por los Estados miembros, la conclusión de acuerdos internacionales con terceros Estados y la interpretación de las normas por el Tribunal de Justicia, están siempre orientados por la realización de los fines de los tratados con carácter progresivo y dinámico. Además, la fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no podría variar de un Estado a otro sin poner en peligro la realización de los fines de los tratados constitutivos.
94. La unidad del Derecho Comunitario se asegura a través de la actuación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, ya que éste ha ido destacando los principios generales comunes, y ha desarrollado la idea del Derecho Europeo como un sistema, cuyo núcleo básico son los tratados constitutivos de la Unión Europea.
95. La actividad del TJCE como órgano supranacional ha dado coherencia y unidad en el sistema legal que representa el Derecho Comunitario, evitando que cada órgano jurisdiccional nacional interprete la normatividad aplicable de manera unilateral.
96. La complejidad es una característica consustancial al Derecho comunitario por varias razones. En primera instancia se debe a que el acervo comunitario se encuentra conformado por diversas normas que pueden ser agrupadas en tres grandes fuentes:
- a) Derecho constitucional, integrado, principalmente, por el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales conocidos como Tratados Fundacionales o Constitutivos, sobre el que se basa el proceso de integración europea.
 - b) Derecho derivado, conformado por el conjunto de normas y actos jurídicos que emanan de las instituciones comunitarias. Dependiendo de su naturaleza y objetivos específicos pueden ser reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes y recomendaciones.
 - c) Derecho complementario, por ejemplo el Derecho surgido en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea.
97. Tres elementos: comunitarios, de derecho internacional clásico y de Derecho interno de cada Estado, tienen que coexistir en el Derecho comunitario de manera coherente y congruente para no crear paradojas legales.

98. Todo esto hace que dentro del Derecho Internacional, el Derecho comunitario, sea no solo un sistema legal complejo, sino también que sea original, pues contempla figuras y categorías jurídicas jamás empleadas.
99. Los Estados miembros han sufrido convulsiones constitucionales como consecuencia directa del proceso de la integración europea.
100. En algunos casos las constituciones estatales han sido modificadas para dar cabida y explicación a la atribución de competencias que a favor de las instituciones comunitarias se ha hecho por parte de los Estados.
101. En principio los cambios están siendo mayores de los que describían los tratados Fundacionales (con sus respectivas reformas y revisiones) e incluso de aquellas modificaciones constitucionales, ya que los Estados miembros se encuentran inmersos en un proceso creciente de pérdida de autonomía para la toma de algunas decisiones que, en origen, formaban parte de la soberanía, sin cuyo dominio no se explicaba la existencia misma de un Estado.
102. Con motivo de la integración europea los Estados miembros han ido perdiendo capacidad de autodeterminación en algunos sectores que eran emblemáticos para sostener la soberanía exclusiva de cada uno de ellos.
103. Los primeros asuntos que cayeron en la dinámica de la pérdida de autonomía estatal fueron aquellos que forman parte del sector de la política económica; pero durante más de cinco décadas de integración, este fenómeno fue apropiándose de la gama casi completa de los asuntos de interés público, siendo ahora no sólo cuestiones económicas, sino también algunas de índole política las que se han convertido de dominio comunitario.
104. En la gran mayoría de los supuestos, las cuestiones políticas y económicas cuya autonomía de decisión se perdió por parte de los Estados a favor de la Unión Europea eran, según los fundadores de los Estados europeos, elementos esenciales integrantes de la soberanía estatal, sin cuyo dominio no era posible explicar la existencia misma de un Estado, es decir, eran elementos *sine qua non* del concepto de Estado de acuerdo a la teoría política de su tiempo.
105. Con el proceso de unificación europea comienzan a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, esos principios tradicionales. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento.
106. Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida; junto a las leyes del Estado han surgido unas normas comunitarias.
107. Las Constituciones estatales han sufrido mutaciones e incluso se percibe una supraordenación de éstas a la norma comunitaria. Las mutaciones constitucionales se apoyan en un proyecto de integración que es irreversible.

108. El proceso de integración europea ha provocado, sigue y seguirá provocando serios cambios en los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Algunos serán evidentes, otros no tan perceptibles, pero en suma fraguarán en mutaciones esenciales en la vida de los Estados.
109. La mutación en las constituciones estatales es mucho mayor que lo que alcanzan a expresar los textos normativos escritos y los que parecen explicar las Constituciones mismas. Al término del proceso será difícil reconocer modos de actuación y poderes que, hasta ahora, formaban parte esencial de la vida de los Estados.
110. El proceso creador de la Unión Europea descansa en la premisa de que el espacio político ya no coincide con un territorio nacional delimitado. Estamos ante lo que se llaman comunidades de destino solapadas, que mezclan al Estado, la nación, la región cercana y la región supranacional, la vida municipal y otras dimensiones.
111. En las comunidades de destino solapadas la normatividad supranacional causa un impacto efectivo en las Constituciones Estatales, y este se entiende como el precio que cada Estado miembro debe pagar para lograr la coexistencia de las diferentes dimensiones en espacio y tiempo determinados.
112. Un problema dentro de la Unión Europea es el déficit democrático que impera en el sistema. No sólo se trata del déficit democrático que priva a las instituciones comunitarias desde el punto de vista orgánico *per se*, pues el problema va más allá: Hay que recordar que los órganos comunitarios cuentan con facultades para crear legislación comunitaria, que siempre prima sobre la creada a escala estatal, y en caso de que exista contradicción entre ésta y aquella, en virtud del principio de supremacía comunitaria, se debe aplicar al ciudadano europeo una norma creada en el seno de órganos democráticamente deficitarios, dejando a un lado las leyes estatales creadas por los órganos, cuyos titulares fueron elegidos democráticamente por los ciudadanos.
113. La Unión Europea ha tratado de salvar el problema de déficit democrático del sistema imprimiéndole eficacia, ya que ha sacado su legitimidad de los resultados más que del origen de sus decisiones.
114. Un Estado se puede ver forzado a aplicar normatividad comunitaria a la que se había opuesto. Incluso se puede oponer sabiendo que tendrá que aceptarlas. Eso es la supranacionalidad, pero que, si no se basa en principios democráticos, puede entrar en conflicto con el origen democrático de los Estados.
115. En la Unión Europea se encuentran los cimientos para el establecimiento de una política económica común, donde no solo la política monetaria es definida y ejecutada totalmente por el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), sino que también manejan los instrumentos básicos de la política económica general; por lo que la formulación de políticas económicas autónomas se dificulta.

116. La creación de estas instituciones y la imposición de instrumentos monetarios únicos es ejemplar para explicar la envergadura de la transformación constitucional que resulta del Tratado de la Unión.
117. Para lograr cohesión y coherencia, el TJCE ha tenido que ir incorporando al acervo comunitario principios desconocidos para algunas tradiciones constitucionales.
118. El Tribunal ha atraído hacia el acervo comunitario principios jurídicos que toma de un concreto Estado miembro y que no existen en todos los demás, pero que acaban luego generalizándose por imposición de la jurisprudencia comunitaria.
119. La primacía del derecho comunitario le permite al TJCE contradecir las Constituciones de los Estados miembros e imponerse ante ellas en aquellas áreas donde ha existido una transferencia de atribuciones a favor de la Unión Europea.
120. La ideología de los tribunales constitucionales Estatales está instalada en la aceptación de las transformaciones constitucionales que el derecho europeo impone.
121. Las consecuencias finales son, además de la pérdida evidente de autonomía y poder de decisión de los Estados y el desarrollo de una organización nueva, que está cambiando a Europa, la aparición de principios que han sometido a su imperio otras normas internas, incluso algunas que figuraban en las constituciones.
122. La transformación constitucional puede originarse a través de dos vías: La primera, la clásica y evidente, la reforma; y la segunda no tan evidente, propia de la evolución de los sistemas, la mutación constitucional.
123. Se debe partir de la idea que la teoría constitucional se circunscribe a la consideración de que toda constitución goza de una rigidez que le permite resistirse a modificaciones que se deriven de decisiones del legislador ordinario, de la administración pública o de los jueces, dicho en otras palabras, la Constitución sólo se puede alterar a través de los cauces formales establecidos para operar su reforma.
124. Aunque esta premisa es cierta, también lo es que las instituciones primarias de los Estados se han llegado a transformar de manera significativa y esencial sin que medie alguna reforma constitucional. El cambio lo impone a veces la fuerza normativa de lo fáctico.
125. La fuerza normativa de lo fáctico deviene de la operatividad de las instituciones, pues éstas generan prácticas, costumbres, formas de usar y entender los poderes o de aplicar los derechos que terminan por sobreponerse a las menciones textuales de la propia Constitución. Estas prácticas pueden establecerse en el propio Parlamento o las impone el funcionamiento ordinario de la Administración. Pero también cambia de sentido la Constitución, se rellenan sus enunciados y pueden mutarse sus principios por el sentido que le dan en cada momento los jueces, cuando proponen interpretaciones desconocidas, hallan principios nuevos o cambian las doctrinas establecidas. En fin, igual ocurre cuando las costumbres se condensan

en convenciones constitucionales que dan impulso a concepciones nuevas sobre el papel de las instituciones, el ejercicio de los poderes o el contenido de los derechos.

126. Hay una marcada diferencia entre reforma constitucional y mutación constitucional, ya que por reforma de la Constitución se entiende la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la Constitución se entiende la modificación que deja indemne un texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención o conciencia de tal mutación.
127. La mutación constitucional puede ser de tal magnitud como para provocar una conmoción del Estado, sin plena destrucción del orden estatal vigente y llegando a la completa reconstrucción del mismo.
128. La mutación constitucional dentro de la Unión Europea es perceptible al visualizarse las siguientes características:
- a) Con la integración europea algunos temas salen de la órbita de influencia estatal individual y caen en la órbita comunitaria;
 - b) Pérdida de poderes efectivos de los Estados miembros;
 - c) Posición supraordenada de las constituciones estatales a la normatividad comunitaria;
 - d) Modificaciones constitucionales en beneficio de la justa y exacta aplicación de los compromisos europeos;
 - e) Pérdida de autonomía en la toma de decisiones en los sectores de la política económica y en algunas cuestiones políticas que formaban parte de la soberanía, sin cuyo dominio no se explicaba, en su origen, la existencia misma de un Estado;
 - f) La práctica constituyente de la Comunidad Europea ha hecho factible la laminación de los poderes soberanos estatales a fin de atribuir el ejercicio de algunos de ellos a las Instituciones comunitarias; y
 - g) La integración europea merma los elementos esenciales de la autonomía y del poder de los Estados.
129. La integración europea está produciendo una transformación del poder constituyente hacia instancias supranacionales.
130. Las decisiones fundamentales comunitarias alteran el contenido de las constituciones Estatales y se imponen a las mismas, van cambiando sus características, no sólo por causa de la aprobación de tratados que transfieren a la Unión Europea competencias derivadas de la Constitución, sino por el modo como se ejercen esas competencias ulteriormente.
131. El día 29 de octubre de 2004 los Estados miembros firmaron en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; con ello pareciera que la Unión Europea superó una importante etapa dentro del proceso de integración europea.

132. El Tratado Constitucional se erige como resultado de un largo proceso marcado, tanto por la profundización continuada en la integración, como por las sucesivas adhesiones a la Unión.
133. En términos cualitativos la Convención Europea que redactó el Tratado Constitucional quiso significar un adelanto en el proceso de la construcción europea, en la medida en que buscó poner límites al monopolio ejercido por los gobiernos de los Estados miembros a la hora de debatir y acordar posibles reformas de los textos constitutivos de la Unión.
134. El Tratado Constitucional formalmente es una Convención internacional y materialmente tiene el contenido de una Constitución, ya que:
- a) El preámbulo tiene un carácter constitucional que recuerda la historia y las herencias de Europa y su voluntad de superar sus divisiones.
 - b) La primera parte del tratado recoge y completa en sus 60 artículos el legado constitucional de los tratados de las Comunidades y de la Unión, alcanzando por tanto la mayor trascendencia jurídica por incluirse en la parte que contiene mayor naturaleza constitucional. Esta parte contiene los objetivos, los valores y los principios relacionados con el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, así como las disposiciones institucionales esenciales de la Unión Europea.
 - c) Además, se contempla la creación de la Unión Europea que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común.
 - d) La fórmula empleada es de índole constitucional, ya que la Constitución crea la Unión Europea mientras que, en los tratados fundacionales, son las Altas Partes Contratantes las que constituyen la Unión y la Comunidad entre ellos. Este lenguaje, propio de los tratados internacionales, se sustituye por una nueva fórmula que destaca el carácter constitucional del nuevo Tratado.
135. Para que el Tratado Constitucional pudiera fungir formalmente como Constitución de Europa tendría que existir como presupuesto esencial una nación europea, que actualmente no existe.
136. El Tratado Constitucional dota a la Unión Europea de personalidad jurídica internacional, tras fusionar la Comunidad Europea con la Unión Europea, por lo tanto tendrá facultades y atribuciones para celebrar acuerdos internacionales, como la Comunidad Europea actual, sin poner en tela de juicio la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros.
137. Respecto a los valores, el tratado establece que la Unión se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos, incluyendo los de las personas pertenecientes a las minorías.
138. Los Estados miembros estiman que estos valores les son comunes en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

139. El Tratado Constitucional establece por primera vez y ante todo que la Unión Europea es una Unión de los ciudadanos, que está abierta a todos los Estados Europeos y al tiempo que esto se dispone, precisa su apertura a todos los Estados Europeos, que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos.
140. El Tratado Constitucional recoge los símbolos de la Unión: La bandera de la Unión, el himno de la Unión, la divisa de la Unión es Unida en la diversidad, la moneda de la Unión es el Euro.
141. La Unión Europea es la tercera unidad geopolítica más poblada del mundo y cumple gran parte de los requisitos de un Estado, sin serlo: moneda única, pasaporte común, bandera e himno.
142. En lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales, el Tratado Constitucional incorpora la garantía de los Derechos Fundamentales y hace referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.
143. El Tratado Constitucional es un paso evolutivo de la Unión Europea de una Confederación técnica a una Federación de Estados.
144. El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no puede, ni debe catalogarse como la culminación del proceso de constitucionalización por el que atraviesa la Unión Europea, pues en caso de que entre en vigor será exclusivamente un paso más en el camino de la integración europea.
145. El método de integración que han seguido los europeos se denomina federalismo funcional.
146. El método funcionalista como vía para lograr la unidad europea comienza a triunfar a mediados del siglo pasado con dos líneas de desarrollo fundamentales: La primera, construir un vínculo de interdependencia, tomando en consideración los intereses comunes habidos entre determinados Estados europeos, y la segunda, ir provocando como efecto inducido, a partir de esta interdependencia nuevas etapas en el desarrollo de la Unión.
147. La interdependencia entre Estados se logró con la transferencia a organizaciones supranacionales de determinadas funciones, especialmente económicas, de tipo técnico.
148. Al advertir las ventajas y beneficios de esta colaboración, los ciudadanos se mostraron interesados en aumentar y hacer más eficaces las competencias de estas organizaciones supranacionales. Todo este proceso no sólo creó interdependencia entre Estados sino también entre empresas e instituciones de muy diverso tipo, lo cual hizo inevitable también la cooperación a otros campos.

149. Este proceso ha sido denominado por los sociólogos efecto *spillover*, (también llamado efecto inducido), esto es, expansión inevitable, a la manera de una mancha de aceite. Ello significa que poner en marcha un determinado proceso de integración debe generar una dinámica, en primer lugar económica, pero, a continuación, también política, que debe conducir indefectiblemente hasta los máximos niveles de integración.
150. De esta manera, la estrategia del federalismo funcional, se muestra con el paso del tiempo como la vía exitosa a través de la cual se han logrado las formas de unidad mejor consolidadas, en comparación con aquellas otras, que aunque, en principio parecían más rápidas, se revelaban imposibles, ya que podían dañar o debilitar las economías nacionales, o frenar el aumento en el nivel de vida de los ciudadanos con el riesgo de afectar la popularidad del proyecto de integración y como consecuencia ineludible ser rechazado por los gobiernos correspondientes a los Estados nacionales.
151. La Unión Europea se encuentra en evolución hacia una federalización; en esta medida en sus instituciones y sistema cuenta con elementos que le impulsan hacia un modelo federal como una forma organizativa a futuro.
152. Si bien no puede catalogarse a la Unión Europea como un Estado de Derecho por faltarle el carácter estatal, sí se le puede contemplar como una Comunidad de Derecho, ya que determinados elementos constitutivos del Estado de Derecho tienen lugar, y en consecuencia provocan una semejanza de lo que sucede en los Estados que sí cuentan con este mismo carácter.
153. Esta conclusión descansa sobre el argumento de que estos tratados operan con jerarquía sobre el resto del ordenamiento comunitario y, por lo tanto, desde este enfoque son auténticas constituciones de facto.
154. Por lo tanto, aunque los tratados no cuenten con los atributos de una Constitución sí funcionan como norma suprema básica y, por tanto, puede sostenerse que en determinados supuestos son funcionalmente una Constitución.
155. Otras dos técnicas federales están vigentes en la Europa integrada actual. En primer lugar, es sabido que los posibles conflictos entre la validez y la vigencia del derecho federal y el derecho de los Estados miembros en un determinado territorio deben ser garantizados mediante controles jurisdiccionales, no mediante controles políticos que implicarían una subordinación jerárquica de un ordenamiento a otro. En la Europa comunitaria el Tribunal de Justicia de las Comunidades, con sede en Luxemburgo, garantiza este control jurisdiccional y, por consiguiente, actúa en un sentido claramente federal.

156. La integración ha ido tomando la dirección hacia el modelo federal, sin prescindir de la soberanía de los Estados miembros. Este proceso de unidad no se encuentra exento de contradicciones y las instituciones políticas de la Comunidad son el lugar más propicio para encontrarse con ellas, ya que en sus estructuras o en las competencias que detentan cada una de ellas tienen vigencia principios federales y confederales, primando unos u otros según el carácter, las competencias y la finalidad de las mismas.
157. En el Parlamento el principio federal es predominante, ya que sus miembros son elegidos por los ciudadanos europeos a partir de las circunscripciones electorales de ámbito estatal; asimismo pueden ser electores, tanto los nacionales del Estado en cuestión, como cualquier otro ciudadano europeo. Por tanto, desde este punto de vista, el PE contiene en su estructura elementos claramente federales aunque lo limitado de sus competencias propicie que su influencia dentro del andamiaje institucional no sea de gran peso.
158. La Comisión Europea cuenta con características de índole federal, pues sus integrantes son electos por el PE a partir de las propuestas de los Estados miembros. En cualquier caso, los comisarios europeos, una vez designados, no representan a los Estados que los han propuesto, sino que se les ha dotado de total independencia para asumir decisiones que siempre estarán fundadas en razón del interés comunitario.
159. Tanto el Parlamento Europeo, como la Comisión son estructuralmente federales pero funcionalmente tienen alma confederal.
160. El Consejo de Ministros, como el principal órgano de toma de decisiones, el principio confederal claramente domina, ya que está conformado por los jefes de Estado o de gobierno. Además en muchas ocasiones es necesaria la unanimidad para la adopción de decisiones, lo que denota un ingrediente más a favor de la confederación. Sin embargo, debido a sus últimas reformas al sistema institucional y competencial de la Unión Europea, comienza a estar presente el principio federal, en virtud de que se ha introducido el principio mayoritario, impidiendo el veto de los Estados miembros, característica del principio confederal.
161. Respecto a la atribución de competencias a favor de la Unión Europea y sus instituciones, se efectúa a través del sistema de objetivos, y no en razón de materias, como es habitual en los Estados federales.
162. No obstante lo anterior, la inclusión del principio de subsidiariedad en los tratados comunitarios refuerza el carácter federal de la atribución de competencias, constituyendo este principio como uno de los elementos clave del nuevo federalismo.
163. En relación con el ejercicio de las competencias, los elementos federales que resaltan son dos: el de lealtad comunitaria y el de los poderes implícitos.
164. El principio de poderes implícitos, a su vez dota a los órganos comunitarios de competencias vinculadas a objetivos expresamente indicados en los tratados fundacionales.

165. Aún cuando encontramos estos dos principios —lealtad comunitaria y el de los poderes implícitos— como ingredientes federales de la Unión, ésta no aplica en su sistema otro axioma que encontramos en cualquier sistema federal: La autonomía de los Estados que forman parte de él.
166. Se puede afirmar que el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados, ya que el Estado unitario es una unidad política y constitucional, pues es homogéneo e indivisible en virtud de que sus regiones carecen de autonomía o gobierno propio. Al contrario sucede con la confederación, debido a que los Estados que la integran mantienen su soberanía exterior e interior, y por ende las decisiones tomadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser incorporadas al marco jurídico de cada uno de los Estados confederados, imprimiéndoles así el sello propio de la autoridad de su soberanía. Esta es una razón mas de peso por lo que la UE no podría pensar en adoptar el modelo confederal como la forma idónea para establecer su organización política.
167. En la federación, los Estados que la integran pierden en su totalidad la soberanía exterior, y además determinadas competencias de carácter interior en favor del gobierno central, pero guardan para sí el ejercicio de ciertas atribuciones no cedidas a este último. En el caso de la nueva Constitución para la UE, los estados no renuncian de manera absoluta a su soberanía nacional, sino que sacrifican una parte substancial de ella; en este sentido es que se muestra necesario reelaborar el concepto mismo de soberanía, ya que el funcionamiento de éste difiere en gran medida de aquel que sustenta la teoría política.
168. En relación con la hacienda de la Unión Europea, encontramos elementos de índole federal, sin embargo a la vez carece de otros que nos permitan concluir de manera absoluta la naturaleza federal del modelo de integración europea.
169. La construcción de la unidad europea ha sido una obra laboriosa y constantemente polémica, pero constituye un nuevo modelo de organización política que tiende hacia la forma federal y el mecanismo que está empleando para concretarlo es a través del desarrollo funcionalista de la comunidad.
170. Este método funcionalista a su vez se encuentra condicionado por algunas ideas del federalismo integral y del federalismo hamiltoniano. Del primero, tomaron el principio de subsidiariedad y regionalismo, y del segundo, las ideas de superación de los Estados y los valores nacionales, y de su concepción del Estado como un conjunto diverso de poderes territoriales autónomos entre sí, desde los locales a los supranacionales.
171. En caso de que el proyecto de Constitución de la UE se consolidara, éste podría entenderse como un movimiento hacia el fenómeno supranacional, que a su vez modifica de manera sustancial la estructura tradicional de las formas de Estado, y además pone en crisis algunos conceptos clásicos de la teoría política, como lo son el de nacionalidad, soberanía, etc.

172. La Unión Europea es una unidad geopolítica de comunidades de destino solapadas, que al integrar el ejercicio de sus soberanías estatales originan instituciones comunitarias de índole supranacional con facultades en ámbitos específicos debido a las competencias que los Estados les han atribuido para cumplir con sus fines.
173. El desenvolvimiento del fenómeno equidistante de atribución de competencias y de desposeimiento de poderes soberanos se fundamenta en dos hechos: El primero, que los sistemas constitucionales domésticos permitan dicha transferencia; y segundo, que los Estados miembros no se encuentren vinculados inexorablemente con la doctrina de la soberanía absoluta, ya que, si fuese de otra manera su participación en estos esquemas de integración sería prácticamente inviable.
174. La atribución de competencia sobre la que descansa el sistema de integración europeo es en una noción de soberanía alejada de la clásica idea de una soberanía abstracta individual, inalienable y absoluta, ya que todo proceso de integración parte de la idea de la divisibilidad de su ejercicio.
175. Es el ejercicio divisible de la soberanía, lo que permite asociarse a los Estados y en consecuencia ceder parcelas de la misma para su ejercicio común por unas instituciones cuya finalidad es alcanzar los intereses colectivos, sin embargo, no es posible negarle a la soberanía su condición de elemento esencial del sistema internacional del que aun continúa constituyendo pieza clave.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

I. FUENTES PRIMARIAS

I.1. SENTENCIAS Y DICTÁMENES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Dictamen 1/76 del TJCE.

Dictamen 1/91 del TJCE.

Sentencia del TJCE, Koster de fecha 17 de diciembre de 1979.

Sentencia del TJCE, Chernobyl (Parlamento vs Consejo) de fecha 22 de mayo de 1990.

Sentencia del TJCE, Comisión vs Italia, 38/79, de fecha 18 de febrero de 1979.

Sentencia del TJCE, Comisión vs Consejo, C-25/94 de fecha 19 de marzo de 1996.

Sentencia del TJCE, Comisión vs. Italia. Caso 38/69, de fecha 18 de febrero de 1970 y Conclusiones del AG Dutheil de Lamothe en el asunto de 31.3.1971, Comisión vs Consejo.

Sentencia del TJCE, Flaminio Costa contra E.N.E.L. Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice Conciliatore de Milan. Asunto 6/64, de fecha 15 de julio de 1964.

Sentencia del TJCE, Van Gend en Loos contra Nederlandse Administratie der Belastingen. Petición de decisión prejudicial planteada por la Tariefcommissie de Amsterdam. Nv Algemene Transport- en Expeditie Onderneming. Asunto 26/62, de fecha 5 de febrero de 1963.

Sentencia del TJCE, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. Primas por sacrificio de vacas y por no comercialización de leche. Asunto 39/72, de fecha 7 de febrero de 1973.

Sentencia del TJCE, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos. Incumplimiento - aguas de baño-. Asunto 96/81, de fecha 25 de mayo de 1982.

Sentencia del TJCE, República Francesa contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Pesca marítima. Asunto 141/78, de fecha 4 de octubre de 1979.

Sentencia del TJCE, Pigs Marketing Board contra Raymond Redmond. Petición de decisión prejudicial planteada por la Magistrate's Court, County Armagh. Organización común de mercados en el sector de la carne de porcino. Asunto 83/78, de fecha 29 de noviembre de 1978.

Sentencia del TJCE, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas. Acuerdo Europeo sobre Transportes por carretera. Asunto 22-70, de fecha 31 de marzo de 1971.

Sentencia del TJCE, Comisión vs. Francia Caso 7/71, de fecha 14.12.71.

Sentencia del TJCE, Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Simmenthal SPA. Petición de decisión prejudicial planteada por el Pretore de Susa. No aplicación por el juez nacional de una ley contraria al derecho comunitario. Asunto 106/77, de fecha 9 de marzo de 1978.

Sentencia del TJCE, Miscellanea W.L. Ganshof van der Meersch, T. II, del año 1972.

Sentencia del TJCE dictada en el Caso 301/81, Comisión vs. Bélgica.

Sentencia del TJCE, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania. Ayudas a la reconversión de las regiones mineras. Asunto 70/72, de fecha 12 de julio de 1973.

Sentencia del TJCE, Gobierno Francés contra Comisión de las Comunidad Europeas. "FEOGA". Asuntos acumulados 15-76 y 16-76. De fecha 7 de febrero de 1979.

Sentencia del TJCE, Procureur de la Republique y Comite National de Defense contre l'alcoolisme contra Alex Waterkeyn y otros (asunto 314/81). Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Grande Instance de Paris. Publicidad de bebidas alcohólicas. Asuntos acumulados 314/81, 315/81, 316/81 y 83/82. De fecha 14 de diciembre de 1982.

Sentencia del TJCE, Marinex dictada en el caso 84/71, de fecha 7.3.1972.

Sentencia del TJCE, Pigs marketing board contra Raymond Redmond. Petición de decisión prejudicial planteada por la Magistrate's Court, county Armagh). Organización común de mercados en el sector de la carne de porcino. Asunto 83/78, de fecha 29 de noviembre de 1978.

Sentencia del TJCE, Filippo galli Petición de decisión prejudicial planteada por el Pretore de Roma. Caso 31/74, de fecha 23 de enero de 1975.

Sentencia del TJCE, Walt Wilhem, dictada en el caso 14/68 de fecha 13 de febrero de 1969.

Sentencia del TJCE, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica. Inaplicación de directivas de armonización relativas a los vehículos a motor y a los tractores. Asunto 102/79. Comisión vs Bélgica, de fecha 6 de mayo de 1980.

Sentencia del TJCE, Molkerei Zentrale, de fecha 3 de abril de 1968.

Sentencia del TJCE, D. M. Levin contra Staatssecretaris van Justitie. (Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State Neerlandes). Derecho de residencia. Asunto 53/81, de fecha 23 de marzo de 1982.

Sentencia del TJCE, Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Wuerttemberg. Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht. Trabajador-profesor en periodo de prácticas. Asunto 66/85, de fecha 3 de julio de 1986.

Sentencia del TJCE de los Casos Acumulados 240/98 al 244/98. Océano Editores y Salvat Editores, S.A. vs. Rocío Murciano Quintero y otros. Petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de Primera Instancia de Barcelona.

Sentencia del TJCE, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania. Ayudas a la reconversión de las regiones mineras. Asunto 70/72, de fecha 12 de julio de 1973.

I.2. OTRAS FUENTES

Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004, elaborado por la Secretaría de la Delegación del Parlamento Europeo en la Convención.

Declaración de 9 de mayo de 1950, pronunciada por Schuman, Robert. en el Salón de l'Horloge del Quai d'Orsay, Ministerio de Asuntos de Relaciones Exteriores de Francia.

II. FUENTES SECUNDARIAS

II.1. LIBROS

Ahijado Quintillán, Manuel. Historia de la unidad europea. Editorial Pirámide. Madrid, 2000.

Aldecoa Luzarraga, Francisco. La integración Europea. Génesis y desarrollo de la Unión Europea. Tomo II. Editorial Tecnos. Madrid, 2002.

Arce, Alberto G. Derecho Internacional Privado. Imprenta Universitaria. Guadalajara, 1960.

Arnaiz Amigo, Aurora. Soberanía y Potestad. UNAM. México, 1971.

Austin, John. The Province of jurisprudence determined. Nueva York, 1970.

Barbi, Paolo. L'Unione Europea de Fontainebleau à Luxemburgo. Societé Editrice Napoletana. Napoli, 1986.

Bentham, Jeremy. A Fragment on Government an Examination of what is delivered on the subject of government in general in the introduction to Sir William Blackstone's Commentaire. Editoriadl Oxford, Basil Blackwells, 1960.

Brunner Guido. El Poder y la Unión. Editorial Espasa Calpe. Madrid, 1988.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2000.

Calvo Hornero, Antonia. Organización de la Unión Europea. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1997.

Canto Rubio, Juan. La Unión Europea. Roma-Amsterdam. Amaru Ediciones. Salamanca 1997.

Carpizo McGregor, Jorge. Constitución y revoluciones, en: Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1980.

----- Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa-UNAM, México, 1994.

Carré de Málberg, R. Teoría General del Estado. Traducción por José Lión Depetre. UNAM / Foñdo de Cultura Económica. México, 1998. Segunda Edición.

Cecchini, Páolo; Garrigues, Walker; Illescas Ortíz, Rafael. La Unión Europea. Editorial McGraw-Hill. Madrid, 1994.

Chabod, Federico. Historia de la idea de Europa. Traducido por Salvo Mastellone. Editorial de la Universidad Complutense. Madrid, 1992.

Cisnal de Ugarte, Salomé; Fernández Liesa, Carlos; y Moreriro González, Carlos. Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea. Editorial McGraw-Hill. Madrid, 1993.

- Clos, J.; Reinesch, G.; Vines, D. Y Weyland, J. *Le Traite de Maastricht*. Bruylant. Bruselas, 1994.
- Colchester, Nicholas y Buchan, David. *Europa relanzada. Realidades e ilusiones de cara a 1992*. Traducción de José M. Dacha. Plaza & Janes Editores. Madrid, 1991.
- Copete Lizarralde, Álvaro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Ediciones Lerner. Bogotá, 1960.
- Coudenhove-Kalergi: *Pan Europa*. 1923. Traducción sobre la edición francesa de Philippe Simon, París/Viena, 1927. Cap. II, 1º.
- Covián Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*. Editorial Global Pressworks, S.A. de C.V. México, 1998.
- De la Cueva, Mario. *El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX*. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1961.
- De la Madrid Hurtado. *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, México, 1982.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías*. Editorial Trotta, S.A. Madrid, 1999.
- Ferrando Badía, Juan. *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Editorial Tecnos. Madrid, 1978.
- Fioravanti, Mauricio. *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Traducción de Manuel Martínez Neira. Editorial Trotta. Madrid, 2001. Págs.
- FloresGómez González, Fernando; y Carvajal Moreno, Gustavo. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México, 1976.
- Fontaine, Pascal. *Una nueva idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2002.
- Gay, P. *La cultura de Weimar. La inclusión de lo excluido*. Editorial Argos Vergara. Barcelona, 1984.
- Gellner, Ernest. *Naciones y nacionalismos*. Editorial Alianza Universidad. Madrid, 1988.
- Girón Larrucea, José A. *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*. Universidad de Sevilla. 1996.
- Girón Larrucea, José Antonio. *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 2002.

- Gómez Robledo, Antonio. Prólogo titulado Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario, en el libro de El Príncipe. Editorial Porrúa. México, 1991.
- González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales. Editorial Porrúa. México, 1988.
- Hallivis Pelayo, Manuel. Fisco, federalismo y globalización en México. Tax Editores Unidos. México, 2003.
- Hauriou, Maurice. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducido por José Antonio González Casanova. Editorial Ariel. Barcelona, 1980.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1942.
- La soberanía. Fundación, Escuela Nacional de Jurisprudencia, A.C. y Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- Hobbes, Thomas. Leviathan. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- Iglesias Cabero, Manuel. Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo. Editorial COLEX. Madrid, 1989.
- Isaac, Guy. Manual de Derecho Comunitario general. Traducido por Germán-Luis Ramos Ruano. Editorial Ariel. Barcelona, 1993.
- Izaga, Luis P. Elementos de derecho político. Tomo I. Casa editorial Bosch. Barcelona, 1951.
- Jellinek, G. Reforma y mutación de la Constitución. Traducción de Ch. Frester. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
- Teoría General del Estado. Traducción de F. De los Ríos. Editorial Albatros. Buenos Aires, 1973.
- La Pergola, Antonio. La articulación del Derecho comunitario y del Derecho interno: La experiencia italiana. Universidad de Granada. Granada, 1996.
- Laguna, José María. Historia de la Comunidad Europea. Ediciones Mensajero. Bilbao, sin año.
- Landelius, Peter. Europa y el toro. Editorial Tecnos. Madrid, 1991.
- Lasalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? (Conferencia pronunciada ante una agrupación ciudadana de Berlín, en abril de 1862). Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1992.

Liñan Nogueras, Diego J.; y Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, Coordinadores de la publicación. *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Editorial Civitas. Madrid, 1993.

Mangas Martín, Araceli; y Liñan Nogueras, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos. Madrid, 2003.

Medina, Manuel. *La Comunidad Económica Europea y sus principios constitucionales*. Sin Editorial. Madrid, 1974.

Molina del Pozo, Carlos Francisco. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Editorial Trivium. Madrid, 1990.

Moreriro González, Carlos. *Organización del Mercado e Integración Europea*. Universidad Carlos III. Madrid, 1998.

Morin, Edgar. *Pensar Europa. La metamorfosis de Europa*. Traducido por Beatriz Anastasi de Lommé. Editorial Gedisa. Barcelona, 1987.

Muñoz Machado, Santiago. *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Alianza Editorial. Madrid, 1993.

Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000.

Navarro Batista Nicolás. *Parlamento Europeo y Poder Normativo en la Unión Europea*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, España, 1995.

Nieto Solís, José Antonio (Coordinador de la Colección). *Mercado Interior y Unión Europea. Volumen II*. Editorial Cinco Días. Madrid, 1983.

Ortega y Gasset, José. *La rebelión de las masas*. Editorial de la Colección Austral. Buenos Aires, 1937.

Pellet Lastra, Arturo. *La Teoría del Estado*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1999.

Pérez-Bustamante, Rogelio. *Historia de la Unión Europea*. Editorial Dykinson. Madrid, 1997.

Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 1996.

Polo Bernal, Efraín. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México, 1985.

- Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Vol. I. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, 1935.
- Quermonne, J.L. Le système politique européen. Des Communautés économiques à l'Union politique. Editorial Montchrestein. París, 1993.
- Rasmussen, Hjalte. La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea. Editorial Trivium, S.A. Madrid, 1999.
- Renan, Ernesto. ¿Qué es una Nación? Instituto de Estudios Políticos. Colección Civitas. Traducción de Rodrigo Fernández-Carvajal. Madrid, 1957.
- Sabine, George H. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Schmitt, Carl. La Teoría de la Constitución. Editorial Alianza Editorial. México, 1982.
- Serrano Migallón, Fernando. El asilo político en México. Editorial Porrúa. México, 1998.
- México en el orden internacional de la propiedad intelectual. Tomo I. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2000.
- Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. México, 1998.
- Siqueiros, José Luis. Síntesis del Derecho Internacional Privado, Tomo II. UNAM. México.
- Strasser, Carlos. Teoría del Estado. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina, 1986.
- Tamames, Ramón; y López, Mónica. La Unión Europea. Alianza Editorial. Madrid, 2002.
- Tamayo, Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. Distribuciones Fontamara. México, 1998.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Truyol y Serra, Antonio. La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Tomo I. Editorial Tecnos. Madrid, 1999.
- Vanossi, Jorge Reinaldo. Teoría Constitucional. Tomo I. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1975.

II.2 ARTÍCULOS PUBLICADOS EN REVISTAS

Ahlf Ortiz, Loretta. Artículo titulado Derecho comunitario y Derecho Internacional Público, publicado en *Jurídica*, Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 32, México, 2002.

Alberti Rovira, Enoch. Artículo titulado El Federalismo actual como federalismo cooperativo, publicado por la *Revista Mexicana de Sociología* de la UNAM. Año LVIII/Núm. 4, Octubre-diciembre de 1996. México.

Bueno Arús, Francisco. Artículo titulado Características del ordenamiento jurídico comunitario publicado en el libro *Estudios de Derecho Comunitario*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1989.

Castell, Brigitte. Artículo titulado 52 años de integración europea, publicado en el *Manual de la Empresa ante la Unión Europea*. No. 23. Editorial Cisspraxis, S.A. Valencia, diciembre de 2002.

Dagtolou, Podromos D. Artículo titulado Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea, publicado en el libro *Treinta años de Derecho Comunitario*. Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1984.

De Carreras Serra, Francesco. Artículo titulado La idea federal en la integración Europea, publicado en la *Revista Vasca de Administración Pública*. No. 53, Enero-abril, 1999.

Fonseca Morillo, F.; y Martín Burgos, J. Artículo titulado La unión Europea: Génesis de Maastricht, publicado en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, No. 2, mayo-agosto 1992.

González Schmal, Raúl. Artículo titulado Unión Europea, Constitución y Federalismo, publicado en la *Revista Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 32. México, 2002.

Iglesias Suárez, Alfredo. Artículo titulado El proceso de creación de la Unión Europea: Una perspectiva histórica, publicado en la *Revista Arco de Europa*. Editada por el Centro de Documentación Europea. No. 124, julio 2002.

Jáuregui, Gurutz, Artículo titulado Soberanía, autodeterminación y Unión Europea publicado en el libro titulado *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*. Tomo II. Coordinador Máiz Ramón. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2001.

Kovar, Robert. Artículo titulado Relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales, publicado en el libro Treinta años de Derecho Comunitario. Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1984.

Martínez Lage, Santiago. Artículo titulado Las Fuentes del Derecho Comunitario, publicado en el libro Estudios de Derecho Comunitario. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1989.

Molestina Zavala, Oswaldo. La institucionalización jurídica de los procesos de integración y la supremacía de la normatividad comunitaria. XXI Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Tegucigalpa, Honduras, 2000.

Ortega, Andrés. Artículo titulado La democracia en lo supranacional, publicado en el libro titulado Construcción de Europa, Democracia y Globalización. Tomo I. Coordinador Máiz Ramón. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2001.

Pescatore, P. "El Ejecutivo Comunitario. Justificación del cuatripartidismo instituido por los tratados de París y Roma", publicado en la Revista Derecho de la Integración. 1977, no. 25-26.

Serrano Migallón, Fernando. Ponencia intitulada Protección de la propiedad intelectual en el derecho internacional y el derecho nacional (1995) dictada en el Seminario El Papel del Derecho Internacional en América, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, marzo, 1995.

Ponencia titulada Urbanización y Derecho, dictada en el III Foro nacional de Parlamentarios para el Hábitat. Cancún, Quintana Roo, México, Febrero, 1999.

Artículo titulado Nuno Krus Abecasis entre nosotros, publicado en el Boletín Mexicano de la crisis. México, octubre-noviembre, 1999.

Vallespín, Fernando. Artículo titulado Democracia y Globalización, publicado en el libro titulado Construcción de Europa, Democracia y Globalización. Coordinador Máiz, Ramón. Universidad de Santiago de Compostela. España, 2001.

II.3. ARTÍCULOS EN PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Artículo sin autor titulado El proyecto de Constitución Europea, negación de la democracia y de la soberanía de los pueblos.

<http://es.geocities.com/consteuropea/Análisis.htm>

Artículo sin autor titulado La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Bernaldo de Quirós, Lorenzo. Artículo titulado Ante la Constitución Europea; publicado en la dirección electrónica <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2004-12-15.html>. 15 de diciembre de 2004.

Carnero, Carlos. Artículo titulado La Constitución Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Carnicer Díez, Carlos. Artículo Una Constitución para los Ciudadanos publicado en Revista electrónica Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Artículo titulado Una Constitución para Europa. Algunas reflexiones generales; publicado en la Revista Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Gil Robles, José Ma. Artículo titulado Hacia un abogado Europeo; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

López-Medel Báscones, Jesús. Artículo titulado Más democracia, más progreso; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Mangas Martín, Araceli. Artículo titulado Constitución Europea: la refundación de la Unión Europea; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Otero Novas, José Manuel. Artículo titulado Algunos Aspectos negativos sobre el proyecto europeo; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Página oficial Unión Europea http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_es.htm

Puente Egido, J. Artículo titulado Reflexión sumaria acerca de la Constitución de la UE; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española.
www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Rodríguez Iglesias, Gil Carlos. Artículo titulado Un nuevo modelo Constitucional; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm

Urías, Joaquín. Artículo de opinión publicado en la dirección electrónica <http://www.no-a-esta-europa.info>

Valenciano, Elena. El sí a la Constitución Europea.; publicado en la Revista electrónica Abogacía Española. www.artpromociones.com/cgae/constitucion/07.htm