



El ABC del Derecho comunitario

por el Dr. Klaus-Dieter Borchardt



Esta publicación se edita, en el marco de la serie «Documentación europea», en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea: alemán, danés, español, finés, francés, griego, inglés, italiano, neerlandés, portugués y sueco.

EN LA MISMA COLECCIÓN
Europa de la A a la Z (1997)
Europa en 10 lecciones (1998)
La Comisión Europea (1999)

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int>.

Comisión Europea

Dirección General de Educación y Cultura
División «Publicaciones», rue de la Loi 200, B-1049 Bruselas

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000

ISBN 92-828-7799-X

© Comunidades Europeas, 2000
Reproducción autorizada

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

El ABC del Derecho comunitario

Quinta edición

Texto original redactado por el Dr. Klaus-Dieter Borchardt,
finalizado en septiembre de 1999
Página de cubierta: diseño de Mario Ramos

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: DE PARÍS A MAASTRICHT Y AMSTERDAM PASANDO POR ROMA	5
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA	11
• LA UE COMO GARANTE DE LA PAZ	11
• UNIDAD E IGUALDAD COMO LEITMOTIV	11
• LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES	12
• EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD	12
• EL RESPETO DE LA IDENTIDAD NACIONAL	12
• EL DESEO DE SEGURIDAD	13
• LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE	13
LA «CONSTITUCIÓN» DE LA UNIÓN EUROPEA	18
• LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL MODELO DE LOS «TRES PILARES»	18
• LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CE Y DE LA UE	22
• LAS FUNCIONES DE LA UE	26
• LAS COMPETENCIAS DE LA UE	28
• LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UE	30
Instituciones: Consejo Europeo, Parlamento Europeo, Consejo de la UE, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal de Cuentas Europeo. Órganos auxiliares: Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Banco Europeo de Inversiones, Banco Central Europeo	
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO	57
• LA UE COMO CREACIÓN DEL DERECHO Y COMUNIDAD DE DERECHO	57
• LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO	58
Tratados constitutivos: Derecho primario de la Comunidad. Actos jurídicos comunitarios: Derecho derivado de la Comunidad. Tratados internacionales de la CE: Fuentes del Derecho no escritas: Principios generales del Derecho. Derecho consuetudinario. Convenios entre los Estados miembros	
• LOS INSTRUMENTOS DE LA CE	63
Reglamentos y decisiones generales CECA. Directivas y recomendaciones CECA. Decisiones individuales. Recomendaciones y dictámenes. Resoluciones, declaraciones y programas de acción	

• EL PROCEDIMIENTO NORMATIVO EN LA CE	72
Procedimiento de consulta. Procedimiento de cooperación. Procedimiento de codecisión. Procedimiento de aprobación. Procedimiento simplificado. Procedimiento de aprobación de disposiciones de ejecución	
• EL SISTEMA DE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA CE	84
Procedimiento por incumplimiento del Tratado. Recurso de anulación. Recurso por omisión. Recurso de indemnización. Recurso de los funcionarios. Recurso de casación. Medidas provisionales. Procedimiento prejudicial	
• LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO	92
 EL LUGAR DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA JURÍDICO	 94
• LA AUTONOMÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO	94
• LA COOPERACIÓN ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y EL DERECHO NACIONAL	95
• EL CONFLICTO ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y EL DERECHO NACIONAL	97
La aplicabilidad directa del Derecho comunitario	
La primacía del Derecho comunitario	
 CONCLUSIÓN	 103
 JURISPRUDENCIA	 105
 ANEXO: CUADROS DE EQUIVALENCIAS	 111

INTRODUCCIÓN: DE PARÍS A MAASTRICHT Y AMSTERDAM PASANDO POR ROMA

Hasta poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, el funcionamiento del Estado y la vida política se basaban casi exclusivamente en las constituciones y legislaciones nacionales, las cuales fijaban en nuestros Estados democráticos las normas de comportamiento que debían observar tanto los ciudadanos y los partidos políticos como el Estado y sus instituciones. Fueron principalmente el total desmoronamiento de Europa, así como la decadencia económica y política del viejo continente, los que crearon las condiciones para un nuevo comienzo y dieron renovado impulso a la idea de un nuevo ordenamiento europeo.

En su conjunto, los esfuerzos de integración europeos de la posguerra componen un cuadro confuso, formado por numerosas organizaciones complicadas y escasamente transparentes. Así, coexisten sin relación jurídica entre ellas, la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), la UEO (Unión Europea Occidental), la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), el Consejo de Europa y la Unión Europea; esta última, basada a su vez en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Europea. El número de Estados miembros de estas diversas organizaciones oscila entre 10 (UEO) y 40 (Consejo de Europa).

Esta diversidad de organizaciones europeas solamente adquiere forma si se consideran los objetivos concretos subyacentes, que se clasifican en tres grandes grupos:

- **Primer grupo: las organizaciones euroatlánticas**

Las organizaciones euroatlánticas surgieron de la alianza entre los Estados Unidos de América y Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Así, no es casualidad que la primera organización europea de la posguerra, la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), fundada en el año 1948, se remonte a una iniciativa de los Estados Unidos. Su Ministro de Asuntos Exteriores de la época, George Marshall, llamó en 1947 a los Estados de Europa a unificar sus esfuerzos de reconstrucción económica. Para ello prometió el apoyo de EE.UU., que se concretó en el «Plan Marshall» y constituyó el fundamento de la rápida reconstrucción de Europa Occidental. El principal objetivo de la OECE consistió primero en la liberalización del comercio interestatal. Como objetivo complementario, en 1960, año del ingreso de EE.UU. y Canadá, se estableció el fomento a la economía del Tercer Mundo a través de la ayuda al desarrollo. La OECE se convirtió entonces en la OCDE.

Tras la OECE, en 1949 se creó la OTAN, un pacto militar con Estados Unidos y Canadá. Para reforzar la cooperación en materia de

política de seguridad entre los Estados europeos, en 1954 se fundó la Unión Europea Occidental (UEO), surgida del Pacto de Bruselas entre el Reino Unido, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos a raíz de la adhesión de la República Federal de Alemania e Italia. Entre tanto han ingresado también en la UEO Portugal, España y Grecia. La UEO supone para los Estados que la componen una plataforma de estrecha cooperación en materia de seguridad y defensa. Sobre esta base, por una parte se fortalece el peso político de Europa dentro de la Alianza Atlántica y, por otra, se crea una identidad europea en la política de seguridad y defensa.

- **Segundo grupo: Consejo de Europa y OSCE**

El segundo grupo de organizaciones europeas se caracteriza por el hecho de que su estructura permite la cooperación entre el mayor número posible de Estados. Para ello se acordó que estas organizaciones no fueran más allá de la **tradicional cooperación interestatal**.

A este grupo pertenece el **Consejo de Europa**, la organización política fundada el 5 de mayo de 1949. En el Estatuto del Consejo de Europa no se menciona la intención de formar una federación o unión, ni



se prevé la transferencia o fusión de partes de la soberanía nacional. En todas las cuestiones fundamentales, el Consejo de Europa adopta sus decisiones con arreglo al principio de la unanimidad. Según dicho principio, cada Estado puede vetar la adopción de resoluciones, norma que también rige en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU). De esta forma, el Consejo de Europa es, por su propia estructura, un órgano de cooperación internacional. En el marco del Consejo de Europa se han adoptado **numerosos convenios** en materia de economía, cultura, política social y derecho. El más importante y también más conocido es el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950 (CEDH, Convenio Europeo de Derechos Humanos). Con este Convenio no sólo se estableció un criterio mínimo, de gran importancia práctica, para la protección de los derechos humanos en los Estados signatarios, sino también un sistema de protección jurídica a cuyo amparo se pueda condenar las violaciones de los derechos humanos cometidos en los Estados miembros a través de los órganos establecidos por el Convenio de Estrasburgo: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A este tercer grupo pertenece igualmente la **Organización de Seguridad y Cooperación en Europa** (OSCE), fundada en 1994 y precedida de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. La OSCE persigue los principios y objetivos establecidos en el Acta de Helsinki de 1975 y en la Carta de París de 1990, que incluyen, aparte del fomento de medidas que generen confianza

entre los Estados europeos, la creación de una «red de seguridad» que permita la resolución de conflictos por medios pacíficos. Como han demostrado las experiencias de los últimos años, en este ámbito aún queda mucho por hacer en Europa.

• Tercer grupo: la Unión Europea

El tercer grupo de organizaciones europeas está formado por la Unión Europea, constituida a su vez por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea.

La novedad de la UE respecto a las relaciones interestatales tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de una CE situada en su centro a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la CE está facultada para adoptar actos de soberanía que, por sus efectos, son equivalentes a los estatales.

La primera piedra para la realización de la Comunidad Europea la puso el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, con ocasión de su *Declaración de 9 de mayo de 1950*, en la que expuso el plan que había elaborado junto con Jean Monnet, destinado a la unificación de la industria europea del carbón y del acero. Con ello se introducía, al mismo tiempo, una iniciativa histórica en favor de una «Europa organizada y viva», «indispensable para la civilización» y sin la cual «la paz en el mundo no puede ser salvaguardada». El «Plan Schuman» se hizo realidad con la

conclusión del Tratado constitutivo de la **Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)**, de 18 de abril de 1951 (Tratado de París), y su entrada en vigor el 23 de julio de 1952, con seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). Como colofón, unos años más tarde los mismos países creaban, mediante los Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o Euratom)**, que iniciaron sus actividades con la entrada en vigor de los Tratados el 1 de enero de 1958.

La **fundación de la Unión Europea (UE)** por medio del **Tratado de Maastricht** inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa. Este Tratado, que fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht pero no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993 debido a algunos obstáculos en el procedimiento de ratificación (aprobación del pueblo danés en un segundo referéndum, recurso de inconstitucionalidad en Alemania frente a la aprobación parlamentaria del Tratado), se autodenomina «*una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*». Contiene, aparte de una serie de modificaciones de los Tratados CE(E) y CEEA, el acto fundacional de la Unión Europea, aunque sin llegar a su completo desarrollo. Al igual que la evolución de la CE, se trata de un primer paso hacia un ordenamiento constitucional europeo definitivo, del que pueda surgir incluso la Constitución de la CE. La UE dio un nuevo paso con el **Tratado de Amsterdam**, firmado en esa ciudad el 2 de

octubre de 1997, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras la conclusión del procedimiento de ratificación en los Estados miembros. Una novedad que cabe señalar aquí es la disposición sobre flexibilidad introducida en el Tratado de la UE. Ésta permite a aquellos Estados miembros que tengan intención de intensificar la cooperación, hacerlo dentro del respeto de determinadas condiciones utilizando los órganos, procedimientos y mecanismos contemplados en los Tratados comunitarios. De esta manera se abre finalmente la vía hacia una Europa de varias velocidades, si bien limitada por determinadas condiciones restrictivas. La **Unión Europea** así fundada no sustituye, como en ocasiones se afirma en los medios de comunicación, a las Comunidades Europeas, sino que las sitúa bajo un mismo techo mediante las nuevas «políticas y formas de cooperación» (artículo 47 del Tratado UE). Para decirlo gráficamente, esto conduce a los tres pilares sobre los que reposa la Unión Europea: las Comunidades Europeas, la colaboración en el ámbito de la política exterior y de seguridad, y la cooperación en el ámbito judicial y policial. Estos tres pilares de la UE se tratan en un capítulo aparte, consagrado a la constitución de la UE.

Los Estados miembros de la UE son, primero, los seis Estados fundadores de la CE, a saber, *Bélgica, Alemania* (ampliada al territorio de la antigua RDA a raíz de la reunificación de los dos Estados alemanes el 3 de octubre de 1990), *Francia, Italia, Luxemburgo* y los *Países Bajos*. El 1 de enero de 1973 se adhirieron a la Comunidad el *Reino Unido, Dinamarca* (aunque no Groenlandia, cuya población se

pronunció, por escasa mayoría, en un referéndum celebrado en febrero de 1982 contra la permanencia de esta isla en la CE) e *Irlanda*; en Noruega, el referéndum de octubre de 1972 impidió que su adhesión, igualmente prevista, se llevara a cabo (un 53,5 % de votos en contra). En 1976 y 1977, *Grecia*, *Portugal* y *España* presentaron sendas solicitudes de adhesión a la Comunidad. La denominada «ampliación hacia el sur» de la CE concluyó con la adhesión de Portugal y España el 1 de enero de 1986, mientras que Grecia ya era miembro de la CE desde el 1 de enero de 1981. Tras esta ampliación, el 1 de enero de 1995 se produjo la adhesión de *Austria*, *Finlandia* y *Suecia* a la Unión Europea (UE), fundada entre tanto mediante el Tratado de Maastricht, que había entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993. La adhesión de Noruega fracasó —al igual que 22 años antes— en el marco de un referéndum en el que un 52,4 % de los votantes se pronunció en contra de la pertenencia de Noruega a la UE. Así, desde el 1 de enero de 1995, quince Estados europeos están integrados en la UE. Se han presentado otras solicitudes de adhesión: Turquía (1987), Chipre (1990), Suiza (1992; aunque la solicitud de adhesión no se tramita actualmente), Hungría (1994), Polonia (1994), Rumania (1995), Letonia (1995), Eslovaquia (1995), Estonia (1995), Lituania (1995), Bulgaria (1995), República Checa (1996), Eslovenia (1996) y Malta (1998, nueva solicitud). En su Comunicación titulada «Agenda 2000», la Comisión presentó al Consejo de la UE, en julio de 1997, un dictamen sobre las solicitudes de adhesión. Seguidamente, el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 estableció el marco del

proceso global de ampliación, que incluye a todos los países candidatos (salvo Suiza). Este proceso abarca tres etapas consecutivas:

- La **Conferencia Europea**, que se reunió por vez primera en Londres el 12 de marzo de 1998, constituye un marco multilateral que abarca diez países de Europa Central y Oriental (PECO), Chipre y ahora también Malta. Será un foro de consulta política en torno a cuestiones de política exterior y de seguridad común (PESC), justicia y asuntos de interior, y cooperación económica y regional.
- El **proceso de adhesión** se extiende a los diez PECO, Chipre y Malta. Estos países deberán integrarse en la UE sobre la base de los mismos criterios y participarán en las mismas condiciones en el proceso de adhesión. Con la ayuda de una «estrategia de preadhesión» especial, todos los candidatos deberán estar en condiciones de aproximarse al máximo posible al acervo comunitario de la UE antes de su adhesión. La Comisión presenta periódicamente informes (el primero se presentó a finales de 1998) al Consejo en el marco de un procedimiento de examen sobre los progresos de los PECO hacia la adhesión, junto con recomendaciones para la apertura de las negociaciones de adhesión, si procede.
- Las **negociaciones de adhesión** se iniciaron el 31 de marzo de 1998 con los seis países recomendados por la Comisión (Chipre, Hungría, Polonia,

Estonia, República Checa y Eslovenia). Tendrán lugar en sendas conferencias bilaterales de adhesión con cada uno de los países candidatos y podrán concluir en distintos momentos.

El ordenamiento jurídico que constituye la UE se ha convertido en parte integrante de nuestra realidad política y social. Cada año, sobre la base de los Tratados comunitarios, se adoptan miles de decisiones que influyen directamente en la realidad de los Estados miembros de la UE y de sus ciudadanos. El individuo ya no forma parte únicamente de su ciudad, región o Estado, sino también de la Unión, por lo que es de suma importancia que los ciu-

dadanos tengan información sobre un ordenamiento jurídico que afecta a su vida cotidiana. Sin embargo, la estructura de la UE y su ordenamiento jurídico son difíciles de comprender para muchos europeos. La dificultad es doble: por un lado, los textos de los Tratados son muchas veces poco claros y su alcance es difícil de captar; por otro, numerosos conceptos utilizados para regular nuevas situaciones no son en absoluto familiares. A continuación se intenta mostrar en qué consisten la construcción de la UE y los pilares sobre los que descansa el ordenamiento jurídico europeo, a fin de ayudar a reducir el déficit de comprensión de los ciudadanos de la Unión ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Al final del Tratado de Amsterdam se incluyó una nueva numeración de los artículos del Tratado en la que se basa el presente folleto. El cuadro de equivalencias que se adjunta en el anexo pretende facilitar la búsqueda de la numeración de los artículos que ya era bien conocida y que ahora ha sido modificada.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La construcción de una Europa unida se fundamenta en unos principios elementales con los que los Estados miembros se sienten comprometidos y cuya aplicación se confía a las instituciones de la CE. Entre ellos se encuentran la consecución de una paz duradera, la unidad, la igualdad, la libertad, la seguridad y la solidaridad. La UE se compromete expresamente al mantenimiento de los principios comunes a todos los Estados miembros de libertad, democracia y Estado de Derecho (apartado 1 del artículo 6 del Tratado UE). Estos principios, junto con la protección de los derechos y libertades fundamentales, han salido fortalecidos del Tratado UE, al preverse por primera vez medidas en caso de violación de los principios de la Unión (artículos 7 y 8 del Tratado UE). En concreto, el Consejo de la UE puede suspender por mayoría cualificada determinados derechos —derivados de los Tratados UE y CE— de un Estado miembro, incluido el derecho de voto de su representante del Gobierno en el Consejo, una vez que los Jefes de Estado o de Gobierno hayan constatado, a propuesta de una tercera parte de los Estados miembros o de la Comisión, y previa aprobación del PE, la existencia en dicho Estado de una violación grave y persistente de los principios de la Unión. En tal caso, se tendrán en cuenta particularmente los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. En cambio, las obligaciones derivadas de los Tratados UE y CE seguirán siendo vinculantes para el Estado miembro afectado.

• LA UE COMO GARANTE DE LA PAZ

El motor más potente de la unificación europea ha sido el deseo de **paz**. En este siglo, dos guerras mundiales han enfrentado a Estados europeos que hoy día son miembros de la UE. Por esta razón, política europea significa también política de pacificación. Con la creación de la UE se ha establecido un orden europeo que impide toda guerra entre los países comunitarios. Más de cuarenta años de paz en Europa lo ponen de manifiesto.

• UNIDAD E IGUALDAD COMO LEITMOTIV

La **unidad** es el «leitmotiv» de la UE. Sólo en la medida en que los Estados europeos progresen en el camino que conduce a la unidad podrán resolverse los problemas actuales. Muchos opinan que sin la integración europea, sin la UE, no podrán mantenerse ni asegurarse en el futuro la paz mundial, la prosperidad económica y el bienestar social. Hace tiempo que el desempleo, el crecimiento insuficiente y los problemas ambientales han dejado de ser problemas que pueden resolverse exclusivamente a escala nacional. Sólo en el marco de la UE puede establecerse un orden económico estable. Es necesario que los europeos se unan para llevar a cabo una política económica internacional que garantice la competitividad de su economía

y los fundamentos sociales del Estado de Derecho. Sin cohesión interna, Europa no sería capaz ni de afirmar su independencia política y económica frente al resto del mundo, ni de recuperar su influencia en la escena internacional y su protagonismo en la política mundial.

Sólo puede existir unidad donde reine la **igualdad**. Ningún ciudadano comunitario debe verse desfavorecido, es decir, «discriminado», a causa de su nacionalidad. Hay que luchar contra las diferencias de trato por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Todos los ciudadanos comunitarios son iguales ante la ley. Para los Estados miembros, el principio de igualdad significa que ninguno de ellos tiene primacía sobre otro y que las diferencias de orden natural, como la extensión, el número de habitantes de un país o las diferentes estructuras, deben resolverse únicamente en el marco del principio de igualdad.

• LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES

La libertad es el corolario de la paz, la unidad y la igualdad. La creación de un gran espacio que reúne actualmente a quince Estados garantiza al mismo tiempo la libertad de circulación a través de las fronteras nacionales, concretamente la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento, la libertad de prestación de servicios, la libre circulación de mercancías y la libre circulación de capitales. Estas libertades fundamentales garantizan a las empresas la libertad de decisión, a

los trabajadores la libre elección de su lugar de trabajo y a los consumidores la libertad de elegir dentro de un variado abanico de productos. La libre competencia permite a las empresas ofrecer sus bienes y servicios a un número de consumidores incomparablemente mayor. El trabajador busca su puesto de trabajo y cambia de empleo de acuerdo con sus ideas e intereses en el conjunto de la UE. El consumidor puede elegir lo mejor y lo más barato dentro de una oferta que se ha ampliado notablemente gracias al refuerzo de la competencia.

• EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

La libertad exige como contrapartida la solidaridad: el uso desmedido de la libertad va siempre en detrimento de los demás. Por esta razón, un orden comunitario, para ser duradero, deberá siempre reconocer como principio fundamental la solidaridad entre sus miembros y repartir uniforme y equitativamente los beneficios —es decir, la prosperidad— y las cargas entre todos los miembros.

• EL RESPETO DE LA IDENTIDAD NACIONAL

La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros (apartado 3 del artículo 6 del Tratado UE). Los Estados miembros no deben disolverse en la UE, sino integrarse en ella con sus particularidades nacionales. Precisamente de la variedad de las peculiaridades e identidades nacionales extrae la UE su fortaleza moral, que a su vez se utiliza en bien de toda la comunidad.



- EL DESEO
DE SEGURIDAD

Todos estos valores fundamentales dependen, en definitiva, de la seguridad. En la época en que vivimos, caracterizada por el movimiento, el cambio y lo desconocido, la seguridad se convierte en una necesidad elemental que la UE debe satisfacer. Toda actuación de las instituciones comunitarias debe proporcionar a los ciudadanos y a las empresas de la Comunidad la posibilidad de mirar con seguridad al futuro y conferir estabilidad a las circunstancias de su entorno. Esto es válido tanto con respecto a la seguridad del empleo como a la de las decisiones empresariales, que se adoptan confiando en la estabilidad del marco económico y, finalmente, en lo que respecta a la seguridad social de todos los ciudadanos que viven en la UE.

- LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES EN LA UE

Al hablar de valores fundamentales y de ideales, resulta inevitable hablar asimismo de los derechos fundamentales individuales de los ciudadanos de la Unión, más aun si se tiene en cuenta que la historia de Europa se caracteriza desde hace más de dos siglos por constantes esfuerzos por reforzar la protección de los derechos fundamentales. Desde las declaraciones sobre derechos humanos y de los ciudadanos del siglo XVIII, los derechos y libertades fundamentales son parte integrante de los sistemas constitucionales de la mayoría de los países civilizados, en particular de los Estados miembros de la UE, cuyos ordenamientos jurídicos se basan en la tutela del derecho y el respeto de la dignidad, la libertad y posibilidades de desarrollo del individuo.

Además existen numerosos acuerdos internacionales sobre la protección de los derechos humanos, entre los cuales destaca el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Pero si buscamos en los Tratados comunitarios disposiciones explícitas sobre las libertades y derechos individuales de los ciudadanos de la Comunidad, quedaremos decepcionados. A diferencia de la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no incluyen un catálogo escrito de derechos fundamentales. Sin embargo, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea, las instituciones de la UE, se pronunciaron solemnemente a favor del respeto de los derechos fundamentales en su declaración común de 5 de abril de 1977. En dicha declaración, las instituciones comunitarias destacaron la importancia de los derechos fundamentales para la CE y se comprometieron a respetarlos en el ejercicio de sus competencias y en la consecución de los objetivos de la CE. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros se adhirieron a esta declaración en su Cumbre de los días 7 y 8 de abril de 1978 en Copenhague, en su Declaración sobre la Democracia.

Si bien estas declaraciones no establecen derechos inmediatos para los ciudadanos de la Comunidad, revisten una gran importancia política y jurídica al suponer un reconocimiento general de los derechos fundamentales en el plano comunitario. Igualmente, el Tratado UE renueva esta profesión de fe en forma jurídicamente vincu-

lante y obliga a la UE a respetar *«los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario»* (apartado 2 del artículo 6 del Tratado UE).

No obstante, el **ordenamiento comunitario** en materia de derechos fundamentales no se formó sino sobre la base de una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), iniciada relativamente tarde, a saber, en el año 1969; el TJCE desestimó al principio todas las demandas relativas a los derechos fundamentales señalando que no le correspondía ocuparse de problemas propios del Derecho constitucional nacional. El TJCE tuvo que revisar esta postura, entre otras cosas a la vista de la primacía, defendida por él mismo, del Derecho comunitario sobre el derecho nacional, ya que dicha primacía sólo puede imponerse si el Derecho comunitario garantiza por sí mismo la protección de los derechos fundamentales en la misma medida en que lo hacen las constituciones nacionales.

El punto de partida de esta jurisprudencia fue la sentencia del asunto *«Stauder»*, en el que el beneficiario de un subsidio a las víctimas de guerra consideraba que obligarle a indicar su nombre al registrarse para la compra de mantequilla a precio reducido suponía una violación de su dignidad personal y del principio de igualdad. Aunque

el TJCE, en una interpretación de la disposición comunitaria, ya había llegado a la conclusión de que no era necesario indicar el nombre y que, por tanto, en realidad resultaba superfluo examinar la existencia de una posible violación de los derechos fundamentales, dictaminó finalmente que el respeto de los derechos fundamentales forma parte de los principios generales del ordenamiento comunitario, cuya tutela compete al Tribunal. De esta forma, el TJCE reconoció por vez primer la existencia de un régimen autónomo en materia de derechos fundamentales en la CE.

En un principio, el TJCE desarrolló las diversas garantías de los derechos fundamentales a partir de algunas disposiciones del Tratado. En particular, las numerosas *prohibiciones de discriminación*, que ponen de manifiesto aspectos particulares del principio general de igualdad. Cabe señalar, por ejemplo, la prohibición de cualquier discriminación por motivos de nacionalidad (artículo 12 del Tratado CE), la lucha contra las diferencias de trato por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 13 del Tratado CE), la equiparación de mercancías y personas en el ámbito de las cuatro libertades fundamentales (circulación de mercancías: artículo 28 del Tratado CE, libre circulación de personas: artículo 39 del Tratado CE, libertad de establecimiento: artículo 43 del Tratado CE y libre prestación de servicios: artículo 50 del Tratado CE), la libre competencia (letra f) del artículo 81 del Tratado CE), así como la igualdad de salarios entre hombres y mujeres (artículo 141 del Tratado CE). Las cuatro libertades fundamentales de la CE,

que garantizan libertades básicas de la vida profesional, pueden considerarse asimismo el derecho fundamental comunitario a la *libertad de circulación y de ejercicio de una profesión*. Asimismo se garantizan expresamente la *libertad de asociación* (artículo 137 del Tratado CE y apartado 1 del artículo 48 del Tratado CECA), el *derecho de petición* (artículo 21 del Tratado CE y apartado 2 del artículo 48 del Tratado CECA) y la *protección del secreto comercial y profesional* (artículo 287 del Tratado CE, artículo 194 del Tratado CEEA y apartados 2 y 4 del artículo 47 del Tratado CECA).

Estos elementos de la protección comunitaria de los derechos fundamentales han sido desarrollados continuamente por el TJCE y se han complementado con otros derechos fundamentales mediante el **reconocimiento de principios jurídicos generales** para cuya concreción el TJCE se apoya, por una parte, en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y, por otra, en los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de los que son signatarios los Estados miembros. Esto se refiere en particular al CEDH, que fija unas orientaciones esenciales para la determinación del contenido de los derechos fundamentales comunitarios con respecto a las exigencias de protección. Sobre esta base, el TJCE ha reconocido, por ejemplo, el *derecho a la propiedad*, la *libertad profesional*, la *inviolabilidad del domicilio*, la *libertad de opinión*, el *derecho general a la personalidad*, la *protección de la familia* (por ejemplo, en el ámbito del derecho de reunión de familiares de los trabajadores migrantes), la *libertad económica*, la *libertad de religión y confesión*, así

como una serie de *derechos fundamentales procesales*, como el principio de audiencia judicial, el principio derivado del Derecho consuetudinario referente al mantenimiento de la confidencialidad de la correspondencia con el abogado (denominado «*legal privilege*»), la prohibición de sancionar dos veces el mismo hecho o la obligación de motivar los actos jurídicos comunitarios, todos ellos derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento comunitario.

Especial importancia reviste el principio de *igualdad de trato* que aparece una y otra vez en los litigios jurídicos comunitarios. En su definición más general, este precepto consiste en no tratar hechos semejantes de forma diferente, a menos que exista una diferencia objetiva que lo justifique. Sin embargo, este precepto no prohíbe, con arreglo a la jurisprudencia del TJCE, que, frente a las prácticas internacionales seguidas hasta ahora, se impongan a los ciudadanos o a los productos nacionales normas más estrictas que a los nacionales de otros Estados miembros o a los productos de importación. Esta «*discriminación inversa*» no puede remediarse a escala comunitaria, ya que es consecuencia de las limitadas competencias de la Comunidad. Según la jurisprudencia actual del TJCE, el principio jurídico comunitario de liberalización, derivado de las libertades fundamentales, comprende por principio, únicamente las actividades transfronterizas. En cambio, las disposiciones relacionadas con la fabricación y comercialización de productos nacionales, así como la posición jurídica de los ciudadanos en su país, sólo entran en el ámbito de aplicación del Derecho

comunitario si se ha llevado a cabo una armonización a escala comunitaria.

Gracias a la jurisprudencia del TJCE, el Derecho comunitario dispone asimismo de un fondo considerable de *principios de Estado de Derecho asimilables a los derechos fundamentales*. Entre ellos, el principio de proporcionalidad reviste una enorme importancia práctica, pues encierra un mandato de ponderación de los bienes e intereses que, a su vez, comprende los aspectos de la idoneidad y necesidad de la medida y de la prohibición de toda actuación desproporcionada. Entre los principios generales de Derecho asimilables a los derechos fundamentales se encuentran igualmente los principios generales del Derecho administrativo y del «*due process*» (garantías procesales), como por ejemplo el principio de protección de la confianza legítima, la prohibición de la retroactividad de los actos jurídicos desfavorables o de la anulación o revocación de los actos jurídicos favorables, así como el principio de audiencia, que se aplica en los procedimientos administrativos ante la Comisión Europea, pero también en los procedimientos ante el TJCE. Una significación especial reviste igualmente la exigencia de una mayor transparencia, según la cual las decisiones deben adoptarse con la máxima transparencia y lo más cerca posible del ciudadano. Un elemento esencial de esta transparencia consiste en que todos los ciudadanos de la Unión y las personas jurídicas establecidas en un Estado miembro tienen derecho a acceder a los documentos del Consejo de la UE y de la Comisión Europea.

A pesar de reconocer la labor del TJCE en la definición de los derechos fundamentales no reconocidos por escrito, este método de establecimiento de los «derechos fundamentales europeos» plantea un grave inconveniente: el TJCE debe limitarse al caso concreto, por lo que tal vez no esté en condiciones de deducir derechos fundamentales a partir de principios generales de Derecho para todos los ámbitos en que se considere necesario o deseable hacerlo. Tampoco podrá elaborar el contenido y los límites de la protección de los derechos fundamentales con la generalidad y grado de diferenciación necesarias. Debido a ello, las instituciones comunitarias no pueden apreciar con suficiente exactitud si corren el riesgo de violar un derecho fundamental. Ni siquiera un ciudadano de la Comunidad afectado puede juzgar en todos los casos si se ha producido una violación de sus derechos fundamentales.

Durante mucho tiempo se consideró que la *adhesión de la CE al CEDH* podría ser una vía para salir de esta situación. Sin embargo, en su Dictamen 2/94, el TJCE declaró a este respecto que en el estado actual del Derecho comunitario la CE no dispone de las competencias necesarias para firmar este Convenio. En este contexto, el TJCE expuso que, si bien la protección de los derechos humanos constituye una condición de la legalidad de las actuaciones de la Comunidad, la adhesión al CEDH comportaría un cambio sustancial del sistema comunitario actual, ya que

implicaría la entrada de la CE en un sistema institucional de Derecho internacional de otro tipo y la adopción de todas las disposiciones del CEDH en el ordenamiento jurídico comunitario. Dicho cambio del sistema de protección de los derechos humanos en la CE, que tendría efectos institucionales fundamentales tanto para la CE como para los Estados miembros, encierra, en opinión del TJCE, una dimensión constitucional y, por su propia naturaleza, trasciende el principio de competencia subsidiaria contemplado en el artículo 308 del Tratado CE.

Por ello, la solución definitiva del problema de los derechos fundamentales en la CE sólo puede consistir en la creación de un catálogo de derechos fundamentales específico para la UE, mediante la modificación de los Tratados comunitarios y de la Unión. El fundamento de dicho catálogo podría ser la «Declaración de derechos y libertades fundamentales» del PE, con la cual se elaboró un amplio catálogo de derechos fundamentales. Sólo de esta forma puede llevarse a cabo un fortalecimiento eficaz de la protección de los derechos fundamentales en la UE. Sin embargo, ello presupone un consenso entre todos los Estados miembros sobre el contenido y los límites de tales derechos. Es evidente que dicho acuerdo no existe aún; los Estados miembros no han ido más allá de reconocer, si bien de forma vinculante, el respeto y la protección de los derechos fundamentales en el marco de la UE.

LA «CONSTITUCIÓN» DE LA UNIÓN EUROPEA

Toda sociedad tiene una constitución que define la estructura de su sistema político. Mediante la constitución se regulan las relaciones de los miembros de la sociedad entre sí y con la estructura central, se fijan los objetivos comunes y se establecen las reglas de juego mediante las cuales se adoptan las decisiones de obligado cumplimiento. La UE es una «sociedad» de Estados a la que han sido transferidas una serie de funciones y tareas; siendo así, su constitución debe ser capaz de responder a las mismas preguntas que la constitución de un Estado.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los Estados miembros, la constitución de la UE no se encuentra recogida en un texto único. Resulta de un conjunto de normas y valores fundamentales que los responsables estiman vinculantes y que figuran en los Tratados constitutivos o en los actos jurídicos adoptados por las instituciones o que, en parte, derivan de la costumbre.

Los Estados se rigen por dos principios de organización esenciales: el Derecho (*rule of law*) y la democracia. Todo lo que hace la Unión, si quiere atenerse a estos principios, debe tener un fundamento jurídico y democrático: creación, estructura, competencias, funcionamiento, posición de los Estados miembros y sus órganos, posición del ciudadano.

¿Qué respuesta da el ordenamiento comunitario a las preguntas sobre su estructura, sus valores fundamentales y sus órganos?

- **LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL MODELO DE LOS «TRES PILARES»**

Primer pilar: las tres Comunidades Europeas

El primer pilar está formado por las tres Comunidades Europeas (C[E]E, CEEA, CECA), profundizado y ampliado con la unión económica y monetaria. La «Comunidad Económica Europea» cambió de denominación, adoptando la de «Comunidad Europea», al constituirse la UE. El Tratado CEE se convirtió en Tratado CE. Con este cambio se pretende expresar la transformación cualitativa de la CEE de una comunidad puramente económica a una unión política. Sin embargo, este cambio de denominación no afecta en absoluto a la existencia de las tres comunidades (CECA, CEEA y CE), ya que no conlleva una unión formal de ellas. A raíz de la fundación de la UE, algunos órganos de la CE han cambiado de nombre. El «Consejo de las Comunidades Europeas» se denomina desde el 8 de noviembre de 1993 «Consejo de la Unión Europea». La «Comisión de las Comunidades Europeas» se ha convertido en «Comisión Europea». También el «Tribunal de Cuentas» cambió de nombre el 17 de enero de 1994 y actual-

Unión Europea

Primer pilar: Comunidades Europeas

CE

- Unión aduanera y mercado interior
- Política agrícola
- Política estructural
- Política comercial

Disposiciones nuevas o modificadas para:

- Ciudadanía de la Unión
- Educación y cultura
- Redes transeuropeas
- Protección del consumidor
- Sanidad
- Investigación científica y medio ambiente
- Política social
- Política de asilo
- Fronteras exteriores
- Política de inmigración

CEEa
CECA

Segundo pilar: política exterior y de seguridad común

Política exterior:

- Cooperación, posiciones y acciones comunes
- Mantenimiento de la paz
- Derechos humanos
- Democracia
- Ayuda a otros Estados

Política de seguridad:

- Sobre la base de la UEO, la seguridad de las cuestiones que afectan a la UE
- Desarme
- Aspectos económicos del armamento
- A largo plazo: orden europeo de seguridad

Tercer pilar: cooperación en materia de seguridad interior y política judicial

- Cooperación judicial en causas civiles y penales
- Cooperación policial
- Lucha contra el racismo y la xenofobia
- Lucha contra las drogas y el tráfico de armas
- Lucha contra la delincuencia organizada
- Lucha contra el terrorismo
- Delitos contra menores y tráfico de seres humanos

mente se denomina «Tribunal de Cuentas Europeo». No obstante, los actos jurídicos adoptados por cada una de las instituciones lo siguen siendo de la Comunidad correspondiente.

El primer pilar encarna la forma más desarrollada de integración comunitaria. En el marco de la CE, las instituciones comunitarias pueden establecer normas de Derecho en los ámbitos políticos cuya competencia les ha sido transferida, y este Derecho es aplicable directamente en los Estados miembros y tiene primacía sobre la legislación nacional. En el núcleo de la CE se halla el mercado interior, con sus libertades fundamentales (libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales y pagos) y su régimen en materia de competencia. Entre las políticas que son competencia comunitaria cabe señalar los ámbitos siguientes: económico y monetario —con el euro en su centro como moneda común europea—, agrícola, de visados, de asilo e inmigración, de transportes, fiscal, de empleo, comercial, social, de educación y juventud, cultural, de consumidores y de sanidad, de redes transeuropeas, industrial, de cohesión económica y social, de investigación y desarrollo tecnológico, ambiental y de ayuda al desarrollo.

El segundo pilar: cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad común

Hasta la adopción del Tratado de la Unión Europea, la coordinación política entre los Estados miembros de la CE se desarrollaba

en el marco de la «Cooperación Política Europea» (CPE), creada en 1970 y mejorada y ampliada mediante el Acta Única Europea de 1986/1987. Se trataba de consultas periódicas de los ministros de Asuntos Exteriores y de contactos permanentes entre sus departamentos. Fue creada con el objetivo de favorecer la comprensión mutua, armonizar los puntos de vista y —en la medida de lo posible— propiciar una actuación conjunta entre los Estados miembros en todas las cuestiones importantes de política exterior. Sin embargo, todas las resoluciones debían adoptarse por unanimidad. Las cuestiones de seguridad se limitaban a sus aspectos políticos y económicos. Las recientes crisis políticas (guerra del Golfo, guerra civil yugoslava, desmembramiento de la Unión Soviética) pusieron claramente de manifiesto que este instrumento de política exterior y de seguridad no era suficiente para permitir que la UE actuase en las cuestiones importantes de la política mundial de acuerdo con su peso como primera potencia económica del mundo. En el Tratado de la Unión Europea, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros acordaron desarrollar paulatinamente una política exterior y de seguridad común con los siguientes objetivos:

- mantener los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE;
- fortalecer la seguridad de la UE y de sus Estados miembros;
- mantener la paz en el mundo y reforzar la seguridad internacional de acuerdo con los principios de la Carta de

Naciones Unidas, así como con los principios y objetivos del Acta de Helsinki de 1975 y de la Carta de París de 1990, que en 1994 se consolidó en la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE);

- fomentar la cooperación internacional;
- promover la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Puesto que la UE no es una estructura estatal, la consecución de dichos objetivos debe ser progresiva. Tradicionalmente, la política exterior y, sobre todo, la de seguridad forman parte de los ámbitos en los que los Estados miembros velan por conservar su soberanía. Por esa razón resulta difícil definir intereses comunes en este terreno, ya que únicamente Francia y el Reino Unido disponen de armas nucleares dentro de la UE. Otro problema consiste en que no todos los Estados miembros de la UE forman parte de las alianzas defensivas, OTAN (es el caso de Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia) y UEO (como ocurre con Dinamarca, Grecia e Irlanda). Por ello, las decisiones en materia de «política exterior y de seguridad común» siguen adoptándose en el marco de la *cooperación interestatal*. No obstante, se ha ido desarrollando un *instrumental de actuación* que ha encontrado su reflejo en el Tratado de Amsterdam y ha adquirido un perfil jurídico concreto a través de la cooperación interestatal. Así, en el segundo pilar (y en el tercero) se adoptan *decisiones de principio*, se formulan *posiciones comunes* y se aprueban *acciones y*

medidas comunes y decisiones marco. En particular, las decisiones marco siguen la pauta de las directivas CE, aunque no tienen vigencia ni aplicación directas en los Estados miembros, al igual que los demás instrumentos de actuación de la UE. Dichas medidas y decisiones tampoco pueden ser recurridas ante el TJCE.

El tercer pilar: cooperación policial y judicial

El objetivo de la cooperación policial y judicial es garantizar a todos los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia (artículos 29 y 30 del Tratado UE) a través de una actuación común en la *prevención de la delincuencia y la lucha contra la misma* (en particular, el terrorismo, el tráfico de seres humanos, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude), contra el *racismo* y la *xenofobia*. Las primeras medidas, muy prometedoras, se adoptaron con la Directiva relativa a la lucha contra el lavado de dinero negro y la creación de la oficina policial europea «Europol», que funciona desde 1998.

En el ámbito de la cooperación judicial se trata, además, de facilitar y acelerar la cooperación en los procedimientos judiciales y la ejecución de sentencias, de acelerar la extradición entre los Estados miembros, de establecer disposiciones mínimas sobre las características de las infracciones penales y las penas en los ámbitos del crimen organizado, el terrorismo y el tráfico de drogas (artículos 31 y 32 del Tratado UE).

En este caso, al igual que en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la cola-

boración se desarrolla en principio a través de la cooperación interestatal, al margen del procedimiento de toma de decisiones de la CE.

• LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CE Y DE LA UE

Para determinar la *naturaleza jurídica* de una organización, es necesario un estudio jurídico de la misma en función de sus propiedades características.

1. La naturaleza jurídica de la CE

La naturaleza jurídica de la CE se desprende de dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia de la CE de los años 1963 y 1964:

• El asunto «**Van Gend & Loos**»

En este litigio, la empresa de transportes Van Gend & Loos interpuso recurso ante un tribunal de los Países Bajos contra la administración de aduanas del país, que había cobrado un arancel superior que en otras ocasiones por la importación de un producto químico procedente de Alemania. Esta empresa consideraba que dicha práctica constituía una infracción del artículo 12 del Tratado CEE (actualmente artículo 25 del Tratado CE), que prohíbe a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común. El tribunal holandés suspendió la tramitación del juicio y solicitó al TJCE que dilucidara el alcance jurídico de dicha disposición del Tratado constitutivo de la CE.

El TJCE aprovechó este litigio para sentar algunas consideraciones fundamentales en cuanto a la naturaleza jurídica de la CE. En su sentencia expone:

«[...] El objetivo del Tratado CEE, que es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho Tratado constituye algo más que un Acuerdo, que sólo crea obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes [...] esta concepción está confirmada en el Preámbulo del Tratado, que, además de a los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos [...] por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales [...].»

• El asunto «**Costa/ENEL**»

Un año más tarde, el asunto «Costa/ENEL» dio ocasión al TJCE para profundizar su análisis. El litigio se había originado por los siguientes hechos: En 1962, Italia nacionalizó la producción y el suministro de electricidad y transfirió las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa eléctrica ENEL. En su calidad de accionista de la sociedad anónima Edison Volta, afectada por la nacionalización, el señor Costa con-



sideró que había sido privado de sus dividendos y se negó a pagar un recibo de luz por importe de 1 926 ITL. Ante el juez de paz de Milán, el señor Costa justificó su actitud, entre otras cosas, alegando que la Ley de nacionalización violaba una serie de disposiciones del Tratado CE. Para enjuiciar las alegaciones del señor Costa, el juzgado de paz presentó ante el TJCE diversas cuestiones prejudiciales de interpretación del Tratado CE. En su sentencia, el TJCE expone lo siguiente acerca del carácter jurídico de la CE:

«A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros [...] y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de dura-

ción indefinida, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional, y más en particular, de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, éstos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos».

El Tribunal resume así las conclusiones de estas prolijas explicaciones:

De todo ello se desprende que *«al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin*

que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad [...] la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad».

En vista de estas dos sentencias fundamentales del TJCE, cabe destacar los siguientes elementos que constituyen en conjunto los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la CE:

- la **estructura institucional** que garantiza que la formación de la voluntad en la UE también reciba la influencia del interés general europeo, es decir, los intereses comunitarios que se recogen en los objetivos europeos;
- la **transferencia de competencias** a las instituciones comunitarias, que va más allá que en el caso de las demás organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;
- el **establecimiento de un ordenamiento jurídico propio**, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;
- la **aplicabilidad directa del Derecho comunitario**, según la cual las disposiciones del Derecho comunitario surten

pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y concede derechos e impone obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;

- la **primacía del Derecho comunitario**, mediante la cual se garantiza que el Derecho comunitario no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de litigio, el primero prevalezca sobre la segunda.

De esta forma, la CE resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la CE.

2. La naturaleza jurídica de la UE

La UE ya no es tan sólo un objetivo programático del proceso de integración, sino una *organización internacional sui generis*, creada mediante el Tratado de Maastricht.

Su peculiaridad reside en su estructura como techo jurídico de las tres Comunidades Europeas, en sus políticas complementarias y en las formas de cooperación entre los Estados miembros.

No obstante, el ordenamiento jurídico de esta Unión se queda muy por detrás del de la CE. Así, los principios irrenunciables de autonomía, de aplicación directa y de primacía del Derecho comunitario que rigen

el ordenamiento jurídico de la CE no son aplicables a los otros dos pilares de la UE. Estos pilares contienen más bien programas y declaraciones de intenciones que se ponen en práctica a través de la cooperación intergubernamental y que sólo representan una fase previa de una Unión «institucionalizada» posterior. A este respecto, el hecho de que la UE se sirva de las instituciones de la CE para cumplir su misión, carece de importancia, ya que estos «órganos de la Unión» sólo pueden actuar con arreglo al Tratado de la Unión, es decir, únicamente en el marco de la cooperación de los Estados miembros en el segundo pilar y en el tercero. El Tratado de la Unión no es una «constitución» de la UE que regule íntegramente su sistema político.

3. Diferencias respecto a otras formas de organización política

Asimismo, las características de la CE y de la UE ponen de manifiesto los puntos en común y las diferencias con otras organizaciones de Derecho internacional de tipo ordinario, por una parte, y con la estructura de los Estados federales, por otra.

La UE no es aún una estructura acabada, sino más bien un «sistema en gestación» cuya apariencia definitiva aún no puede preverse.

Con las organizaciones tradicionales de Derecho internacional, la UE únicamente tiene en común que también éstas han sido creadas mediante un tratado internacional. Pero con la integración de la CE en la estructura organizativa de la UE, esta última ya se

ha alejado mucho de estas raíces del Derecho internacional. Los actos fundacionales de la CE, que se basan igualmente en tratados internacionales, han conducido a la creación de comunidades independientes, provistas de competencias y derechos de soberanía propios. Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dichas comunidades. Incluso el catálogo de funciones transferidas a la CE se diferencia fundamentalmente del de las demás organizaciones internacionales. Mientras que en el caso de estas últimas se trata sobre todo de tareas técnicas delimitadas, encomendadas a un órgano internacional, a la CE le corresponden ámbitos de actividad que en su conjunto determinan la existencia de los Estados.

Estas diferencias entre la CE y las organizaciones internacionales convencionales la asemejan a una estructura estatal, y eso mismo ocurre también con la UE. En particular, la renuncia parcial a la soberanía de los Estados miembros a favor de la CE se ha considerado un indicio de que la UE ya presenta una estructura de tipo federal. Esta interpretación no tiene en cuenta, sin embargo, que las instituciones de la UE sólo poseen las competencias establecidas para alcanzar los objetivos que se recogen en los tratados comunitarios y tan sólo en determinadas materias. Por ello, no pueden escoger sus objetivos libremente como los Estados y satisfacer todas las necesidades a las que debe hacer frente en la actualidad un Estado moderno. La UE carece tanto de la competencia global que caracteriza a un Estado, como de la facultad para dotarse de nuevas competencias (la denominada competencia de competencias).

Por esa razón, la UE no es una organización internacional normal, ni tampoco una asociación de Estados, sino una entidad de poder que hay que situar entre estos dos modelos tradicionales de asociaciones de Estados. En la jerga jurídica se ha creado el término de «**organización supranacional**» para describir esta posición particular.

• LAS FUNCIONES DE LA UE

El catálogo de funciones encomendadas a la UE se parece mucho al ordenamiento constitucional de un Estado. No se trata, como sucede normalmente en las organizaciones internacionales, de actividades técnicas delimitadas que lleva a cabo un órgano internacional, sino de ámbitos de actuación que su conjunto determinan la existencia de los Estados.

En el **marco del Tratado CE**, la función de la UE consiste en unir en una comunidad a los Estados miembros a través de la creación de un mercado común que unifique los «mercados nacionales» de aquéllos y en el que se puedan ofrecer y vender todas las mercancías y servicios en las mismas condiciones que en el mercado interior, y ello también a través de la aproximación progresiva de las políticas económicas nacionales en todos los ámbitos.

La idea de la creación de un mercado común cobró nueva vida con el programa de *Realización del mercado interior* para 1992. Dicho programa nació de la idea, por una parte, de que la plena expresión de las libertades ya mencionadas del mercado común seguía tropezando con una serie de obstáculos nacionales, y por otra, de que

importantes sectores económicos, como el sector de las telecomunicaciones o la contratación pública, aún no formaban parte del concepto del mercado común. En el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior, la Comisión Europea presentó en junio de 1985 a los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces diez Estados miembros un catálogo de medidas formado por aproximadamente 300 actos jurídicos y provisto de un calendario preciso, con las cuales se trataba de eliminar para finales de 1992 todos los obstáculos intracomunitarios subsistentes. La Comisión recibió ese mismo año de los Jefes de Estado o de Gobierno en la Cumbre de Milán el mandato político de realizar el programa «Mercado interior 1992». Sin embargo, para que el objetivo de lograr en tan sólo siete años lo que no había sido posible con menos Estados miembros en casi tres decenios tuviera posibilidades de éxito, se necesitaba más que una declaración de voluntad política y la adopción de un programa: El objetivo del «Mercado interior 1992» debía ser parte integrante de los Tratados de Roma, lo que se logró finalmente con el *Acta Única Europea*, mediante la cual el Tratado C[E]E quedó completado, entre otras cosas, con una disposición por la cual la Comunidad adoptaría todas las medidas necesarias para la realización progresiva del mercado interior para el 31 de diciembre de 1992 (artículo 14 —antiguo artículo 7 A— del Tratado CE; anteriormente, artículo 8 A del Tratado CEE). En general, este programa se ejecutó dentro del plazo previsto. Las instituciones comunitarias lograron establecer el marco jurídico del funcionamiento de un mercado interior. Entre tanto, dicho marco ha sido completado en

su mayor parte por las medidas nacionales de transposición, de forma que el mercado interior ya es una realidad. Este mercado se abre ante nosotros incluso en la vida cotidiana, en particular durante los viajes en la UE, que ya no se ven interrumpidos por los controles de personas en las fronteras nacionales.

Mediante el «Tratado de la Unión Europea», la CE adquirió una nueva dimensión económica y social. Con la *introducción del euro* (apartado 4 del artículo 121 del Tratado CE) como moneda única europea para once de los quince Estados miembros (el Reino Unido, Dinamarca y Suecia han renunciado voluntariamente a hacerlo por el momento, mientras que Grecia aún se esfuerza por cumplir las condiciones de admisión) el 1 de enero de 1999, que marcó un nuevo hito en la trabazón económica entre los Estados miembros, se reforzó aún más el mercado interior. El euro sustituirá a las monedas nacionales el 1 de enero de 2002 como único medio de pago dentro de la UE, incluso para las operaciones ordinarias, convirtiéndose así en la moneda de todos los ciudadanos de la Unión.

Con la creación de una *ciudadanía de la Unión* (artículo 17 y siguientes del Tratado CE) se consolidaron aún más los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros dentro de la UE. Éstos gozan de libertad de circulación dentro de ella (artículo 18 del Tratado CE), del derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales (artículo 19 del Tratado CE), de la protección diplomática y consular en países no comunitarios por parte de todos

los Estados miembros (artículo 20 del Tratado CE), del derecho de petición al PE (artículo 21 del Tratado CE), así como, en conjunción con la prohibición general de la discriminación, del derecho a ser tratado en cualquier Estado miembro como a los nacionales de dicho Estado (apartado 2 del artículo 17, en relación con el artículo 12 del Tratado CE). En vista del preocupante nivel de desempleo existente en la UE, que perdura desde hace ya varios años, la tarea de desarrollar una estrategia europea del empleo ha adquirido carácter de urgencia. A tal fin se introdujo un nuevo título independiente sobre *Empleo* en el Tratado CE (título VII, artículos 125 a 130), en el que se pide a los Estados miembros y a la CE que adopten una estrategia en la materia y, en particular, que promuevan la cualificación, la formación y la flexibilidad de los trabajadores; asimismo, los mercados de trabajo deben adaptarse a las exigencias de los cambios económicos. El fomento del empleo se entiende como asunto de interés común, lo que exige una coordinación en el seno del Consejo de la UE por parte de los Estados miembros de sus actividades nacionales. La CE debe favorecer un alto nivel de empleo fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyando las medidas de éstos y, en su caso, complementándolas, dentro del respeto de las competencias de los Estados miembros.

En el **marco del Tratado UE** se hace referencia a nuevas políticas y formas de cooperación en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, así como de la cooperación judicial y policial.

• LAS COMPETENCIAS DE LA UE

Ni el Tratado constitutivo de la CE ni el Tratado de la Unión Europea conceden a las instituciones comunitarias una competencia general a fin de adoptar todas las medidas necesarias para la realización de los objetivos de los Tratados, sino que establecen en los diversos capítulos el alcance de las atribuciones para cada actuación (**principio de limitación de competencias**). Los Estados miembros eligieron esta vía para definir y controlar la renuncia a sus propias competencias. El alcance real de cada mandato varía según la naturaleza de los ámbitos de actuación reconocidos a la UE y a la CE.

En el marco de la CE, el alcance de las competencias es muy amplio, por ejemplo, en materia de política común de transportes, en la que pueden adoptarse *todas las disposiciones oportunas* (apartado 1 del artículo 71 del Tratado CE), en el sector de la política agrícola (apartado 2 del artículo 34 del Tratado CE) y en el ámbito de la libre circulación de trabajadores (artículo 40 del Tratado CE), en el que pueden adoptarse *todas las medidas necesarias*. En cambio, el margen de maniobra de la CE y de sus órganos en materia de competencia (artículo 81 y siguientes del Tratado CE), de política cultural y educativa (artículos 150 y 151 del Tratado CE), de política de sanidad y de protección de los consumidores (artículos 152 y 153 del Tratado CE) o de política ambiental (artículo 175) está limitado por *condiciones sumamente detalladas*.

Aparte de estas competencias de intervención específicas, los Tratados comunita-

rios también prevén la posibilidad de actuar, si se considera necesario, con miras a realizar uno de los objetivos del Tratado (artículo 308 del Tratado CE, artículo 203 del Tratado CEEA y apartado 1 del artículo 95 del Tratado CECA, **principio de competencia subsidiaria**). Sin embargo, con ello no se concede a las instituciones un mandato general que permita la realización de tareas situadas fuera de los objetivos recogidos en los Tratados. Las instituciones comunitarias tampoco están facultadas para ampliar sus propias competencias en detrimento de los Estados miembros, invocando el principio mencionado. En la práctica, las posibilidades que ofrece dicho principio se invocan cada vez más a menudo, ya que con el paso del tiempo la CE debe hacer frente a nuevas funciones no previstas en el momento de la celebración de los Tratados constitutivos y para las cuales no existen facultades concretas en los mismos. Cabe destacar en particular los ámbitos de la protección del medio ambiente y de los consumidores, los numerosos programas de investigación adoptados desde 1973 fuera de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o la creación del Fondo Regional Europeo, con el que se pretende contribuir a paliar las diferencias entre las regiones desarrolladas y menos desarrolladas de la UE. No obstante, a través del Acta Única Europea y del Tratado UE, se han ido estableciendo facultades específicas para dichos ámbitos en el Tratado CE. Con estas disposiciones explícitas sobre la competencia de la CE ha disminuido considerablemente la importancia en la práctica del principio de competencia subsidiaria.

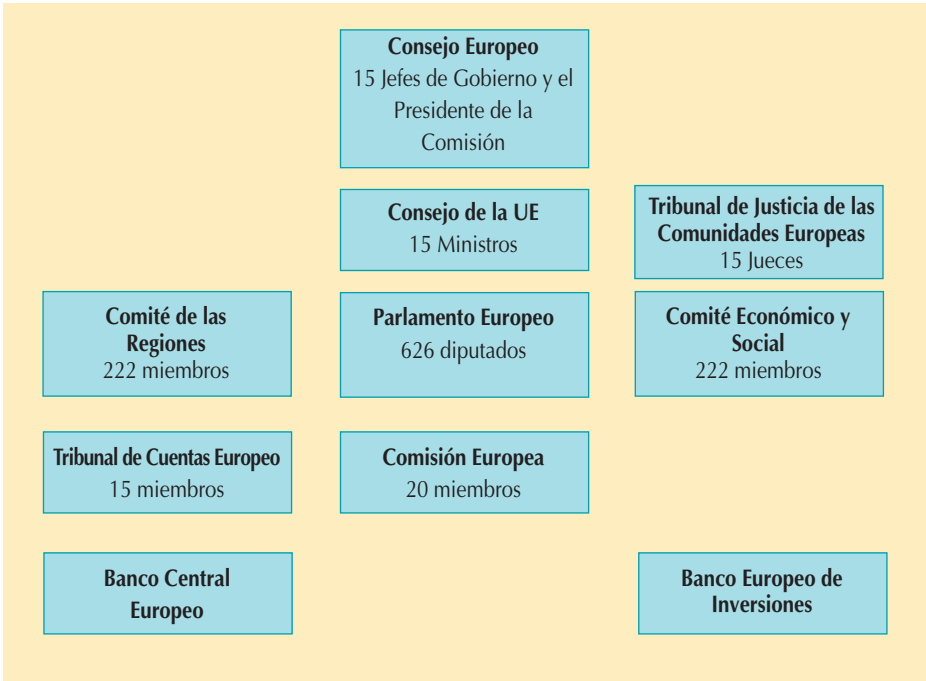
Por último, existen otras competencias destinadas a que se adopten las medidas necesarias para la ejecución eficaz y coherente de atribuciones expresamente concedidas (**competencias implícitas**) y que han cobrado especial importancia para las relaciones exteriores. Con arreglo a dichas competencias, la CE puede contraer obligaciones respecto a países extracomunitarios u otras organizaciones internacionales en ámbitos incluidos entre las funciones que le han sido atribuidas. Un ejemplo ilustrativo lo constituye el asunto «*Kramer*», que se planteó ante el TJCE. Se trataba de la competencia de la CE para cooperar con organizaciones marítimas internacionales y, en su caso, para asumir las obligaciones correspondientes a fin de fijar las cuotas de capturas en la pesca marítima. Ante la ausencia de una disposición expresa en el Tratado CE, el TJCE interpretó que la competencia necesaria de la CE en materia de relaciones exteriores derivaba de sus atribuciones internas en política pesquera en el marco de la política agrícola común.

Sin embargo, el ejercicio de estas competencias por parte de la CE está sometido al **principio de subsidiariedad**, procedente de la doctrina social católica, que mediante su integración en el Tratado CE (artículo 5) ha sido elevado a rango constitucional. Este principio presenta dos vertientes, una positiva y otra negativa. La positiva, es decir, la que estimula las competencias a favor de la CE, dice que la CE debe actuar cuando los fines perseguidos «*puedan lograrse mejor [...] a nivel comunitario*»; la negativa, es decir, la lectura restrictiva del principio de subsidiariedad, significa que la CE debe abstenerse de intervenir si la actuación de

los Estados miembros es suficiente para conseguir el objetivo. En la práctica, esto significa que todas las instituciones comunitarias, pero sobre todo la Comisión, deben demostrar que son necesarias una normativa y una acción comunitarias. Parafraseando a *Montesquieu* puede afirmarse: si no es necesario adoptar una normativa comunitaria, es necesario abstenerse de adoptarla. Si se considera necesaria una reglamentación a escala comunitaria, primero hay que plantearse la intensidad y la naturaleza de la medida comunitaria que debe adoptarse. La respuesta la ofrece el principio de proporcionalidad que se ha introducido en el ordenamiento jurídico comunitario a través de la jurisprudencia del TJCE. Según dicho principio, es preciso estudiar detenidamente si resulta necesario un instrumento jurídico y si no bastaría otro medio de acción. Esto significa, ante todo, que debe darse preferencia a las leyes marco, las disposiciones mínimas y las normas de reconocimiento mutuo de disposiciones nacionales y deben evitarse las normas demasiado detalladas. En uno de los protocolos del Tratado de Amsterdam se concreta aún más la aplicación del principio de subsidiariedad. En él se establecen pormenorizadamente todos los requisitos en materia de procedimiento y contenido que pueden derivarse del mismo para la adopción de actos jurídicos comunitarios. De esta forma, ahora existen instrucciones sumamente concretas para aplicar este principio y al mismo tiempo se facilita el examen de su aplicación por parte de las instituciones comunitarias.

En el marco del segundo y tercer pilar de la UE (política exterior y de seguridad común

• LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UE



	Votos en el Consejo	Porcentaje del total de los votos	Porcentaje de la población total	Número de miembros de la Comisión
Alemania	10	11,36	21,96	2
Francia	10	11,36	15,63	2
Italia	10	11,36	15,39	2
Reino Unido	10	11,36	15,75	2
España	8	9,09	10,53	2
Bélgica	5	5,68	2,72	1
Grecia	5	5,68	2,81	1
Países Bajos	5	5,68	4,16	1
Portugal	5	5,68	2,66	1
Austria	4	4,54	2,16	1
Suecia	4	4,54	2,37	1
Dinamarca	3	3,41	1,41	1
Irlanda	3	3,41	0,97	1
Finlandia	3	3,41	1,37	1
Luxemburgo	2	2,27	0,11	1

y cooperación judicial y policial en causas penales), las competencias de las instituciones comunitarias se limitan a la ayuda y apoyo a la cooperación formulada y organizada por los propios Estados miembros en el Consejo Europeo. En este ámbito no se ha producido una transferencia total, ni siquiera parcial, de las competencias de los Estados miembros a las instituciones comunitarias; al contrario, las competencias originales en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación judicial y policial en causas penales siguen estando en manos de los Estados miembros, que se han comprometido a una amplia cooperación y a una actuación común en el marco de la UE, utilizando la estructura institucional de la CE.

La tercera cuestión que se plantea en relación con la constitución de la CE se refiere a su organización: ¿Cuáles son las instituciones de la CE? Dado que la CE asume funciones reservadas normalmente a los Estados, hay que preguntarse si existe un Gobierno, un Parlamento, una administración y unos órganos jurisdiccionales tal y como los que conocemos en los Estados miembros. De forma intencionada, la realización de las tareas encomendadas a la CE y el control del proceso de integración no se dejaron únicamente a la iniciativa y competencia de los Estados miembros o a la cooperación internacional. Al contrario, la CE dispone de un sistema institucional que le permite dar un nuevo impulso a la integración europea y fijar nuevos objetivos, así como establecer un Derecho comunitario vinculante para todos los Estados miembros por igual en los ámbitos que son de su competencia.

Los principales agentes del sistema institucional de la UE son, por una parte, el **Consejo Europeo** y, por otra, **las instituciones de la CE**, que son el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Cuentas Europeo. Forman parte igualmente de los órganos constitucionales el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, así como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, en calidad de órganos auxiliares. De las instituciones, el Tribunal de Justicia y el Parlamento —este último con el nombre de «Asamblea»— eran desde el principio comunes a las tres Comunidades. Ello se debe a un Acuerdo entre los seis miembros iniciales, firmado en 1957, al mismo tiempo que los Tratados de Roma. La creación de instituciones comunes se completó en julio de 1967 con el «Tratado para la creación de un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas» (Tratado de fusión). Desde entonces, las tres Comunidades cuentan con la misma estructura institucional.

El Consejo Europeo (artículo 4 del Tratado UE)

El Consejo Europeo tiene su origen en las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la CE. En la reunión celebrada en diciembre de 1974 en París, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron reunirse en lo sucesivo tres veces al año como Consejo Europeo. En 1987, con el Acta Única Europea, el Consejo Europeo se integró en principio en la estructura institucional de la CEE (artículo

23 del AUE). Actualmente es un **órgano de la Unión Europea** (artículo 4 del Tratado UE).

El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como el Presidente de la Comisión de la CE, y se reúne al menos dos veces al año. En sus trabajos son asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión (apartado 2 del artículo 4 del Tratado UE).

La función propia del Consejo Europeo consiste en fijar las directrices políticas para la integración europea, tanto con respecto a la UE como a la CE. La realización de sus funciones en el marco de la CE se traduce en la toma de decisiones políticas de principio o en la formulación de directrices y mandatos para los trabajos del Consejo de la UE o de la Comisión Europea. El Consejo Europeo ha dado estos impulsos, por ejemplo, para la unión económica y monetaria, el sistema monetario europeo, la elección por sufragio directo del Parlamento Europeo, para las actividades en materia de política social y en cuestiones relativas a la adhesión.

El Parlamento Europeo (artículos 189 a 201 del Tratado CE)

El Parlamento Europeo (PE) representa, de conformidad con los Tratados comunitarios, a los pueblos de los Estados pertenecientes a la CE (apartado 1 del artículo 189 del Tratado CE). Tiene su origen en la Asamblea Común de la CECA, la Asamblea de la CEE y la Asamblea de la CEEA, unificadas en virtud del Acuerdo relativo a los órganos

comunes de las Comunidades Europeas de 1957 (Primer Tratado de fusión) en una única «Asamblea». El cambio de nombre oficial, la denominación de «Parlamento Europeo», tuvo lugar con la nueva versión del Tratado CE surgida del Tratado de la Unión Europea. No obstante, con ello no se hizo más que sancionar la designación de uso común, que data del cambio de nombre decidido por la propia Asamblea en el año 1958.

• Composición y elección

El PE está compuesto actualmente por 626 *«representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad»*. El número de diputados no puede superar los 700.

Hasta 1979, estos representantes eran miembros de los Parlamentos nacionales, en cuyo seno eran designados para acudir al PE. La *elección por sufragio universal directo de los diputados del PE* por los ciudadanos de los Estados miembros sólo se hizo realidad, después de numerosas iniciativas estériles, en junio de 1979. Conforme a la duración de una *«legislatura»*, las elecciones directas se celebran desde entonces cada cinco años. Sin embargo, aún no existe un *sistema electoral comunitario*, como el contemplado asimismo en los Tratados. Así, en la última elección directa del PE de junio de 1999 se aplicó, al igual que en 1979, el régimen electoral nacional. De esta forma, el Reino Unido, por ejemplo, mantuvo el sistema mayoritario para las elecciones europeas hasta 1994, y no se sumó a los demás Estados miembros en la utilización de sistemas proporcionales hasta 1999.

La **composición del PE** se ilustra en el cuadro de la página 34, que refleja la distribución de escaños de la última elección directa de 1999. El Presidente, los Vicepresidentes y los cuestores forman la **Mesa** del PE, que es elegida por el Parlamento para un período de 30 meses; a la Mesa ampliada pertenecen, además, los Presidentes de los Grupos Políticos. Se ocupa de las cuestiones relativas a la organización interna del PE, de las relaciones interinstitucionales y de las relaciones con las instituciones extracomunitarias.

La distribución de escaños por país hace que, numéricamente, un diputado alemán represente a 808 000 ciudadanos, mientras que un diputado luxemburgués representa tan sólo a unos 60 000.

Con la elección directa, el PE obtuvo una legitimación democrática y puede reclamar para sí la «representación de los ciudadanos de los Estados miembros de la CE». Por sí sola, la existencia de un Parlamento elegido directamente no satisface, sin embargo, la exigencia fundamental de una constitución democrática, según la cual todo el poder del Estado emana del pueblo. Parte de esta exigencia se refleja, junto con la transparencia del proceso de toma de decisiones y la representatividad de los órganos de decisión, en el control parlamentario y la legitimidad de las instituciones comunitarias que participan en el proceso decisorio a través del Parlamento. Es precisamente en este aspecto donde el ordenamiento de la Comunidad presenta aún algunas deficiencias, a pesar de todos los avances alcanzados en los últimos años. Con razón se le define aún como «demo-

cracia subdesarrollada». El PE sigue ejerciendo de manera limitada las funciones de un verdadero Parlamento, tal y como se concibe en el modelo estatal de democracia parlamentaria. Primero, el PE no elige un Gobierno, simplemente por la razón de que éste no existe, tal como lo conocemos, en la UE. Las funciones previstas en los Tratados que son asimilables a las gubernamentales corresponden al Consejo y a la Comisión en régimen de división del trabajo. Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea concede al PE la posibilidad de influir en el nombramiento de la Comisión y la designación de su Presidente (el llamado «derecho de investidura»). No obstante, no existe una posibilidad similar para influir en la composición del Consejo de la UE. Este último sólo está sometido al control parlamentario en la medida en que cada uno de sus miembros, en su calidad de ministro nacional, está sujeto al control del Parlamento de su país.

• **Funciones**

En el PE pueden distinguirse tres tipos de funciones:

La función decisoria: la función decisoria del PE se ha visto notablemente reforzada con la introducción de dos nuevos *procedimientos legislativos*: el procedimiento de cooperación (introducido en 1987 por el AUE, artículo 252 del Tratado CE) y el procedimiento de codecisión (introducido en 1993 por el Tratado UE, artículo 251 del Tratado CE), que se explicarán en detalle en la exposición general de los mismos. Mediante estos dos procedimientos, el PE, en varias lecturas, no sólo puede formular

PARLAMENTO EUROPEO ⁽¹⁾

Presidente
14 Vicepresidentes y 5 cuestores

Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE/DE)

Grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE)

Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR)

Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE)

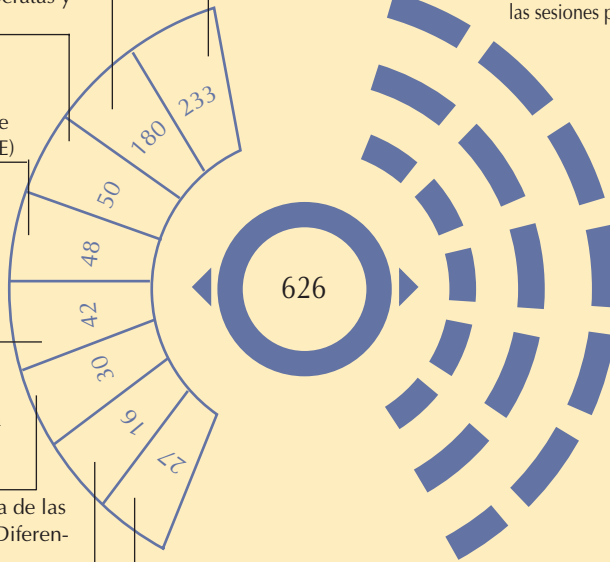
Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL)

Grupo Unión por la Europa de las Naciones (UEN)

Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias (EDD)

No inscritos (NI)

17 Comisiones preparan los trabajos de las sesiones plenarias



⁽¹⁾ En septiembre de 1999.

D	F	I	UK	E	NL	B	EL	P	S	A	DK	FIN	IRL	L
99	87	87	87	64	31	25	25	25	22	21	16	16	15	6

Diecisiete Comisiones preparan los trabajos de las sesiones plenarias:

1. AFET: Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa
2. BUDG: Comisión de Presupuestos
3. CONT: Comisión de Control Presupuestario
4. LIBE: Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores
5. ECON: Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios
6. JURI: Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior
7. INDU: Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía
8. EMPL: Comisión de Empleo y Asuntos Sociales
9. ENVI: Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor
10. AGRI: Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural
11. PECH: Comisión de Pesca
12. REGI: Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo
13. CULT: Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte
14. DEVE: Comisión de Desarrollo y Cooperación
15. AFCO: Comisión de Asuntos Constitucionales
16. FEMM: Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades
17. PETI: Comisión de Peticiones

enmiendas a los actos jurídicos comunitarios y, dentro de ciertos límites, defenderlas ante el Consejo, sino que, en el marco de la codecisión, el PE interviene en el proceso legislativo en régimen de igualdad con el Consejo.

Además, tradicionalmente la posición del PE en el *procedimiento presupuestario* es muy fuerte. Así, el PE tiene la «última palabra» en los denominados «gastos no obligatorios» de la CE, es decir, aquellos que no se derivan obligatoriamente de la normativa comunitaria. Éstos son los gastos de administración de las instituciones y, sobre todo, los «gastos operativos» en el marco de los Fondos Estructurales, de la política de investigación, de la política energética, de la política de transporte o de la protección del medio ambiente. Estos gastos representan casi la mitad del presupuesto de la CE (46,3 % en 1999). Asimismo tienen una influencia decisiva en el desarrollo de la CE, ya que estos gastos determinan el progreso y la profundización de las políticas comunitarias fundamentales (por ejemplo, las políticas en materia social, regional, de investigación, medio ambiente o transporte) y constituyen una condición básica para la puesta en marcha de nuevas acciones políticas, por ejemplo, en el ámbito de la educación o de la protección de los consumidores. El PE tiene la posibilidad de modificar el reparto de estos gastos y, dentro de determinados límites, de incrementar su importe. Ello le concede una posibilidad de influencia considerable sobre la elaboración concreta de las políticas comunitarias financiadas mediante gastos no obligatorios. La otra mitad del presupuesto de la CE está destinada a los

denominados «gastos obligatorios», es decir, aquellos que se derivan obligatoriamente de las normativas comunitarias (en general se trata de gastos para la política agrícola común). Para dichos gastos, el PE puede proponer modificaciones. Siempre que éstas no superen el importe total de los gastos obligatorios, se las considera adoptadas si el Consejo no las rechaza por mayoría cualificada. Por último, el PE tiene derecho de rechazar el proyecto de presupuesto en su totalidad y decide si aprueba la gestión de la Comisión por lo que se refiere a la ejecución del presupuesto del ejercicio precedente.

El PE tiene un *derecho de aprobación* de todos los acuerdos internacionales importantes (apartado 3 del artículo 300 y artículo 310 del Tratado CE), así como de los tratados de adhesión celebrados con los nuevos Estados miembros que determinan los requisitos para la adhesión (artículo 49 del Tratado UE). Requieren igualmente la aprobación del PE el nombramiento del Presidente de la Comisión, la designación de la Comisión Europea, las modificaciones del Estatuto del BCE y la decisión sobre el procedimiento uniforme para las elecciones del PE.

Función consultiva: el PE ejerce su función consultiva en el marco de las consultas obligatorias, es decir, establecidas en los Tratados, o facultativas por parte del Consejo y la Comisión. Hasta la introducción de los procedimientos de cooperación y codecisión, estas consultas garantizaban la participación del PE en el entonces único procedimiento normativo de la CE, el procedimiento de propuesta.

Antes de que el Consejo adoptase una decisión, el PE debía o podía ser consultado respecto a las propuestas de la Comisión. Como veremos más adelante, a raíz de la constante reducción de la aplicación práctica del procedimiento de propuesta, la función consultiva del PE, al menos en los procedimientos normativos formales, ha cedido terreno ante la función decisoria.

Competencias de control: el PE sólo ejerce funciones de control frente a la Comisión. Este control consiste sobre todo en que la Comisión debe *responder a las preguntas* del PE, defender su posición en los debates públicos del Pleno y presentar al PE cada año un «Informe General sobre la actividad de la UE» para ser debatido. En estas ocasiones, el PE *puede someter a una moción de censura* a la Comisión y, si fuera aprobada por una mayoría de dos tercios, la Comisión se vería así obligada a dimitir (artículo 201 del Tratado CE). Hasta ahora se han presentado en el PE cinco mociones de censura (la última en enero de 1999), de las cuales tres llegaron a la fase de votación; todas ellas fueron rechazadas. Dicho voto de censura fue ampliado de tal forma por el Tratado de la Unión Europea que el PE, en virtud del derecho de investidura que le concede el Tratado UE, interviene en el nombramiento de la Comisión sujeta a su control. Ya que también el Consejo de la UE debe responder a las preguntas del PE sobre las prácticas comunitarias, éste dispone de la posibilidad de deliberar a un nivel político directo con dos importantes órganos normativos de la CE. A estas posibilidades de

control político del PE se han añadido otros mecanismos de control de conformidad con el Tratado UE. El PE puede investigar las infracciones o escándalos en la CE mediante la creación de *comisiones temporales de investigación*. Una Comisión de este tipo se creó, por ejemplo, para dilucidar la responsabilidad de la Comisión por su reacción sumamente tardía a la aparición de la «enfermedad de las vacas locas» en el Reino Unido, que representa una amenaza para la salud y la vida de las personas. Aparte de ello, en los Tratados se contempla el derecho de cualquier ciudadano o persona jurídica a presentar *peticiones* al PE, que son tramitadas por una Comisión de peticiones con carácter permanente. Por último, el PE hizo uso de las posibilidades que se le conceden y nombró un *Defensor del Pueblo*, que estudia las quejas sobre casos de negligencia administrativa por parte de los órganos o las instituciones, con excepción del TJCE. El Defensor del Pueblo está facultado para realizar investigaciones y dirigirse al órgano afectado. Asimismo presenta un informe sobre sus actividades al PE.

• **Funcionamiento**

Las normas básicas del funcionamiento del PE se recogen en un Reglamento interno.

Los diputados del PE forman *Grupos*. De acuerdo con el carácter del PE como órgano comunitario, no se trata de agrupaciones nacionales, sino de Grupos Políticos que se constituyen a escala comunitaria.

Además, el PE cuenta con 17 *comisiones permanentes*. En cada una de ellas, el miembro competente de la Comisión Europea o su representante expone las decisiones de la Comisión, las propuestas presentadas al Consejo y la posición defendida por la Comisión en el Consejo. De esta forma, las comisiones reciben una amplia información sobre las actividades de la Comisión; puesto que, por regla general, sus reuniones no son públicas, pueden obtener informaciones completas y, en ocasiones, confidenciales. De este modo, están en condiciones de controlar eficazmente las actividades de la Comisión. Son también estas comisiones las que preparan los dictámenes del PE sobre las propuestas de la Comisión, las enmiendas propuestas por el PE a la «posición común» del Consejo y las resoluciones por propia iniciativa del PE. A tal fin, en las comisiones se celebran periódicamente consultas con personalidades independientes o con representantes de las organizaciones o círculos económicos afectados.

Las *sesiones plenarias* del PE se celebran en Estrasburgo una vez al mes, excepto en agosto, con una duración de una semana, a las cuales pueden añadirse sesiones adicionales, en particular sobre el presupuesto. Por último pueden convocarse *sesiones urgentes* más breves (de uno o dos días de duración) en Bruselas, que permitan al PE pronunciarse inmediatamente sobre cuestiones importantes (por ejemplo, asuntos comunitarios, cuestiones internacionales, violaciones de los derechos humanos, etc.). Por regla general, las sesiones plenarias son públicas.

• **Adopción de decisiones**

Por regla general, para la adopción de decisiones en el PE basta *la mayoría absoluta de los votos emitidos*. Con el aumento de la importancia del PE, el Tratado impone exigencias cada vez más estrictas en materia de quórum obligatorio. Actualmente, el Tratado contempla toda una serie de decisiones que sólo pueden adoptarse por *mayoría absoluta de sus miembros*. Después del aumento del número de miembros a 626 diputados, esta mayoría será de 314 votos. Finalmente, el voto de censura contra la Comisión no sólo requiere la mayoría de los miembros del PE, sino una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

• **Sede**

El Consejo Europeo de Edimburgo decidió que Estrasburgo sería la sede del PE, poniendo así fin a 30 años de provisionalidad. En la práctica, las sesiones plenarias se celebraban en Estrasburgo y Bruselas, e igualmente en Bruselas las reuniones de los Grupos y comisiones en la semana en que no había sesión plenaria, mientras que la Secretaría General del PE se encontraba en Luxemburgo. La decisión adoptada en el Consejo Europeo de Edimburgo confirmó esta práctica, si bien con la reserva de que 12 sesiones plenarias anuales deberán celebrarse en Estrasburgo. Actualmente existe en el seno del PE una fuerte tendencia a favor de fijar el lugar de celebración de las sesiones en Bruselas, por lo que no es seguro que vaya a celebrarse en Estrasburgo un número superior a las 12 sesiones anuales previstas. La decisión sobre la sede

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LA UE

Un representante del Gobierno de cada Estado miembro, de rango ministerial, asiste a las reuniones del Consejo, que se celebran con distintas composiciones según la materia que vaya a tratarse, por ejemplo:			
Consejo General de Asuntos Exteriores	Consejo de Economía y Finanzas	Consejo de Transportes	Consejo de Agricultura

Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros «Coreper I y II»	Comité Especial de Agricultura
--	--------------------------------

Grupos de trabajo

Secretaría General (unos 2 200 funcionarios)
--

Funciones

Procedimiento normativo	Coordinación de la política económica	Presupuesto y control	Nombramientos	Relaciones exteriores
-------------------------	---------------------------------------	-----------------------	---------------	-----------------------

del Consejo Europeo de Edimburgo permite celebrar sesiones fuera de Estrasburgo, es decir, sobre todo en Bruselas.

El Consejo de la Unión Europea (artículos 202 a 210 del Tratado CE)

• Composición y presidencia

En el Consejo de la UE están representados los Gobiernos de los Estados miembros. Los quince Estados miembros envían un representante, que es por regla general, pero no imprescindiblemente, el ministro responsable de los temas previstos o uno de sus secretarios de Estado. Lo importante es que la persona que representa a cada Gobierno debe estar facultada para actuar de forma vinculante en nombre del Gobierno de dicho Estado miembro. Las diversas posibilidades de representación de un Gobierno de un Estado miembro ponen de manifiesto que no existen *miembros permanentes del Consejo*; al contrario, el Consejo se reúne con una composición diferente con respecto a las personas y los temas. El *Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores* ejerce funciones de «*Consejo de Asuntos Generales*», trata las cuestiones que abarcan varios temas y competencias y suele reunirse una vez al mes. Además existen los «*Consejos de Ministros por carteras*», que abordan las cuestiones específicas de un tema y que se reúnen unas ochenta veces al año. En este contexto se habla, según la materia, de «*Consejo de Economía y Finanzas*» (Consejo de Ministros de Economía y Finanzas), «*Consejo de Ministros de Agricultura*», «*Consejo de Ministros de Transportes*», «*Consejo de Ministros de Asuntos*

Sociales», «*Consejo de Ministros de Medio Ambiente*», etc.

La *Presidencia* la desempeñan sucesivamente los Estados miembros durante seis meses y el orden lo decide el Consejo por unanimidad. Se aplica el principio de que la Presidencia debe ser ejercida de forma alternada por un Estado miembro grande y uno pequeño. El cambio de Presidencia tiene lugar el 1 de enero y el 1 de julio de cada año. En 1999, Alemania ocupó la Presidencia durante el primer semestre, seguida de Finlandia; en el año 2000 ha empezado Portugal y luego vendrá Francia. En vista del cambio relativamente frecuente en la Presidencia, y para garantizar un mínimo de continuidad, se creó la denominada «*troika*», formada por los países de la Presidencia anterior, de la Presidencia en funciones y de la Presidencia siguiente. Incumbe a la Presidencia del Consejo organizar las labores en el Consejo y en las comisiones que trabajan para éste. Además, la Presidencia del Consejo reviste importancia política en la medida en que el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo de la UE adquiere prestigio ante la opinión pública mundial y sobre todo porque incluso los pequeños Estados miembros tienen la oportunidad de adquirir peso político en este papel frente a los «grandes» y de significarse en la política europea.

El Consejo tiene su *sede* en Bruselas.

• Funciones

En el marco de la CE y de la CEEA, la principal misión del Consejo consiste en la *actividad normativa* (artículo 202 del Tratado

CE). En cambio, para la CECA tan sólo es un órgano de aprobación que debe ser consultado en algunas decisiones de particular importancia. Asimismo, el Consejo tiene la misión *de coordinar la política económica* de los Estados miembros (artículo 202 del Tratado CE). Dicha coordinación puede tener lugar tanto en forma de decisiones no vinculantes, como en forma de decisiones vinculantes. En este ámbito, las competencias del Consejo se reforzaron y ampliaron notablemente con la realización de la unión económica y monetaria iniciada por el Tratado UE. Así, las posibilidades del Consejo de imponer las «líneas generales de la política económica» formuladas por él aumentaron con la creación de un procedimiento que permite al Consejo formular «recomendaciones» al Estado miembro que muestre un comportamiento incorrecto (apartado 4 del artículo 99 del Tratado CE). Finalmente, el Consejo adquirió la facultad de emitir «advertencias» e incluso de imponer «sanciones» (apartados 9 y 11 del artículo 104 del Tratado CE). El Consejo sigue elaborando, sobre la base de un anteproyecto de la Comisión, el *proyecto de presupuesto* (apartado 3 del artículo 272 del Tratado CE). Es también el Consejo quien recomienda la aprobación de la gestión de la Comisión con respecto a la ejecución del proyecto de presupuesto (apartado 1 del artículo 276 del Tratado CE). El Consejo designa a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Igualmente es la autoridad suprema de todos los funcionarios y agentes de la CE. Finalmente, el Consejo es el órgano competente para la celebración de acuerdos entre la Comunidad por una parte y terceros

países u organizaciones internacionales por otra (artículos 300 y 310 del Tratado CE).

• **Funcionamiento**

El funcionamiento del Consejo se detalla en un *Reglamento interno*. En la práctica, la actuación del Consejo se lleva a cabo en *tres fases*:

1. Preparación de las sesiones del Consejo

La preparación de las sesiones del Consejo corre a cargo de dos instituciones permanentes integradas en la estructura organizativa del Consejo: el *Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros* y la *Secretaría General*.

El ***Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros***, para el cual suele utilizarse la abreviatura Coreper, tiene la misión de preparar el contenido de los trabajos del Consejo y realizar las tareas que éste le confíe. Para que este Comité pueda desempeñar todas las funciones que se le han encomendado, se reúne en forma de *Coreper I* (formado por los adjuntos de los Representantes Permanentes, que se ocupan normalmente de la preparación de las cuestiones técnicas de los Consejos de Ministros de las diversas carteras) y en forma de *Coreper II* (formado por los propios Representantes Permanentes que normalmente abordan todas las cuestiones políticas). La agricultura está excluida de esta división de tareas, pues para este sector se creó en 1960 el «*Comité Especial de Agricultura*» [denominado también CSA (Comité spécial de l'agriculture)], que

desempeña las funciones del Coreper en cuestiones agrícolas.

La preparación de las sesiones del Consejo se lleva a cabo, por parte del Coreper y del CSA, de dos formas: primero se intenta alcanzar, en el seno del comité, un acuerdo sobre la resolución de las cuestiones que deben tratarse. A este respecto, los comités pueden recurrir a cerca de cien grupos de trabajo organizados por sectores que tienen un carácter permanente dentro del Consejo. Igualmente pueden crear «grupos *ad hoc*», a los que se concede un mandato temporal para solucionar problemas específicos. Asimismo, las deliberaciones en el Consejo deben prepararse de forma que se destaquen aquellas cuestiones que deban debatir y decidir los propios miembros del Consejo, y vayan acompañadas de informes sobre sus antecedentes. Estos dos principios de la preparación se reflejan en concreto en el orden del día de una sesión del Consejo. Mientras que aquellas cuestiones sobre las que podría alcanzarse un consenso figuran como «*puntos A*» en el orden del día del Consejo, las cuestiones pendientes que aún deben debatirse constituyen los «*puntos B*» (a este respecto, véase más abajo).

La **Secretaría General** desempeña las tareas administrativas necesarias para el funcionamiento del Consejo (e igualmente del Coreper y el CSA). En particular se ocupa de la preparación técnica de las sesiones, organiza el servicio de interpretación (los representantes de los Estados miembros hablan en su lengua nacional) y de traducción y el Servicio Jurídico del Consejo y de los Comités, y asimismo administra el presupuesto del Consejo.

2. *Deliberaciones del Consejo*

El Consejo es convocado por su Presidente (el representante del Estado miembro que ocupa la Presidencia del Consejo) por propia iniciativa, a petición de uno de sus miembros o de la Comisión. El Presidente elabora para cada sesión un orden del día provisional formado por una parte A y una parte B. En la parte A se recogen los puntos sobre los que se ha podido alcanzar el consenso en el Coreper o el CSA, de forma que el Consejo pueda aprobarlos sin debate. En la parte B figuran los puntos que requieren una deliberación política entre los propios miembros del Consejo. Un punto A puede convertirse en punto B durante una sesión del Consejo, en particular cuando un miembro del Consejo o la Comisión solicitan un debate previo a su aprobación. En ese caso, el punto se elimina del orden del día y aparece como punto B en una sesión ulterior.

El Consejo delibera y decide únicamente sobre la base de documentos escritos y proyectos presentados en las once lenguas oficiales. En los casos urgentes, puede decidir por unanimidad que prescinde de la reglamentación lingüística. Esto también es aplicable a las propuestas de modificación presentadas y debatidas durante la sesión del Consejo.

A excepción de las sesiones del Consejo en las que la Presidencia presenta su programa de trabajo semestral y la Comisión su programa de trabajo anual, las sesiones del Consejo no son públicas.

CONSEJO DE LA UE: PONDERACIÓN DE VOTOS

10	Alemania	5	Portugal
10	Francia	4	Austria
10	Italia	4	Suecia
10	Reino Unido	3	Dinamarca
8	España	3	Irlanda
5	Bélgica	3	Finlandia
5	Grecia	2	Luxemburgo
5	Países Bajos		

Mayoría cualificada: 62/87

En las deliberaciones del Consejo se equilibran los diversos intereses de los Estados miembros con los de la Comunidad. Aunque en el Consejo se exponen sobre todo los intereses de los Estados miembros, los miembros del Consejo están obligados a atender al mismo tiempo a los objetivos y necesidades de la CE en su conjunto. El Consejo es un órgano comunitario y no una Conferencia Intergubernamental. Por ello, en las deliberaciones del Consejo no debe buscarse el mínimo común denominador entre los Estados miembros, sino un equilibrio óptimo entre los intereses de la Comunidad y los de los distintos Estados miembros.

3. *Adopción de decisiones*

Con respecto a las votaciones en el Consejo, los Tratados constitutivos se rigen en principio por *la regla de la mayoría*. Salvo disposición contraria, basta la «*mayoría simple*», con un voto por cada miembro del Consejo. Sin embargo, los Tratados prevén por regla general «disposiciones contrarias», es decir, exigen la

«*mayoría cualificada*». Para calcular la mayoría cualificada, en los Tratados se contempla una ponderación de votos que pretende dar más peso a los Estados miembros más grandes.

La importancia de la votación por mayoría no reside tanto en que con ella se puede evitar que los Estados pequeños bloqueen decisiones importantes, ya que, en determinadas circunstancias, dichos Estados miembros pueden ser objeto de presiones políticas que les obliguen a dar su aprobación. El principio de la mayoría permite más bien alcanzar un acuerdo a pesar de la oposición de algún Estado miembro *grande*, capaz de resistir las presiones políticas. No obstante, en el denominado «*Compromiso de loannina*» se introdujo una garantía a favor de los «Estados miembros grandes» en caso de formarse mayorías muy ajustadas. En caso de que miembros del Consejo que cuenten con un total de 23 a 25 votos declaren que se opondrán a una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté en su mano por encontrar en un tiempo razona-

ble una solución satisfactoria que pueda ser aprobada con 65 votos como mínimo. Aparte de ello, el denominado «Acuerdo de Luxemburgo» sigue siendo al menos un factor político en la práctica de las votaciones. Mediante este Acuerdo, que concede a un Estado miembro un «derecho de veto» sobre una medida comunitaria en caso de que perjudique intereses estatales muy importantes, se resolvió una crisis en el año 1965, cuando Francia consideró que la financiación de la política agrícola común no tenía en cuenta importantes intereses de su país y bloqueó durante más de seis

meses la toma de decisiones en el Consejo con una política de «silla vacía».

En cuanto a las decisiones en ámbitos políticos más delicados, los Tratados prevén la *unanimidad*. Para ello es necesario que todos los miembros del Consejo estén presentes o representados por otro miembro. Sin embargo, las abstenciones no evitan la adopción de una decisión. La unanimidad se aplica, por ejemplo, al ámbito fiscal, al de la libertad de circulación de los trabajadores o a las normativas relativas a los derechos e intereses de estos últimos.

COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA			
20 miembros entre ellos 1 Presidente y 2 Vicepresidentes			
1	Bélgica	Italia	2
1	Dinamarca	Luxemburgo	1
2	Alemania	Países Bajos	1
1	Grecia	Austria	1
2	España	Portugal	1
2	Francia	Finlandia	1
1	Irlanda	Suecia	1
		Reino Unido	2
Funciones			
Iniciativas para continuar el desarrollo del Derecho comunitario	Control del cumplimiento y correcta aplicación del Derecho comunitario	Administración y ejecución de las normativas comunitarias	Representación de la CE en las organizaciones internacionales

La Comisión Europea (artículos 211 a 219 del Tratado CE)

• *Composición* (artículos 213 y 214 del Tratado CE)

Desde la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, el 1 de enero de 1995, la Comisión está formada por **20 miembros** (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España disponen de dos miembros; los demás Estados sólo tienen un miembro en la Comisión). El Consejo puede modificar por unanimidad el número de miembros de la Comisión.

La Comisión actúa bajo la dirección de un **Presidente** asistido por dos Vicepresidentes. Con el Tratado de Amsterdam se reforzó notablemente la posición del Presidente dentro del Colegio de Comisarios, que ha dejado de ser «*primus inter pares*». En efecto, su posición ha sido tan destacada que las actividades de la Comisión se encuentran «*bajo la orientación política de su Presidente*» (apartado 1 del artículo 219 del Tratado CE). De esta forma, el Presidente tiene «competencia directiva». Su destacada posición se manifiesta asimismo en su función directiva en cuestiones organizativas, su derecho a participar en la selección de los demás miembros de la Comisión y su pertenencia al Consejo Europeo.

Los miembros de la Comisión son nombrados por los Gobiernos de los Estados miembros «de mutuo acuerdo» para un mandato de cinco años. Mediante el *procedimiento de investidura* introducido por el Tratado UE. Según dicho procedimiento, los Gobiernos de los Estados miembros designan

primero a la persona que pretenden nombrar Presidente de la Comisión; dicha designación requiere la aprobación del PE (apartado 2 del artículo 214 del Tratado CE). De acuerdo con el Presidente designado, los Gobiernos de los Estados miembros nombran a continuación a los demás miembros de la Comisión. El Presidente y los miembros de la Comisión, como órgano colegiado, deben obtener el voto de confianza del PE. Obtenida ésta, los Gobiernos de los Estados miembros llevan a cabo el nombramiento del Presidente y de los demás miembros de la Comisión. Se permite la renovación de mandatos.

Los miembros de la Comisión deben ser «elegidos en razón de su competencia general» y ofrecer «garantías plenas de independencia» (apartado 2 del artículo 213 del Tratado CE). No pueden solicitar ni recibir instrucciones de un Gobierno.

La *sede* de la Comisión Europea es Bruselas.

• *Funciones*

Ante todo, la Comisión es el «*motor de la política de la Comunidad*». En ella se originan todas las acciones comunitarias, puesto que le corresponde presentar propuestas al Consejo para las normativas comunitarias (el denominado «*derecho de iniciativa*»). Para ello, la Comisión no puede actuar según su libre albedrío, sino que está obligada a hacerlo si así lo exigen los intereses de la Comunidad; también el Consejo (artículo 208 del Tratado CE) y el PE (apartado 2 del artículo 197 del Tratado CE) tienen la posibilidad de instar a la Comisión a que elabore una propuesta. En cambio, con

arreglo al Tratado CECA, la Comisión está facultada para adoptar actos jurídicos y el Consejo goza en determinados casos de un derecho de aprobación que le permite anular los actos jurídicos de la Comisión. El *Tratado CE* y el *Tratado CEEA* conceden a la Comisión competencias legislativas originarias de carácter meramente puntual (por ejemplo, en el ámbito del presupuesto de la CE, de los Fondos Estructurales, de la eliminación de discriminaciones fiscales o de las ayudas y de las cláusulas de salvaguardia). Mucho más amplias que estas competencias «originarias» son las *competencias delegadas* por el Consejo a la Comisión para la ejecución de las medidas adoptadas por éste (tercer guión del artículo 202 del Tratado CE).

Asimismo, la Comisión es la «*guardiana del Derecho comunitario*». Controla la aplicación y ejecución del Derecho primario y derivado de la Comunidad por parte de los Estados miembros. Persigue las violaciones del Derecho comunitario en el marco del procedimiento por incumplimiento de los Tratados (artículo 226 del Tratado CE) y, en caso necesario, recurre al TJCE. También actúa en caso de que personas físicas o jurídicas infrinjan el Derecho comunitario e impone en numerosos casos severas sanciones. En los últimos años, la lucha contra las infracciones de la normativa comunitaria se ha convertido en un punto importante de las actividades de la Comisión.

El papel de *representante de los intereses comunitarios* está estrechamente relacionado con su papel de garante del Derecho comunitario. Por principio, la Comisión no puede representar intereses

distintos de los de la Comunidad. Siempre debe intentar, en lo que a menudo son negociaciones difíciles en el Consejo, hacer que prevalezcan los intereses comunitarios y encontrar fórmulas de compromiso que los tengan en cuenta. Para ello también le corresponde el papel de mediadora entre los Estados miembros, para lo cual está especialmente capacitada en virtud de su neutralidad.

Por último, la Comisión también es un *órgano ejecutivo*, si bien con carácter limitado. Ello se refleja especialmente en el ámbito de la legislación sobre competencia, en el que la Comisión desempeña las actividades de una autoridad administrativa ordinaria. Comprueba los hechos, dicta autorizaciones o prohibiciones y, en su caso, adopta sanciones. En el ámbito de los Fondos Estructurales de la CE y de la ejecución del presupuesto, las competencias administrativas de la Comisión tienen un alcance similar. Por regla general, son los Estados miembros los que, no obstante, deben velar por el cumplimiento concreto de las reglamentaciones comunitarias. Esta solución, contemplada en los Tratados, ofrece la ventaja de acercar a los ciudadanos la realidad del ordenamiento europeo, que les es aún «ajena», situándolos bajo la autoridad y en el marco familiar del ordenamiento nacional.

La Comisión representa a la Comunidad ante las organizaciones internacionales y se ocupa de las negociaciones en curso en el marco del Derecho diplomático activo y pasivo. Con el correspondiente

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Comisión (20 miembros)
Gabinetes

Secretaría General
Servicio Jurídico
Servicio de Prensa y Comunicación

Dirección General de
Economía y Finanzas
Dirección General de Empresa
Dirección General de Competencia
Dirección General de
Empleo y Asuntos Sociales
Dirección General de Agricultura
Dirección General de Transportes
Dirección General de Medio Ambiente
Dirección General de Investigación
Centro Común de Investigación
Dirección General de
Sociedad de la Información
Dirección General de Pesca
Dirección General de Mercado Interior
Dirección General de Política Regional
Dirección General de Energía
Dirección General de
Fiscalidad y Unión Aduanera
Dirección General de Educación y Cultura
Dirección General de Sanidad
y Protección de los Consumidores

Dirección General de Justicia e Interior
Dirección General de
Relaciones Exteriores
Dirección General de Comercio
Dirección General de Desarrollo
Dirección General de Ampliación
Servicio Común de Relaciones Exteriores
Oficina de Ayuda Humanitaria
Eurostat
Dirección General de
Personal y Administración
Inspección General
Dirección General de Presupuestos
Dirección General de Control Financiero
Oficina Europea de
Lucha contra el Fraude
Servicio Común
Interpretación-Conferencias
Servicio de Traducción
Oficina de Publicaciones

mandato del Consejo, está facultada para negociar acuerdos de la Comunidad con organizaciones internacionales y terceros países, incluidos los tratados de adhesión de los nuevos Estados miembros. La Comisión representa a la Comunidad ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y, en su caso, conjuntamente con el Consejo de la UE, ante el TJCE.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia
(artículos 220 a 245 del Tratado CE)

Un ordenamiento sólo puede perdurar si sus normas están sometidas a la vigilancia de una autoridad independiente. A ello hay que agregar que, en una Comunidad de Estados, si las normas comunes se sometie-

COMPOSICIÓN DEL TJCE

15 Jueces
y
8 (9) Abogados Generales
designados de mutuo acuerdo por un período de seis años
por los Gobiernos de los Estados miembros

Tipos de procedimiento

Procedimiento por incumplimiento de los Tratados:	Recurso de anulación y recurso por omisión	Procedimiento prejudicial:
Comisión contra Estado miembro (artículo 226); Estado miembro contra Estado miembro (artículo 227)	de un órgano comunitario o de un Estado miembro debido a la ilegalidad u omisión de actos jurídicos (artículos 230 y 232)	los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros plantean cuestiones con carácter prejudicial para clarificar la interpretación y validez del Derecho comunitario (artículo 234)

ran al control de los tribunales nacionales se correría el riesgo de verlas interpretadas y aplicadas de manera muy distinta según los países. De esta forma se pondría en peligro la aplicación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros. Fueron estas razones las que condujeron a la creación, ya desde la fundación de la CECA, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

El TJCE está compuesto actualmente por 15 Jueces y 8 (9) Abogados Generales, designados por los Gobiernos de los Estados miembros «de mutuo acuerdo» para un período de seis años. Cada Estado miembro designa un Juez. Para salvaguardar la continuidad de la jurisprudencia, la mitad de los cargos de Juez se ocupan cada tres años, al inicio del año judicial, el 6 de octubre. Pueden ser reelegidos una vez.

En sus actividades, el TJCE está asistido por ocho Abogados Generales, cuya designación es similar a la de los Jueces y que gozan de independencia judicial. De los ocho Abogados Generales, cuatro provienen siempre de los Estados miembros «grandes» (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) y los otros cuatro alternativamente de los once Estados miembros restantes. El puesto del noveno Abogado General ha sido creado únicamente para el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 6 de octubre de 2000 y se debe a la circunstancia de que, con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia, el número de Jueces pasó a ser impar (15), de forma que no podía mantenerse el Juez adicional necesario cuando sólo había doce Estados miembros. Por ello, el segundo Juez italiano

elegido en octubre de 1994 para ocupar el puesto de decimotercer Juez ha sido designado Abogado General para un período de seis años. La institución del Abogado General se inspira claramente en la figura del «Commissaire du Gouvernement» del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos franceses. Fue introducida en el TJCE a fin de compensar la unicidad original de la jurisdicción y la falta de instancias de recurso derivada de ésta. La misión de los Abogados Generales consiste en presentar al TJCE, con las denominadas «*conclusiones*», una propuesta de resolución —no vinculante— derivada de un dictamen jurídico elaborado con plena independencia e imparcialidad sobre las cuestiones jurídicas planteadas en el procedimiento. Las conclusiones motivadas son parte integrante de la vista oral (apartados 1 y 2 del artículo 59 del Reglamento de procedimiento del TJCE) y se publican, junto con la sentencia, en la Recopilación de Jurisprudencia. Los Abogados Generales sólo pueden influir en la sentencia mediante el poder de convicción de sus conclusiones motivadas, pues no participan en las deliberaciones de la sentencia ni en las votaciones.

• Elección de Jueces y Abogados Generales

Para los puestos de Juez y Abogado General deben elegirse personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean juristas de reconocida competencia (apartado 2 del artículo 223 del Tratado CE). Por ello cabe designar para el puesto de Jueces y Abogados Generales del TJCE a jueces,



altos funcionarios, políticos, abogados o profesores universitarios de los distintos Estados miembros. La diversidad del origen profesional y la variedad de la experiencia son positivos para la labor del TJCE, ya que contribuyen a que las cuestiones de hecho y de Derecho se diluciden con la mayor amplitud posible desde el punto de vista de la teoría y la práctica. En todos los Estados miembros, la elección de la persona y el procedimiento de designación de los Jueces y Abogados Generales son competencia exclusiva del poder ejecutivo. Los procedimientos empleados para ello son sumamente distintos y muy poco, por no decir nada, transparentes.

• **Reparto de asuntos**

Tras la presentación de un asunto ante el TJCE, el Presidente nombra a un Juez Ponente, al que, hasta que se pronuncia la sentencia, corresponde la misión de preparar las decisiones necesarias durante el procedimiento y de proponer resoluciones. Entre dichas funciones figura la de proponer en qué sala ha de examinarse y resolverse un asunto. El TJCE cuenta con las siguientes salas: el *Gran Pleno* (quince Jueces), el *Pequeño Pleno* (once Jueces), dos *Salas de siete Jueces*, de los cuales sólo cinco intervienen en la resolución, así como *cuatro salas de tres o cuatro Jueces*, en las cuales sólo tres de ellos intervienen en la decisión.

Con excepción de los asuntos que se asignan obligatoriamente a un Pleno a petición de un Estado miembro o de un órgano comunitario, el TJCE decide acerca de la asignación a una Sala al final del procedimiento escrito sobre la base del informe

previo del Ponente y después de consultar al Abogado General. Esta decisión se toma con arreglo a criterios internos, entre los cuales revisten una importancia decisiva el grado de dificultad jurídica, la existencia de una jurisprudencia consolidada o incluso las consecuencias políticas y financieras del asunto. La devolución de un asunto al Pleno es posible en todo momento, incluso durante las deliberaciones sobre la sentencia o después de éstas. No obstante, esto obliga a celebrar de nuevo la vista oral ante el Pleno.

• **Funciones del TJCE**

El TJCE ostenta el poder judicial supremo y exclusivo para la resolución de todas las cuestiones relativas al Derecho comunitario. Su misión general se describe así: «*El Tribunal de Justicia garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado*» (artículo 220 del Tratado CE).

Esta descripción general de su misión comprende los siguientes ámbitos fundamentales:

- 1) control de la aplicación del Derecho comunitario tanto por las instituciones de la Comunidad al ejecutar las disposiciones de los Tratados, como por los Estados miembros y los particulares por lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario;
- 2) interpretación del Derecho comunitario;
- 3) desarrollo del Derecho comunitario.

El TJCE desempeña esta misión en el marco de una función tanto consultiva como judicial. Desempeña funciones *consultivas* al elaborar dictámenes vinculantes sobre los convenios que la Unión desea celebrar con terceros países u organizaciones internacionales. Sin embargo, su función *jurisdiccional* tiene un peso muy superior. En el marco de dicha función, el Tribunal lleva a cabo tareas que se reparten entre diversos ámbitos jurisdiccionales en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros: así, el TJCE, en calidad de *tribunal constitucional*, dirime los litigios entre las instituciones comunitarias y controla la legalidad de la legislación comunitaria; como *tribunal administrativo*, controla los actos administrativos adoptados por la Comisión o, de forma indirecta, por las autoridades de los Estados miembros (sobre la base del Derecho comunitario); en calidad de *tribunal de trabajo y de lo social*, conoce de los asuntos que afectan a la libre circulación y

a la seguridad social de los trabajadores, así como a la igualdad de trato de hombres y mujeres en la vida laboral; como *tribunal de hacienda*, resuelve cuestiones relativas a la validez e interpretación de las disposiciones de las directivas en materia fiscal y aduanera; en calidad de *tribunal penal*, se ocupa del control de las multas impuestas por la Comisión; y como *tribunal civil*, de los litigios relativos a las demandas de daños y perjuicios, y de la interpretación del Convenio de Bruselas sobre el reconocimiento y la ejecución de las decisiones judiciales en materia civil y mercantil.

Al igual que cualquier tribunal, el TJCE está sobrecargado de trabajo. El número de procedimientos ha aumentado con el tiempo, y seguirá creciendo si se tiene en cuenta el potencial litigioso que encierran las numerosas directivas adoptadas para la realización del mercado interior y su transposición al Derecho nacional. En relación con

COMPOSICIÓN DEL TPI		
15 Jueces designados de común acuerdo para un período de seis años por los Gobiernos de los Estados miembros		
Tipos de procedimiento		
Recurso de anulación y recurso por omisión de personas físicas y jurídicas debido a la ilegalidad u omisión de actos jurídicos comunitarios (artículos 230 y 232)	Recurso de indemnización por responsabilidad contractual y extracontractual (artículo 235 y apartados 1 y 2 del artículo 288)	Recurso de los funcionarios (artículo 236)

el Tratado de la UE se sabe desde ahora que se plantearán cuestiones dudosas que el TJCE deberá dilucidar en última instancia. Para reducir esta carga de trabajo, en 1988 se creó, en virtud del Acta Única Europea, un «Tribunal de Primera Instancia» (TPI).

El TPI no es un órgano comunitario nuevo, sino que está integrado en el «Tribunal de Justicia». No obstante, es independiente incluso desde el punto de vista organizativo del TJCE. Cuenta con su propia Secretaría y con su propio Reglamento de procedimiento. A fin de diferenciarlos, los asuntos del TPI van precedidos de una «T» de tribunal (por ejemplo, T-1/99), mientras que los asuntos del TJCE van precedidos de una «C» de «*court*» o «*cour*» (por ejemplo, C-1/99).

El TPI consta de quince miembros, a cuya cualificación, nombramiento y régimen jurídico se aplican los mismos requisitos y normas que a los Jueces del TJCE. Si bien actúan sobre todo como Jueces por su función, también pueden intervenir en determinados casos como Abogados Generales si el asunto se examina en el Pleno, o en asuntos de las Salas, si así lo exigen las dificultades de hecho o de Derecho de un asunto. En la práctica seguida hasta ahora se ha hecho muy poco uso de esta posibilidad.

El TPI cuenta con un *Pleno* (quince Jueces), *cinco Salas de cinco Jueces* y *cinco Salas de tres Jueces*. La asignación al Pleno sólo tiene lugar en casos excepcionales; por regla general, las Salas tratan y resuelven los asuntos.

Aunque originalmente sólo era competente para un número limitado de recursos, el TPI es hoy, en virtud de la revisión de su catálogo original de competencias llevada a cabo en 1993, la instancia inicial, bajo el control jurídico del TJCE, para todos los recursos directos de personas físicas o jurídicas contra los actos jurídicos de la Comunidad.

El Tribunal de Cuentas Europeo (artículos 246 a 248 del Tratado CE)

El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado el 22 de julio de 1975 y comenzó a funcionar en octubre de 1977 en Luxemburgo. Se compone —de acuerdo con el actual número de Estados miembros— de quince *miembros*, designados para un período de seis años por el Consejo, previa consulta al PE.

El Tribunal de Cuentas tiene la *misión* de comprobar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la CE y garantizar una buena gestión en la ejecución del presupuesto. A diferencia de algunos tribunales de cuentas nacionales de los Estados miembros, el Tribunal de Cuentas Europeo no dispone de competencias judiciales para imponer coercitivamente sus competencias de control o para sancionar las infracciones observadas en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, es autónomo a la hora de elegir el objeto y el método de control. Incluso los particulares pueden verse sometidos a su inspección, por ejemplo, al examinar la legalidad del uso, por parte de un beneficia-

rio privado, de una subvención procedente de fondos comunitarios.

La auténtica arma del Tribunal de Cuentas Europeo es el *efecto sobre la opinión pública*. Al término de cada ejercicio, el Tribunal elabora un informe con los resultados de sus actividades de control, que se publica en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y al que, de esta forma, tiene acceso la opinión pública europea. Además, puede pronunciarse, mediante informes especiales, sobre determinados asuntos, informes que igualmente se publican en el Diario Oficial.

Órganos auxiliares

El Comité Económico y Social (artículos 257 a 262 del Tratado CE)

El Comité Económico y Social (CES) tiene como misión que los distintos sectores de la vida económica y social, en particular, los trabajadores y empresarios, agricultores, transportistas, comerciantes, artesanos, profesionales liberales y directivos de pequeñas y medianas empresas estén representados institucionalmente en la CE. Igualmente, el Comité constituye un canal de expresión para los consumidores, defensores del medio ambiente y asociaciones ciudadanas.

El Comité está formado por 222 miembros (consejeros), procedentes de las organizaciones nacionales más representativas y designados por el Consejo (previa consulta a la Comisión) para un período de cuatro años.

La distribución entre países es la siguiente:

Bélgica	12
Dinamarca	9
Alemania	24
Grecia	12
España	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Luxemburgo	6
Países Bajos	12
Austria	12
Portugal	12
Finlandia	9
Suecia	12
Reino Unido	24

Los consejeros están divididos en tres grupos (empresarios, trabajadores y actividades diversas). La elaboración de los dictámenes adoptados en el Pleno corresponde a los «grupos especializados» compuestos por miembros (y en los cuales pueden participar sus suplentes en calidad de expertos). Además, el Comité colabora estrechamente con las comisiones parlamentarias del PE.

El Comité, creado por los Tratados de Roma, debe ser consultado en determinados casos por el Consejo a propuesta de la Comisión. Asimismo emite dictámenes por propia iniciativa. Los dictámenes del Comité encarnan una síntesis de puntos de partida sumamente divergentes. Resultan de suma utilidad para el Consejo y la Comisión debido a que éstos conocen así las modificaciones a que aspiran los grupos directamente afectados por una propuesta. Los dictámenes de iniciativa del Comité han tenido un gran alcance político en varias

ocasiones, por ejemplo, el dictamen de 22 de febrero de 1989 sobre los derechos sociales fundamentales en la Comunidad que constituyó el fundamento de la «Carta Social» propuesta por la Comisión (y adoptada por once Estados miembros).

El Comité de las Regiones (artículos 263 a 265 del Tratado CE)

El Tratado UE creó el Comité de las Regiones (CDR) como nuevo órgano consultivo para actuar junto al ya existente CES. Al igual que el CES, este Comité no es un órgano de la CE en sentido estricto, ya que sólo tiene *funciones consultivas* y no desempeña —como las instituciones (Consejo, PE, Comisión, TJCE, Tribunal de Cuentas)— las tareas atribuidas a la Comunidad de forma jurídicamente vinculante.

El CDR está compuesto, como el CES, por 222 miembros que representan a las autoridades regionales y locales de los Estados miembros. La distribución de los 222 puestos entre los Estados miembros corresponde a la ponderación de los Estados miembros utilizada para la designación del CES. Sus miembros son designados por el Consejo por decisión unánime (previa consulta a la Comisión) a propuesta del Estado miembro correspondiente para un período de cuatro años.

Su *consulta por parte del Consejo y la Comisión* es obligatoria en algunos casos («consulta obligatoria»), en particular en los ámbitos de la educación, la cultura, la sanidad, la ampliación de las redes transeuropeas, las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía, la cohesión

económica y social, la política de empleo y la legislación en materia social. Asimismo, el Consejo consulta periódicamente al CDR, incluso sin obligación jurídica de hacerlo, sobre los más diversos proyectos de legislación («consulta facultativa»).

El Banco Europeo de Inversiones (artículos 266 a 267 del Tratado CE)

La Comunidad dispone del Banco Europeo de Inversiones (BEI) como entidad financiera destinada «*al desarrollo equilibrado y estable*» de la CE. Debe conceder préstamos y garantías en todos los sectores económicos, en particular para el desarrollo de las regiones más atrasadas, la modernización o reconversión de empresas o la creación de nuevos empleos, así como para proyectos que sean del interés común de varios Estados miembros.

El Banco Central Europeo (artículos 105 a 115 del Tratado CE)

El Banco Central Europeo (BCE) se encuentra en *el núcleo de la unión económica y monetaria (UEM)*. Es responsable de la estabilidad de la moneda europea, el euro, y controla la masa de dinero en circulación (artículo 106 del Tratado CE).

A fin de llevar a cabo esta misión, numerosas disposiciones garantizan la independencia del BCE. Ni el BCE ni los bancos centrales de los Estados miembros pueden aceptar, en el ejercicio de sus competencias, tareas y obligaciones, instrucciones de órganos comunitarios, Gobiernos de los Estados miembros u otras instancias. Las instituciones de la Comunidad y los Gobiernos de los Estados

miembros han de abstenerse de todo intento de influir en sus decisiones (artículo 108 del Tratado CE).

El BCE está formado por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo. Al Consejo de Gobierno pertenecen los presidentes de los bancos centrales nacionales y los miembros del Comité Ejecutivo. Este último, compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros, es en la práctica la dirección del BCE. Su Presidente y sus miembros son designados de común acuerdo por los Estados miembros por recomendación del Consejo de la UE, previa consulta al PE, entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios. Su mandato es de ocho

años. A fin de garantizar la independencia de los miembros del Comité Ejecutivo, no se prevé la renovación de dicho mandato (artículo 112 del Tratado CE).

El BCE y los bancos centrales de los Estados miembros operan bajo la estructura común del *Sistema Europeo de Bancos Centrales* (SEBC) (artículo 107 del Tratado CE). El SEBC debe definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad; tiene la facultad exclusiva de autorizar la emisión de billetes y monedas en la Comunidad. Asimismo, el SEBC debe administrar las reservas monetarias de los Estados miembros y velar por el buen funcionamiento de los sistemas de pago de la Comunidad (apartado 2 del artículo 105 del Tratado CE).

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

Solamente el Derecho comunitario puede dar vida y realizar la Constitución de la UE que acabamos de describir, en particular sus valores fundamentales. Por esa razón, la UE es desde dos puntos de vista un fenómeno del Derecho: es una creación del Derecho y una comunidad de Derecho.

• LA UE COMO CREACIÓN DEL DERECHO Y COMUNIDAD DE DERECHO

Ésta es la novedad decisiva que la caracteriza respecto a los intentos anteriores de lograr la unidad de Europa. Los medios utilizados no son la violencia y la sumisión, sino la fuerza del Derecho. El Derecho debe crear lo que la sangre y las armas no lograron en siglos, ya que sólo una unidad que repose en una decisión libre tiene posibilidades de perdurar. Una Unión que se base en los valores fundamentales, como la libertad y la igualdad, y que sea preservada y realizada a través del Derecho. Ésta es la base subyacente a los Tratados constitutivos, como actos creadores de la Comunidad Europea y de la Unión Europea.

Sin embargo, la UE no es tan sólo una creación del Derecho, sino que también persigue sus objetivos utilizando exclusivamente el Derecho. Es una comunidad de Derecho. No es la fuerza del poder la que rige la convivencia económica y social de los pueblos de los Estados miembros, sino el Derecho de la Comunidad. El Derecho comunitario es la base del sistema institucional. Establece los procedimientos para la adopción de deci-

siones de las instituciones comunitarias y regula las relaciones entre ellas. Pone en sus manos una serie de instrumentos jurídicos en forma de reglamentos, decisiones generales CECA, directivas, recomendaciones CECA y decisiones individuales, que permiten adoptar actos jurídicos con efectos vinculantes para los Estados miembros y sus ciudadanos. De esta forma, también el individuo se convierte en soporte de la Comunidad. El ordenamiento jurídico de ésta influye en su vida cotidiana de forma cada vez más directa. Le concede derechos y le impone obligaciones, de forma que el individuo, ciudadano de su país y de la Comunidad, está sometido a ordenamientos jurídicos de diferentes niveles, como los que observamos en las constituciones de los Estados federales. Al igual que cualquier ordenamiento jurídico, el comunitario dispone de un sistema completo de protección jurídica para resolver los litigios en torno al Derecho comunitario y para velar por su cumplimiento. El Derecho comunitario determina igualmente la relación entre la Comunidad y los Estados miembros; estos últimos deben adoptar todas las medidas apropiadas para cumplir las obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de las instituciones comunitarias. Les corresponde ayudar a la Comunidad a llevar a la práctica su misión y abstenerse de todo lo que pueda poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados. Los Estados miembros son responsables ante los ciudadanos de la Unión de todos los perjuicios provocados por las infracciones del Derecho comunitario.

• LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

El término «fuente del Derecho» tiene un doble significado: en su acepción original describe el motivo del nacimiento del Derecho, es decir, las razones de su creación. En este sentido, la fuente del Derecho comunitario sería la voluntad de mantener la paz y crear una Europa mejor a través de la integración económica, motivos ambos a los que la CE debe su existencia. En cambio, en el vocabulario jurídico se entiende por «fuente del Derecho» el origen y fundamento del mismo.

Fuentes del Derecho comunitario

1. **Derecho primario**
 - Tratados constitutivos
 - Principios jurídicos generales
2. **Acuerdos de Derecho internacional de la CE**
3. **Derecho derivado**
 - Reglamentos (de aplicación)
 - Directivas/decisiones CECA
 - Decisiones generales e individuales
4. **Principios generales de Derecho administrativo**
5. **Convenios entre los Estados miembros**

Los Tratados constitutivos: el Derecho primario de la Comunidad

La **primera fuente del Derecho** que cabe señalar son los tres Tratados constitutivos, incluidos sus anexos, apéndices y protocolos, así como sus complementos y modificaciones posteriores, es decir, los actos de creación de la CE y de la UE. Los Tratados constitutivos, así como los complementos y modificaciones posteriores, sobre todo el Acta Única Europea, los diversos tratados de adhesión y el Tratado de la Unión Europea reflejan los principios jurídicos fundamentales relativos a los objetivos, la organización y el funcionamiento de la CE, así como parte de la legislación económica. De esta forma establecen el marco constitucional de la CE que deben llenar de contenido, en interés de la Comunidad, las instituciones comunitarias dotadas de competencias legislativas y administrativas. Dado que se trata de un Derecho creado directamente por los Estados miembros, estos principios se denominan en el lenguaje jurídico *Derecho comunitario primario*.

Los actos jurídicos comunitarios: el Derecho derivado de la Comunidad

El Derecho creado por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias en virtud de los Tratados se denomina *Derecho comunitario derivado*, la **segunda gran fuente del Derecho** de la CE.

Está formado en primer lugar por los actos jurídicos contemplados y definidos en los artículos 249 del Tratado CEE, 161 del Tratado CEEA y 14 del Tratado CECA. En su calidad de *actos jurídicos* vinculantes con-

tienen tanto normas jurídicas y directrices generales y abstractas, como medidas concretas e individuales. Asimismo contemplan la adopción de *declaraciones no vinculantes* de las instituciones comunitarias.

Esta relación no es exhaustiva, pues el Derecho comunitario derivado comprende otros actos jurídicos que no pueden catalogarse en la misma. Entre ellos figuran sobre todo aquellos que regulan el régimen interno de la CE o de sus órganos, como en el caso de las normas o convenios adoptados de común acuerdo entre las instituciones o los reglamentos internos de estas últimas. Cabe señalar asimismo la elaboración y anuncio de los programas de acción de la CE. La diferencia entre los diversos actos jurídicos del Derecho derivado con respecto al procedimiento de su adopción, sus efectos jurídicos y los grupos a los que van dirigidos es considerable; por ello abordaremos dichas diferencias más adelante en un capítulo separado, consagrado a los «instrumentos».

La creación del Derecho derivado se lleva a cabo de forma paulatina y progresiva. Mediante su adopción se da vida a la constitución de la Comunidad, formada por el Derecho primario, y se realiza y completa el ordenamiento jurídico europeo con el paso del tiempo.

Los tratados internacionales de la CE

Esta **tercera fuente del Derecho** está vinculada al papel de la CE en el plano internacional. Como centro de poder a escala mundial, Europa no puede limitarse a ges-

tionar sus asuntos internos, sino que debe ante todo ocuparse de sus relaciones económicas, sociales y políticas con otros países del mundo. A tal fin, la CE celebra acuerdos internacionales con los «países no pertenecientes a la Comunidad» (denominados terceros países) y otras organizaciones internacionales, que van desde los tratados de cooperación de amplio alcance en los ámbitos comercial, industrial, social o técnico, hasta los acuerdos comerciales en torno a determinados productos.

Tres formas de relación contractual de la CE con terceros países merecen una atención especial:

Los acuerdos de asociación

La *asociación* trasciende en gran medida las cuestiones de política puramente comercial y tiende a una estrecha cooperación económica con un amplio apoyo financiero de la CE a la otra parte contratante (artículo 310 [antiguo artículo 238] del Tratado CE). Existen tres formas de acuerdos de asociación:

- *Acuerdos para el mantenimiento de vínculos especiales de algunos Estados miembros de la CE con terceros países*

La creación del instrumento de asociación tiene su origen en las estrechas relaciones económicas que los países y territorios de ultramar mantenían con algunos Estados fundadores de la CE, en virtud de los antiguos regímenes coloniales. Puesto que la introducción de un arancel exterior común en la CE habría alterado notablemente los intercambios comerciales con estos territo-

rios, había que crear regímenes especiales, a fin de extender el sistema de libre comercio de la Comunidad a los países y territorios de ultramar. Al mismo tiempo, los derechos de aduana impuestos a las mercancías de estos países fueron eliminándose progresivamente. La ayuda financiera y técnica de la CE se canaliza a través del Fondo Europeo de Desarrollo.

- *Acuerdos para la preparación de una posible adhesión y para la constitución de una unión aduanera*

La asociación también sirve para preparar una posible adhesión de un país a la UE. Es, por así decirlo, una fase previa de la adhesión, en la que se intenta una aproximación de las condiciones económicas del país candidato a las de la UE. Este procedimiento demostró su utilidad en el caso de Grecia, que se asoció a la CE en 1962. En 1964 se celebró otro acuerdo de asociación con vistas a una adhesión posterior, esta vez con Turquía. En los denominados acuerdos europeos celebrados por la CE con Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Eslovenia y los tres Estados bálticos (Lituania, Estonia y Letonia), se admite en principio el objetivo de adhesión de estos países de Europa Central y Oriental que se encuentran en proceso de reformas. La asociación debe ayudar asimismo a estos países a cumplir, en un período razonable, los requisitos de la deseada adhesión a la UE tanto en el aspecto económico como en el de política exterior. La CE ha constituido una *unión aduanera* con Malta (1971), Chipre (1973) y Turquía (1996).

- *El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE)*

El Acuerdo sobre el EEE abre al resto de los Estados de la AELC (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza) las puertas del mercado interior de la CE y representa, en virtud del compromiso de adoptar casi dos tercios del Derecho comunitario, un fundamento seguro para una posible adhesión posterior de estos países a la UE. Dentro del EEE, y sobre la base del Derecho comunitario primario y derivado vigente (el acervo comunitario), debe realizarse la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, establecerse un régimen uniforme en materia de competencia y ayudas estatales, así como intensificarse la cooperación en el ámbito de las políticas horizontales y paralelas (por ejemplo, protección del medio ambiente, investigación y desarrollo, y educación).

Acuerdos de cooperación

Los acuerdos de cooperación no van tan lejos como los de asociación, ya que tienen como único objetivo una intensa cooperación económica. Dichos acuerdos vinculan a la CE con los Estados del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez), los Estados del Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano y Siria) y con Israel, entre otros (artículo 300 del Tratado CE).

Acuerdos comerciales

Por último, existen numerosos acuerdos comerciales celebrados con diversos terce-

ros países, grupos de éstos o en el marco de organizaciones comerciales internacionales en el sector aduanero y de política comercial. Los acuerdos comerciales más importantes a escala internacional son el *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* (OMC), y los acuerdos multilaterales celebrados en su marco, de los cuales mencionaremos los más significativos: el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT, 1994), los *Códigos anti-dumping y sobre subvenciones*, el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (GATS), los *Convenios sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio* (ADPIC) y el *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*.

Fuentes del Derecho no escritas

Las fuentes del Derecho de la Comunidad mencionadas hasta ahora tienen la característica común de constituir el Derecho comunitario escrito. Pero al igual que cualquier otro ordenamiento jurídico, el comunitario no puede estar constituido exclusivamente por normas escritas, ya que cada ordenamiento presenta lagunas que deben llenarse con el Derecho no escrito.

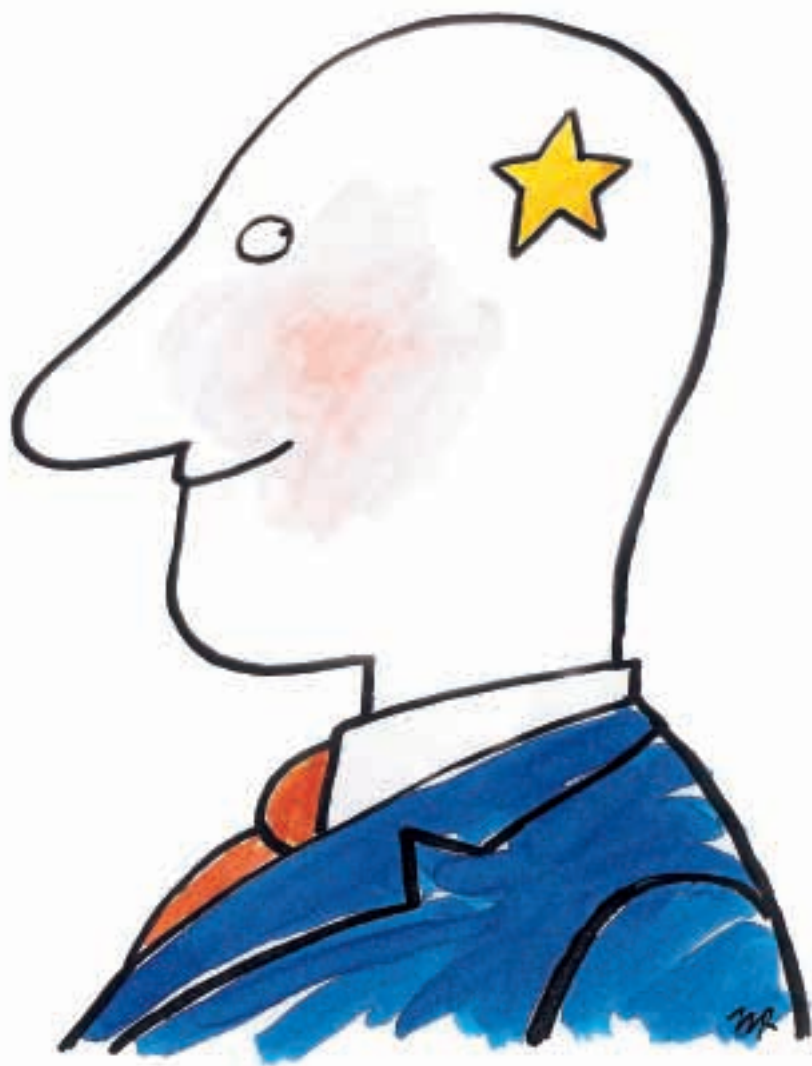
Los principios generales del Derecho

Las fuentes no escritas del Derecho comunitario son, fundamentalmente, los principios generales del Derecho. Se trata de normas que expresan las concepciones elementales del Derecho y la jus-

ticia a las que obedece todo ordenamiento jurídico. El Derecho comunitario escrito, que esencialmente sólo regula situaciones económicas y sociales, no puede cumplir más que parcialmente este cometido, por lo cual los principios generales del Derecho representan una de las fuentes más importantes del Derecho comunitario. Con ellas se puede colmar las lagunas existentes o desarrollar el Derecho vigente mediante su interpretación acorde con el principio de equidad.

Los principios generales del Derecho se materializan a través de la aplicación de las normas, en particular mediante la jurisprudencia del TJCE en el marco de la misión que se le ha encomendado, consistente en «*garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado*». Los puntos de referencia para determinar los principios fundamentales son sobre todo los principios comunes a los ordenamientos de los Estados miembros. Éstos proporcionan la base a partir de la cual se desarrollan las normas necesarias para resolver un problema a escala comunitaria.

Entre estos principios generales del Derecho se encuentran, aparte de los principios básicos de independencia, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario, la garantía de los derechos fundamentales, el principio de proporcionalidad, el principio de protección de la confidencialidad, el principio de audiencia judicial o el principio de responsabilidad de los Estados miembros por las violaciones del Derecho comunitario.



El Derecho consuetudinario

El Derecho consuetudinario también forma parte del Derecho comunitario

no escrito. Se trata del Derecho derivado de la práctica y de la convicción jurídica, que completa o modifica al Derecho primario o derivado. Su

posible existencia está reconocida, pero su desarrollo efectivo choca en el plano de la legislación comunitaria con límites estrictos. Un primer límite se deriva de la existencia de un procedimiento especial para modificar los Tratados (artículo 48 del Tratado UE). Con esta disposición no se excluye del todo el desarrollo del Derecho consuetudinario, pero sí se fijan requisitos más estrictos que deben cumplirse cuando se trate de demostrar una práctica reiterada y la correspondiente convicción de actuar dentro de la legalidad. Otro límite al desarrollo del Derecho consuetudinario por parte de las instituciones comunitarias se deriva del hecho de que toda acción de una institución debe estar exclusivamente basada en los Tratados comunitarios y no en el comportamiento efectivo de la institución y en la correspondiente voluntad de vinculación jurídica. De ello se desprende que el Derecho consuetudinario con rango de Derecho contractual nunca puede partir de las instituciones comunitarias, sino en todo caso de los Estados miembros en las estrictas condiciones antes descritas. Las prácticas y las convicciones de actuar dentro de la legalidad por parte de las instituciones comunitarias pueden utilizarse, sin embargo, en el marco de la interpretación de los principios jurídicos creados por dichos órganos, con lo cual, en determinados casos, se modifica el alcance jurídico y real del acto jurídico en cuestión. No obstante, para ello deben respetarse los requisitos y límites establecidos en el Derecho primario.

Los convenios entre los Estados miembros

La *última fuente del Derecho* de la CE la constituyen los convenios entre los Estados miembros. Se trata, por una parte, de convenios concluidos para regular cuestiones que están estrechamente relacionadas con las actividades de la CE, pero para las cuales no se ha dotado de competencia a las instituciones comunitarias. Por otra, existen auténticos convenios internacionales entre los Estados miembros con los cuales se pretende, en particular, superar la limitación territorial de las normativas nacionales y crear un Derecho uniforme a escala de la Comunidad (artículo 293 del Tratado CE). Ello reviste especial importancia en el ámbito del Derecho internacional privado. A título de ejemplo cabe mencionar: el Convenio sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (1968), el Convenio sobre el reconocimiento mutuo de las sociedades y personas jurídicas (1968), el Convenio relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas (1990), el Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (1980) y el Convenio sobre la patente europea (1989).

• LOS INSTRUMENTOS DE LA CE

En el momento de la fundación de la CE hubo que «inventar» el sistema de actos

jurídicos comunitarios. Para ello se planteó, en particular, la cuestión de la naturaleza que debían tener los actos jurídicos comunitarios y sus efectos. Por una parte había que considerar que las instituciones debían estar en condiciones de conciliar de forma eficaz, es decir, sin depender de la buena voluntad de los Estados miembros, las distintas y desiguales condiciones económicas, sociales e incluso ambientales de los Estados miembros y, de esta forma, crear las mejores condiciones posibles para todos los ciudadanos de la Comunidad. Por otra parte, no se debía interferir con los ordenamientos jurídicos nacionales más de lo necesario. Por ello, la totalidad del sistema normativo y de acción jurídica de la CE obedece al principio de que en aquellos casos en que es necesaria una normativa común, incluso detallada, para todos los Estados miembros, el acto comunitario debe sustituir a la normativa nacional, pero que en aquellos casos en que no existe dicha necesidad, deben tenerse debidamente en cuenta los ordenamientos vigentes de los Estados miembros.

Sobre esta base se desarrollaron los instrumentos que permiten a las instituciones comunitarias incidir en diversa medida en los ordenamientos jurídicos nacionales. La forma extrema es aquella en que la reglamentación nacional es sustituida por la normativa comunitaria. A continuación están las disposiciones comunitarias con las que las instituciones de la CE inciden tan sólo indirectamente en los ordenamientos de los Estados miembros. Queda después la posibilidad de adoptar medidas dirigidas

a un destinatario determinado o identificable para resolver un caso individual concreto. Por último, existen los actos jurídicos que no contienen ninguna disposición de obligado cumplimiento por parte de los Estados miembros o los ciudadanos de la Comunidad. Estas formas básicas de actos jurídicos se encuentran en los tres Tratados comunitarios. No obstante, existen diferencias en la presentación concreta y en la designación de los distintos actos jurídicos entre el Tratado CECA, por una parte, y los Tratados CE y CEEA, por otra. Mientras que el Tratado CECA sólo contempla tres tipos de actos jurídicos: decisiones, recomendaciones y dictámenes (artículo 14 del Tratado CECA), los Tratados CE y CEEA establecen cinco tipos: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes (artículo 249 del Tratado CE y artículo 161 del Tratado CEEA). En efecto, se había llegado a la conclusión de que las formas previstas para la CECA no bastaban para satisfacer debidamente las necesidades de la CE y la CEEA. Al mismo tiempo, con la introducción de nuevas designaciones se pretendía remediar las lagunas de la definición de los actos jurídicos en el Tratado CECA. La diversidad conceptual resultante se aceptó deliberadamente, aunque debía desaparecer con ocasión de la fusión de las tres comunidades prevista para más adelante.

Desde el punto de vista de sus destinatarios y de los efectos que produce en los Estados miembros, el sistema de actos jurídicos de la CE puede presentarse del modo siguiente:

Tratado CECA	Tratado CE	Tratado CEEA
Artículo 14	Artículo 249	Artículo 161
Decisión general	Reglamento	Reglamento
Recomendación	Directiva	Directiva
Decisión (individual)	Decisión	Decisión
	Recomendación	Recomendación
Dictámenes	Dictámenes	Dictámenes

Las decisiones generales CECA y los reglamentos: las «leyes comunitarias»

Los actos jurídicos con los que las instituciones comunitarias pueden intervenir con mayor intensidad en los ordenamientos jurídicos nacionales son, en los Tratados CE y CEEA, los reglamentos, y en el Tratado CECA, la decisión general. Los definen dos propiedades muy poco comunes en el Derecho internacional:

- Su **carácter comunitario**, que consiste en la particularidad de imponer el mismo Derecho en toda la Comunidad sin tener en cuenta las fronteras, y de ser válido de manera uniforme e íntegra en todos los Estados miembros. Esto significa que los Estados no pueden, por ejemplo, aplicar las disposiciones de un reglamento de forma parcial o decidir cuáles aplican para, de esta forma, excluir las normas a las que un Estado miembro se ha opuesto en el procedimiento de decisión o que son contrarias a ciertos intereses nacionales. Los Estados miembros tampoco pueden sustraerse a la obligatoriedad de

las disposiciones reglamentarias amparándose en normas y usos del Derecho nacional.

- Su **aplicabilidad directa**, es decir, que los reglamentos establecen un Derecho idéntico sin necesidad de una normativa especial de aplicación de carácter nacional del Estado y confieren o imponen a los ciudadanos comunitarios derechos y obligaciones igualmente directos. Los Estados miembros, sus instituciones, tribunales y autoridades, así como todas las personas incluidas en el ámbito personal de aplicación del reglamento, están directamente obligados por el Derecho comunitario y deben respetarlo como si se tratara del Derecho nacional.

Las similitudes entre estos actos jurídicos y las leyes nacionales saltan a la vista. En la medida en que se adopten en régimen de codecisión con el Parlamento Europeo (según el llamado procedimiento de codecisión, que se describe en el siguiente capítulo), pueden denominarse «leyes europeas». Los reglamentos y decisiones generales adoptados únicamente

por el Consejo o la Comisión carecen de este factor de corresponsabilidad parlamentaria, de modo que —al menos desde una óptica formal— no presentan todas las características de una ley.

Las recomendaciones CECA y las directivas

La directiva, que en el Tratado CECA se denomina recomendación, es, junto al reglamento, el instrumento más importante de actuación comunitaria. Intenta combinar la necesaria unidad del Derecho comunitario con el mantenimiento de la variedad de las peculiaridades nacionales. Así pues, el objetivo principal de la directiva no es —como en el caso del reglamento— la unificación del Derecho, sino la aproximación de las legislaciones. Con dicha aproximación se pretende eliminar las contradicciones entre las disposiciones legislativas y administrativas de los Estados miembros o suprimir paso a paso las diferencias, con el fin de que en todos los Estados miembros se impongan en lo posible los mismos requisitos. La directiva se revela así como uno de los instrumentos fundamentales en la consecución del mercado interior.

La directiva sólo es obligatoria para los Estados miembros respecto del objetivo que propone, dejando a su elección la forma y los medios para alcanzar los objetivos establecidos a escala comunitaria en el marco del ordenamiento jurídico nacional. Esta integración de los Estados miembros refleja la intención de atenuar la necesidad de intervención en la estructura legal y administrativa nacional. Así, los

Estados miembros pueden tener en cuenta las peculiaridades nacionales a la hora de realizar los objetivos del Derecho comunitario. A este efecto, las disposiciones de una directiva no sustituyen automáticamente a las del Derecho nacional, sino que los Estados miembros están obligados a adecuar su legislación a la normativa comunitaria. Esto requiere, por regla general, un procedimiento normativo dividido en dos fases:

En la **fase jurídico-comunitaria**, se establece con carácter preceptivo el objetivo propuesto por la directiva para sus respectivos destinatarios, es decir, varios o todos los Estados miembros, o bien, en el caso de las recomendaciones CECA, incluso uno sólo de ellos, que debe materializar dentro de un plazo concreto. Las instituciones comunitarias pueden predeterminar dicho objetivo a través de normas detalladas, de forma que a los Estados miembros apenas les quede margen para configurar un contenido material propio. Esta posibilidad se utiliza sobre todo en el ámbito de las normas técnicas y de la protección del medio ambiente.

En la **segunda fase, de carácter nacional**, se procede a ejecutar el objetivo prescrito por el Derecho comunitario dentro del Derecho de los Estados miembros. Aun cuando éstos tienen libertad para elegir la forma y los medios de transposición, se evaluará si las disposiciones correspondientes han sido incorporadas conforme al Derecho comunitario con arreglo a los criterios del propio ordenamiento comunitario. El principio aplicado es que la transposición deberá crear una situación jurídica que permita reconocer de forma suficientemente clara y precisa los

derechos y obligaciones que emanan de las disposiciones de la directiva, y así los ciudadanos comunitarios podrán hacerlos valer u oponerse a ellos ante los tribunales nacionales. Para ello siempre es necesario que se adopten actos jurídicos obligatorios de ámbito nacional o que se anulen o modifiquen disposiciones legales y administrativas vigentes. Un simple acto administrativo no es suficiente, ya que éste, por su propia naturaleza, puede ser modificado a discreción de la administración y recibir asimismo una publicidad insuficiente.

A excepción del caso en que una recomendación CECA se dirija directamente a una empresa de la CE, ni la directiva y ni la recomendación CECA destinadas a los Estados miembros crean derechos y obligaciones inmediatos para los ciudadanos comunitarios; se dirigen expresamente tan sólo a los Estados miembros. En cambio, los ciudadanos comunitarios no adquieren derechos y obligaciones sino a través de los actos de ejecución de la directiva o de la recomendación CECA adoptados por las autoridades competentes de los Estados miembros, lo cual carece de importancia para ellos mientras los Estados miembros cumplan las obligaciones que les imponen los actos jurídicos comunitarios. Sin embargo, el ciudadano comunitario resulta **perjudicado** si la realización del objetivo previsto en la directiva o recomendación CECA fuese favorable para él y no se hubieran producido los actos nacionales de ejecución o bien la transposición fuese deficiente. A fin de excluir en lo posible estos inconvenientes, el TJCE ha reiterado en su jurisprudencia que, en determinadas circunstancias, los ciudadanos comunitarios

pueden invocar directamente las disposiciones de la directiva, reclamar los derechos previstos en ella y, en su caso, acudir a los tribunales nacionales. Según el TJCE, las condiciones para que se produzca este efecto directo son:

- que las disposiciones de la directiva o de la recomendación CECA determinen los derechos de los ciudadanos de la Unión o de las empresas de forma suficientemente clara y precisa;
- que el ejercicio del Derecho no esté vinculado a ninguna condición u obligación;
- que el legislador nacional no tenga ningún margen de apreciación a la hora de fijar el contenido del Derecho;
- que haya expirado el plazo para la transposición de la directiva o recomendación CECA.

Esta jurisprudencia del TJCE sobre el efecto directo de las directivas y recomendaciones CECA se basa sencillamente en la idea de que un Estado miembro actúa de forma contradictoria e ilegal si aplica su legislación sin adaptarla debidamente con arreglo a las disposiciones de la directiva. Este ejercicio abusivo del Derecho por parte de un Estado miembro se contrarresta con el reconocimiento del efecto directo de la disposición de una directiva en la medida que con ello se evita que dicho Estado miembro obtenga alguna ventaja de su incumplimiento del Derecho comunitario. En este sentido, el efecto directo de las directivas adquiere *carácter sancionador*. A la luz de esta clasificación resulta lógico que hasta



ahora el TJCE solamente haya reconocido el efecto directo de las directivas en la relación del individuo con el Estado miembro, y únicamente en la medida en que dicho efecto favorezca a los ciudadanos de la Unión y no vaya en detrimento de ellos, es decir, en los casos en que el Derecho comunitario prevé una normativa más favorable para los ciudadanos de la Unión que el Derecho nacional no adaptado (el denominado «efecto directo vertical»). En cambio, el TJCE ha rechazado el efecto directo de las directivas y recomendaciones CECA en la relación entre particulares (denominado «efecto directo horizontal»). El carácter sancionador del efecto directo

lleva al TJCE a establecer que dicho efecto no puede producirse entre los particulares, ya que no se les puede responsabilizar de las omisiones de los Estados miembros. Los ciudadanos están mejor defendidos por los principios de la seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, ya que tienen derecho a confiar en que los efectos de una directiva sólo pueden aplicárseles conforme a los actos de transposición nacionales.

No obstante, transcurrido su plazo de transposición, las directivas adquieren *efectos jurídicos objetivos* en el sentido de que todos los órganos estatales están obligados a

interpretar y aplicar el Derecho nacional conforme a lo dispuesto en ellas (la denominada «*interpretación conforme al Derecho comunitario*»).

Además, el TJCE, en las sentencias en los asuntos «*Franovich*» y «*Bonifaci*» de 1991, reconoció la obligación de los Estados miembros de indemnizar los perjuicios causados por la falta de transposición o por una transposición irregular. En estos asuntos se trataba de la responsabilidad del Estado italiano por la transposición fuera de plazo de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. Esta Directiva garantiza los derechos de los trabajadores al cobro de su salario durante un período anterior a la fecha en que se produce la insolvencia de la empresa o el despido por esta misma causa. A este fin debían constituirse fondos de garantía no disponibles para los demás acreedores de la empresa y cuyos recursos debían proceder de las empresas o de la administración pública. En este caso, el TJCE se encontraba ante el problema de que si bien dicha Directiva tenía por objeto conceder a los trabajadores un derecho subjetivo al cobro de su salario con cargo a este fondo de garantía, la aplicabilidad directa de dicho derecho, es decir, su reclamación ante los tribunales nacionales, no podía reivindicarse, ya que, al no haberse efectuado la transposición de esta Directiva, no se habían creado estos fondos de garantía y, por consiguiente, no era posible determinar el deudor de las indemnizaciones devengadas a raíz de la quiebra. En su sentencia, el TJCE decidió que el Estado italiano era responsable de la indemnización de los daños

y perjuicios causados a los trabajadores afectados al haber privado a éstos del derecho que dicha Directiva les concedía por no haber incorporado esta última. A pesar de no estar contemplada expresamente en el Derecho comunitario, la obligación de indemnización es, en opinión del TJCE, parte inseparable del ordenamiento jurídico comunitario, ya que su plena eficacia se vería afectada y quedaría mermada la protección de los derechos fundamentados en dicho ordenamiento, si los ciudadanos de la Comunidad no tuviesen la posibilidad de obtener una indemnización en caso de que sus derechos se viesan conculcados por una actuación contraria al Derecho comunitario por parte de los Estados miembros.

Las decisiones individuales: los «actos administrativos» de la CE

La tercera categoría de actos jurídicos en el sistema normativo de la CE son las decisiones y la decisión individual CECA. La aplicación y ejecución eficaces de los Tratados, reglamentos y decisiones generales CECA sólo resulta factible si las instituciones comunitarias tienen la posibilidad, en los casos en que son responsables de la ejecución del Derecho comunitario, de actuar directamente sobre las circunstancias de los ciudadanos, las empresas y los Estados miembros de la Unión. Esto equivale casi exactamente a la situación prevista en los ordenamientos jurídicos nacionales, en los que las administraciones nacionales establecen de forma vinculante las consecuencias que se derivan en casos concretos para los ciudadanos de la aplicación, por ejemplo, de una ley, mediante la adopción de un acto administrativo.

En el ordenamiento comunitario, esta función corresponde a la decisión individual, la cual constituye el acto jurídico típico mediante el que las instituciones comunitarias regulan, con carácter obligatorio, los casos particulares. Por medio de una decisión, las instituciones comunitarias pueden exigir a un Estado miembro o a un ciudadano de la Unión que realice o se abstenga de realizar una acción, otorgarle derechos o imponerle obligaciones.

Las características esenciales de una decisión pueden describirse de la siguiente forma:

- La decisión tiene **validez individual**, con lo que se distingue del reglamento. Los destinatarios de una decisión deben designarse individualmente y sólo están obligados de forma particular. Para ello basta que el grupo de personas afectadas pueda determinarse en el momento en que se dicte la decisión y no pueda ampliarse en el futuro. Lo que hay que tener en cuenta es, sobre todo, el contenido de la decisión, que debe permitir influir de forma individual y directa en la situación de los afectados. En este sentido, una decisión puede afectar igualmente a terceros, siempre que lo sean por determinadas características personales o circunstancias especiales que los distingan del resto de las personas y, por consiguiente, puedan ser individualizados de forma similar al propio destinatario.
- La decisión es **vinculante** en su totalidad, distinguiéndose así de las directivas, que únicamente son vinculantes en lo que se refiere al objetivo perseguido.

- La decisión obliga **directamente** a sus destinatarios. Una decisión dirigida a un Estado miembro puede, además, producir un efecto directo para los ciudadanos de la Unión en las mismas condiciones que una directiva.

Los casos de aplicación de las decisiones son, por ejemplo, la autorización o denegación de ayudas estatales (artículos 87 y 88 del Tratado CE), la anulación de acuerdos o convenios contrarios a la competencia (artículo 81 del Tratado CE), así como la imposición de multas o medidas de obligado cumplimiento.

Las declaraciones no vinculantes de las instituciones comunitarias

Por último, también existen las recomendaciones CE y CEEA y los dictámenes. Esta última categoría de actos jurídicos previstos explícitamente en los Tratados comunitarios permite a las instituciones comunitarias expresarse de forma no vinculante ante los Estados miembros y, en algunos casos, también ante los ciudadanos de la Unión, sin imponer con ello obligaciones legales a sus destinatarios.

En los Tratados CE y CEEA, estos actos jurídicos no vinculantes se denominan *recomendaciones* o *dictámenes*, y en el Tratado CECA, únicamente *dictámenes*. Desgraciadamente la recomendación en el ámbito CECA designa un acto jurídico vinculante y equivale así a la directiva de los Tratados CE y CEEA. Mientras que en las recomendaciones se sugiere a los destinatarios un comportamiento determinado, las instituciones comunitarias emiten dictámenes cuando se

trata de evaluar una situación actual o determinados procesos en la Comunidad o en los Estados miembros.

En las *recomendaciones* se sugiere a los destinatarios un comportamiento determinado, sin obligarlos jurídicamente a adoptarlo. Así, en los casos en que la adopción o modificación de una disposición legal o administrativa de un Estado miembro falsea las condiciones de competencia del mercado común, la Comisión puede recomendar al Estado miembro afectado las medidas adecuadas para evitar dicho falseamiento (segunda frase del apartado 1 del artículo 97 del Tratado CE).

En cambio, las instituciones comunitarias emiten *dictámenes* cuando se trata de evaluar una situación actual o determinados procesos en la Comunidad o los Estados miembros. En ocasiones, los dictámenes sirven asimismo para preparar actos jurídicos vinculantes posteriores o son requisito de un proceso ante el TJCE (artículos 226 y 227 del Tratado CE).

La importancia fundamental de las recomendaciones y dictámenes reside sobre todo en el ámbito político y moral. Al prever estos actos jurídicos, los autores de los Tratados esperaban que los afectados seguirían el consejo recibido en virtud de la autoridad de las instituciones comunitarias y su amplia visión y conocimiento supranacionales, o bien que sacarían las consecuencias necesarias de la evaluación de una determinada situación. No obstante, las recomendaciones y dictámenes pueden adquirir indirectamente efectos jurídicos, cuando crean las condi-

ciones para actos jurídicos vinculantes posteriores o si la propia institución comunitaria que las adopta asume algún compromiso, con lo cual se establece, en determinadas circunstancias, un elemento de confianza legítima.

Resoluciones, declaraciones, y los programas de acción

Aparte de las actuaciones jurídicas contempladas en los Tratados comunitarios, las instituciones comunitarias cuentan con otras muchas formas de acción para dar cuerpo y contenido al ordenamiento jurídico comunitario. En la práctica comunitaria revisten importancia en particular las resoluciones, las declaraciones y los programas de acción.

Resoluciones: los autores de las resoluciones son el Consejo Europeo, el Consejo de la UE y el PE. En las resoluciones se expresan las opiniones e intenciones comunes relativas al desarrollo general de la integración, así como sobre misiones concretas dentro y fuera de la Comunidad. Las resoluciones de ámbito interno tenían por objeto, por ejemplo, los principios de la unión política, la política regional, la política energética y la unión económica y monetaria, en particular la creación del sistema monetario europeo. Estas resoluciones revisten ante todo una importancia política como orientaciones para los futuros trabajos del Consejo. Como *expresiones de la voluntad política común*, facilitan de forma decisiva el consenso en el seno del Consejo. Asimismo garantizan un mínimo de concordancia entre el plano de deci-

sión comunitario y el nacional. Esta función debe ser objeto de una evaluación jurídica, es decir, el instrumento de la resolución debe ser flexible y no estar demasiado cargado de instrucciones y ataduras jurídicas.

Declaraciones: en cuanto a las declaraciones, hay que distinguir entre dos formas: en la medida en que estén relacionadas con el *desarrollo ulterior de la Comunidad*, como la Declaración sobre la UE, la democracia o los derechos fundamentales, su importancia equivale en lo esencial a la de las resoluciones. Se recurre a ellas en particular cuando se pretende llegar a un público amplio o a un grupo determinado de destinatarios. Asimismo se adoptan declaraciones en relación con la toma de decisiones del Consejo. En este caso se trata de declaraciones en las que los miembros del Consejo expresan conjunta o individualmente su opinión sobre la interpretación de las decisiones adoptadas por el Consejo. Estas *declaraciones interpretativas* son práctica común en el Consejo y representan un medio indispensable para llegar al consenso en el seno de éste. Su importancia jurídica debe evaluarse con arreglo a los principios generales de interpretación. Según éstos, la interpretación de una disposición viene determinada, entre otros factores, por la voluntad de su autor. Sin embargo, esto sólo es válido en la medida en que las declaraciones interpretativas hayan sido objeto de la publicidad necesaria, ya que el Derecho derivado comunitario que concede derechos directos a los individuos no puede ser limitado por pactos accesorios no publicados.

Programas de acción: estos programas son elaborados por el Consejo o la Comisión por propia iniciativa o a propuesta del Consejo Europeo y sirven para concretar los programas legislativos y objetivos generales contemplados en los Tratados comunitarios. En la medida en que dichos programas estén previstos expresamente en los Tratados, su contenido es obligatorio para las instituciones comunitarias. Por el contrario, otros programas se entienden en la práctica únicamente como *orientaciones* que carecen de efectos jurídicos vinculantes. No obstante, expresan la intención de las instituciones comunitarias de actuar de acuerdo con su contenido.

• EL PROCEDIMIENTO NORMATIVO EN LA CE

A diferencia de la formación de la voluntad política a escala nacional, que tiene lugar en el Parlamento, la formación de la voluntad política en la CE ha estado presidida durante mucho tiempo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de la UE. Ello se debe simplemente a que la CE no emana de un «pueblo europeo», sino que debe su existencia y su forma a los Estados miembros. Éstos no han cedido sin más una parte de su soberanía a la CE, sino que sólo se atrevieron a dar este paso en vista de su sólida posición dentro del procedimiento decisorio de la CE. Sin embargo, con el desarrollo y profundización del ordenamiento jurídico comunitario, este reparto de competencias dentro del proceso de toma de decisiones de la CE, que originalmente favorecía demasiado los intereses de los Estados miembros, ha dado lugar a un sistema más equilibrado a través del

constante refuerzo de la posición del PE. De esta forma, lo que al principio era una consulta al PE se ha visto complementado primero por la cooperación entre PE y Consejo, y después por la codecisión del PE en el proceso normativo de la CE. Con el Tratado de Amsterdam, la codecisión ha pasado a ser el «caso normal» del procedimiento normativo de la CE, con lo cual se ha reforzado aún más el elemento democrático del mismo. No obstante, el principio clásico de la división de poderes que conocemos en los Estados miembros aún no se ha hecho realidad en el sistema normativo de la CE; dicho sistema se basa más bien en el «principio del equilibrio institucional», que garantiza que el proceso normativo de la CE tenga lugar con la participación equitativa de todas las instituciones comunitarias que participan en la formación de la voluntad política.

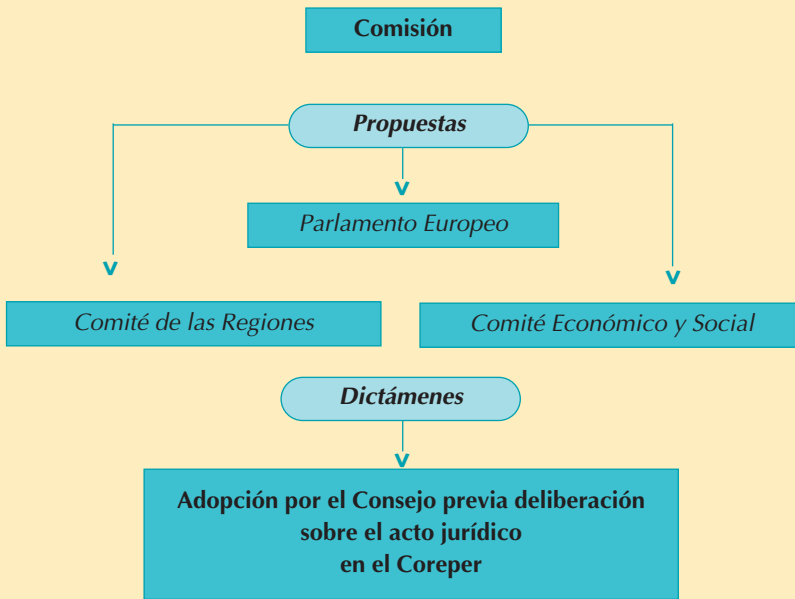
En la CE, el proceso normativo se realiza esencialmente en **cuatro niveles**, en los que se aplican distintos procedimientos:

1. Para la adopción de los actos jurídicos vinculantes (reglamentos y directivas) se dispone del procedimiento de consulta, del procedimiento de cooperación y del procedimiento de codecisión, así como del procedimiento de aprobación.
2. Para la adopción de medidas de ejecución existen procedimientos específicos.
3. Las decisiones individuales vinculantes y los actos jurídicos no vinculantes son objeto de un procedimiento simplificado.
4. Por último, en el ámbito CECA rigen diversas particularidades.

El procedimiento de consulta

El procedimiento de consulta es la forma más antigua de procedimiento normativo comunitario. Desde la introducción de los procedimientos de cooperación y codecisión, su importancia se ha reducido constantemente. Sólo se aplica en aquellos casos no sometidos expresamente a los procedimientos antes citados, es decir, para adoptar las disposiciones destinadas a la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 13 del Tratado CE); para desarrollar los derechos de la ciudadanía europea (párrafo segundo del artículo 22 del Tratado CE); en el ámbito de la política agrícola común (apartado 2 del artículo 37 del Tratado CE); para la liberalización de determinados servicios (apartado 2 del artículo 52 del Tratado CE); durante un período transitorio de cinco años en los ámbitos de los visados, el asilo y la inmigración (apartado 1 del artículo 67 del Tratado CE); en los ámbitos de la competencia (artículos 83 y 89 del Tratado CE) y de la fiscalidad (artículo 93 del Tratado CE); para establecer las directrices de la política de empleo (apartado 2 del artículo 128 del Tratado CE); para extender la política comercial a los servicios y los derechos de propiedad intelectual (artículo 133 del Tratado CE); para la protección social y la defensa de los intereses de los trabajadores, así como para mejorar las condiciones de trabajo (apartado 3 del artículo 137 del Tratado CE); para la crea-

EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA



ción de empresas conjuntas en el marco de la realización de los programas comunitarios de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (artículo 172 del Tratado CE) y, por último, en materia ambiental, así como en cuestiones fiscales, de ordenación del territorio, uso del suelo o gestión de aguas, o si se trata de la elección por parte de un Estado miembro entre distintas fuentes de energía y de la estructura general del

suministro de energía (apartado 2 del artículo 175 del Tratado CE).

El procedimiento de consulta se caracteriza por una división del trabajo entre la Comisión y el Consejo de la UE: *La Comisión propone, el Consejo decide*. No obstante, antes de que el Consejo adopte una decisión deben recorrerse varias etapas en las que, en función del objeto de la disposición, intervienen, aparte de la Comisión y el Consejo, el PE, el CES y el CDR.

Fase de elaboración de la propuesta

La Comisión inicia el procedimiento, elaborando una propuesta relativa a la medida comunitaria que se desea adoptar (derecho de iniciativa). Dicha elaboración corre a cargo del servicio de la Comisión responsable del ámbito económico correspondiente, para lo cual éste consulta en numerosas ocasiones a expertos nacionales. La coordinación con los expertos nacionales se lleva a cabo a veces en el marco de comités creados al efecto o bien en forma de consultas concretas realizadas por los servicios de la Comisión. En la práctica, dicha coordinación reviste una gran importancia, ya que la Comisión tiene la posibilidad, en la fase de elaboración, de evaluar mejor las posibilidades de éxito que tendrá su propuesta en el Consejo y, en su caso, de alcanzar compromisos en este nivel. Sin embargo, la Comisión no está obligada a acatar los resultados de sus consultas con los expertos nacionales a la hora de elaborar sus propuestas. El proyecto preparado por la Comisión, que establece en detalle el contenido y la forma de las medidas que deben adoptarse, es debatido por los miembros de la misma y se adopta finalmente por mayoría simple. A continuación se presenta al Consejo en calidad de «propuesta de la Comisión», junto con una amplia exposición de motivos.

Fase de consulta

Antes de adoptar la propuesta de la Comisión, el Consejo debe consultar a otras instituciones comunitarias. Los Tratados comunitarios conceden al PE dicho *derecho de consulta* para todas las decisio-

nes de importancia política (*consulta obligatoria*). En estos casos, la omisión de la consulta al PE constituye un defecto de forma grave que puede alegarse en un recurso de anulación (artículo 230 del Tratado CE) y puede conducir a la anulación del acto jurídico en cuestión. Aparte de esta consulta obligatoria, el PE es consultado en la práctica respecto de todos los proyectos normativos (cada vez más escasos) que el Consejo puede adoptar a simple propuesta de la Comisión (*consulta facultativa*; por ejemplo, la armonización de los regímenes nacionales de ayudas a la exportación a terceros países [apartado 1 del artículo 132 del Tratado CE] y la determinación de los derechos del arancel aduanero común [artículo 26 del Tratado CE]). Para llevar a cabo la consulta, el Consejo remite oficialmente la propuesta de la Comisión al Presidente del PE y solicita formalmente un dictamen. El Presidente del Parlamento asigna la propuesta a una de las Comisiones permanentes del Parlamento para su tramitación. Finalmente, el resultado de las deliberaciones de esta Comisión son debatido en el Pleno y se expresa en un dictamen, que puede aprobar o rechazar la propuesta y contener diversas enmiendas. El Consejo no está obligado jurídicamente a tener en cuenta el dictamen y las enmiendas del PE. Sin embargo, dichos dictámenes tienen un gran peso político, ya que brindan al PE la posibilidad de indicar deficiencias jurídicas o exigir otras actividades comunitarias y, de esta forma, dar nuevos impulsos a la política de integración europea.

Aparte de la consulta del PE, los Tratados comunitarios obligan al Consejo, en

algunos casos, a *consultar al Comité Económico y Social* y al *Comité de las Regiones*. Al igual que en el caso del PE, los dictámenes del CES y del CDR sobre las propuestas de la Comisión, que se transmiten al Consejo y a la Comisión, agotan su intervención. Dichos dictámenes, al igual que los del PE, no son vinculantes para el Consejo.

Fase decisoria

Tras consultar al PE, al CES y al CDR, en ocasiones en una versión modificada por la Comisión de acuerdo con los dictámenes del PE y de ambos Comités, la propuesta de la Comisión vuelve a someterse al Consejo. En él, la propuesta es debatida por el Comité de Representantes Permanentes (Coreper). En el Coreper se prepara en detalle la adopción por parte del Consejo, con intervención de grupos de trabajo especializados, a fin de resolver las dificultades técnicas: una vez que un acto jurídico está «listo para su adopción», figurará como «punto A» en el orden del día de la siguiente sesión del Consejo, el cual lo adoptará sin mayor debate. Por el contrario, si en el Coreper subsisten diferencias de opinión insuperables con respecto al contenido de dicho acto jurídico, el Consejo abordará el problema en el marco de los denominados «puntos B», que comprenden en el orden del día los puntos conflictivos. La *adopción por el Consejo* pone fin al procedimiento normativo.

Publicación

El acto jurídico aprobado es traducido en su versión definitiva a las *once lenguas oficia-*

les (español, danés, alemán, griego, inglés, francés, italiano, neerlandés, portugués, finés y sueco), aprobado definitivamente «en las lenguas de la Comunidad» por el Consejo, firmado por el Presidente del Consejo y, por último, publicado o notificado «a sus destinatarios» (apartados 1 y 3 del artículo 254 del Tratado CE).

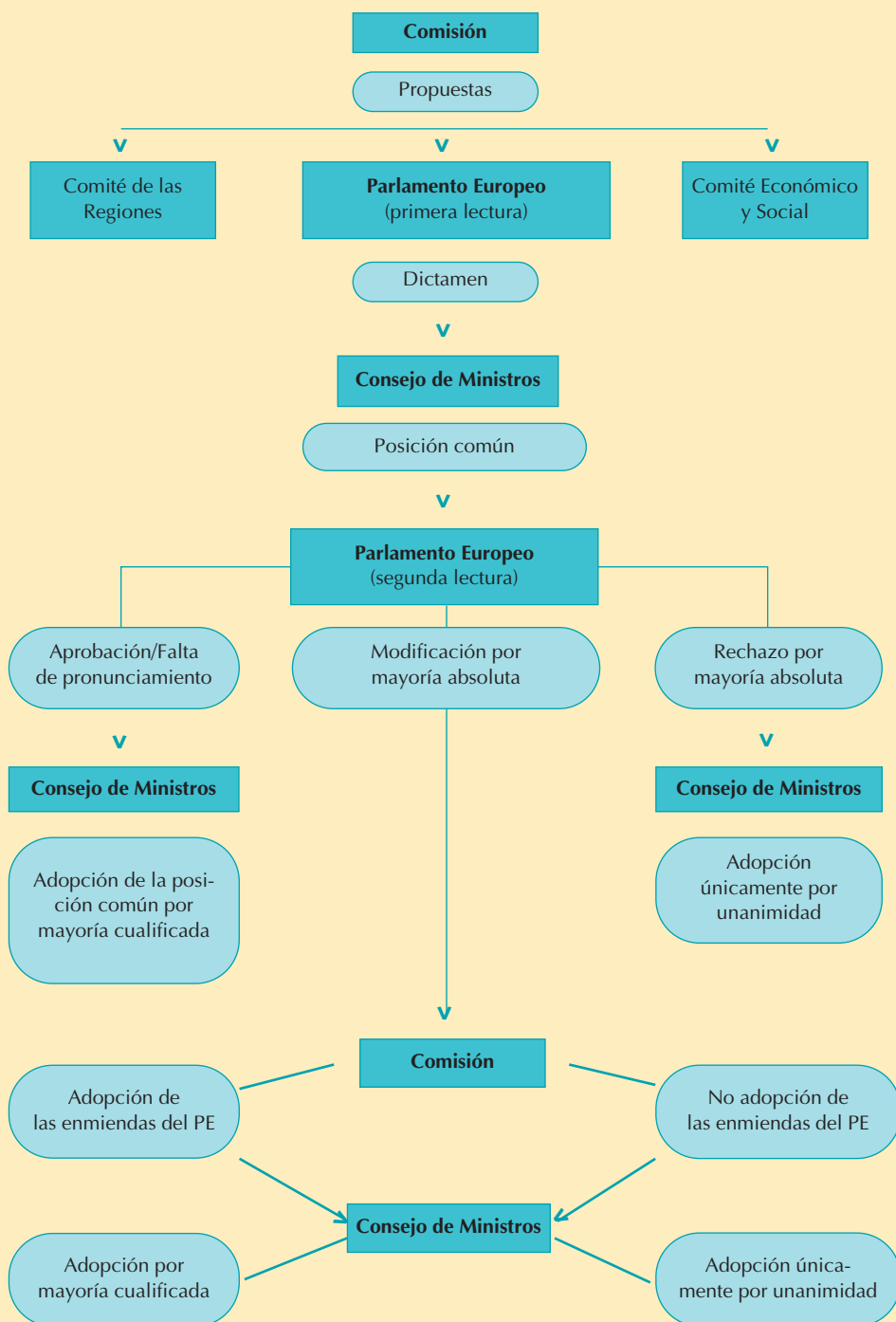
Procedimiento de cooperación (artículo 252 del Tratado CE)

Las líneas generales del procedimiento de cooperación se basan en el procedimiento de propuesta antes descrito, si bien prevén una mayor posibilidad de influencia del PE en el proceso decisorio de la CE y aceleran hasta cierto punto el procedimiento normativo. En la práctica, la importancia de este procedimiento se limita exclusivamente al ámbito de la unión económica y monetaria (apartado 5 del artículo 99 y apartado 2 del artículo 106 del Tratado CE); actualmente todos los supuestos en los que antes se seguía este procedimiento normativo están sujetos al procedimiento de codecisión.

En esencia, el procedimiento de cooperación introduce una *segunda lectura* en el PE y en el *Consejo*, dentro del procedimiento normativo de la CE.

Primera lectura: el punto de partida es una vez más una propuesta de la Comisión. Dicha propuesta no se remite únicamente al Consejo, sino también al PE para su deliberación. El sentido y finalidad de esta temprana intervención del PE consiste en dar al PE la posibilidad, en interés de una participación eficaz en el procedimiento normativo, de poner en conocimiento del Consejo

EL PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN



sus opiniones acerca de la propuesta de la Comisión antes de la adopción de la «posición común». En esta fase se consulta, en su caso, al CES y al CDR.

Una vez recibidos los dictámenes, el Consejo establece una *posición común*. Esta posición común refleja la actitud que ha adoptado el Consejo después de conocer la propuesta de la Comisión y los dictámenes emitidos. Por ello no se trata de un documento transaccional, sino de una opinión independiente del Consejo.

Segunda lectura: el PE debate la posición común en segunda lectura; éste tiene las siguientes posibilidades de acción dentro de un plazo de tres meses:

Las dos primeras posibilidades no presentan problema si el PE *aprueba* la posición común o bien si no se *pronuncia dentro del plazo establecido*. En estos casos, el Consejo adopta definitivamente su posición común.

Sin embargo, el PE también puede *rechazar* la posición común o *proponer enmiendas*. En ambos casos, el Consejo puede imponer su punto de vista, si bien de forma distinta:

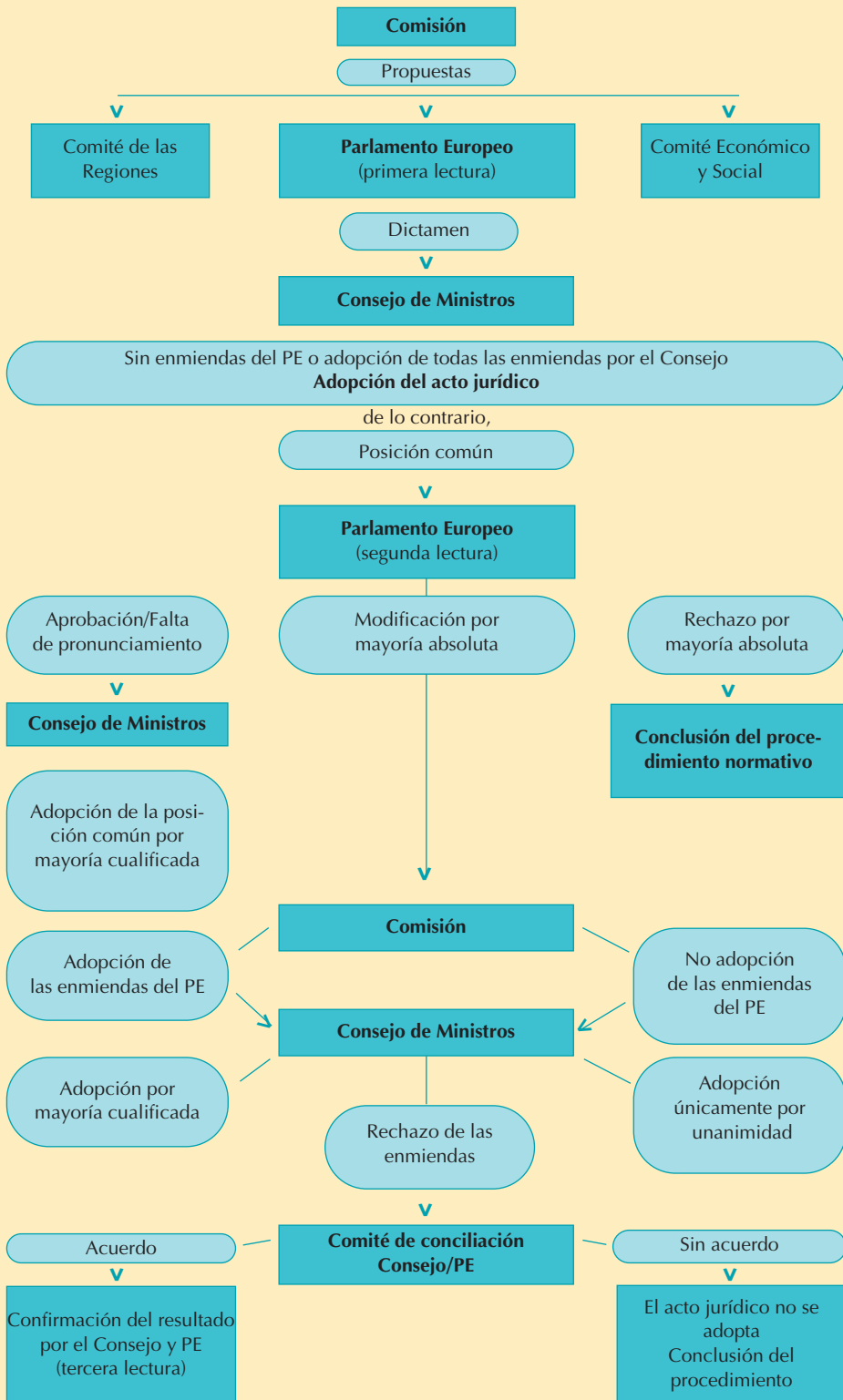
- En caso de rechazo, el Consejo sólo puede pronunciarse por unanimidad o bien no adoptar decisión alguna. En vista de las elevadas exigencias planteadas para la adopción en el Consejo, se produce un *bloqueo*. Por esa razón, el PE casi nunca recurre al rechazo.
- Por lo general propone *enmiendas*. En ese caso todo depende de si la Comisión

las acepta o no. Únicamente si la Comisión acepta las enmiendas, el Consejo se pronuncia con arreglo al procedimiento normal, es decir, por *mayoría cualificada* o bien *por unanimidad* en caso de que desee modificar la propuesta revisada por la Comisión. Por el contrario, si la Comisión no acepta las enmiendas del PE, para que el Consejo pueda adoptar la propuesta es necesaria la *unanimidad*. Así pues, resulta muy difícil que el PE, por sí solo, imponga sus puntos de vista al Consejo. Si el PE desea dar peso a sus opiniones, debe ganarse el apoyo de la Comisión. En todo caso, en este procedimiento el Consejo cuenta con un freno de emergencia, absteniéndose de aprobar las enmiendas del PE o la propuesta modificada de la Comisión y bloqueando de este modo el procedimiento normativo.

Procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado CE)

Por su propio concepto, el procedimiento de codecisión constituye una profundización del procedimiento de cooperación. Mientras que en éste el Consejo puede imponerse por unanimidad sobre los dictámenes del PE, en el procedimiento de codecisión, en su forma contemplada en el Tratado de Amsterdam, existe un «equilibrio de armamento» entre el Consejo y el Parlamento. En este procedimiento, el Consejo no puede confirmar su posición común tras el fracaso en el Comité de Conciliación. Con ello se aumenta la presión para llegar a un acuerdo en el procedimiento de conciliación, ya que de lo contrario fracasa el proceso normativo.

PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN



En la práctica normativa, este procedimiento ha pasado a ser el más importante. Así, se aplica en las disposiciones relativas a la prohibición de la discriminación por motivos de nacionalidad (artículo 12 del Tratado CE); la flexibilidad del ejercicio del derecho de residencia (apartado 2 del artículo 18 del Tratado CE); las medidas relativas a la libre circulación (artículo 40 del Tratado CE); las medidas relativas a la garantía de la seguridad social en el ejercicio de la libre circulación (artículo 42 del Tratado CE); las directivas relativas a la puesta en práctica de la libertad de establecimiento (apartado 2 del artículo 44 y apartado 1 del artículo 47 del Tratado CE); la realización de la libre prestación de servicios (artículo 55 del Tratado CE); la política de transportes (apartado 1 del artículo 71 y artículo 80 del Tratado CE); la creación del mercado interior (artículo 95 del Tratado CE); la política social, incluidas las medidas relativas a la igualdad de trato entre los sexos (artículos 137, 141 y 148 del Tratado CE); las medidas de desarrollo en materia de formación profesional y general (artículo 149 del Tratado CE), en el ámbito cultural (artículo 151 del Tratado CE) y en la sanidad (artículo 152 del Tratado CE); las acciones específicas destinadas a la protección de los consumidores (artículo 153 del Tratado CE); las directrices y proyectos de interés común para la realización de las redes transeuropeas (artículo 156 del Tratado CE); los fondos regionales (apartado 1 del artículo 162 del Tratado CE); la ejecución de programas de investigación (apartado 2 del artículo 172 del Tratado CE); la prosecución de los objetivos en materia de protección del medio ambiente contemplados en el artículo 174 del Tratado CE (apartado 1 del

artículo 175 del Tratado CE) y la puesta en práctica de los programas de protección ambiental (apartado 3 del artículo 175 del Tratado CE); las medidas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo (artículo 179 del Tratado CE); la adopción de principios generales para el acceso a los documentos (principios generales de transparencia, artículo 280 del Tratado CE); las medidas para la elaboración de estadísticas (artículo 285 del Tratado CE) y, finalmente, la constitución de un organismo de vigilancia independiente para la protección de datos (artículo 286 del Tratado CE).

Ilustrado de forma simplificada, el procedimiento de codecisión sigue las siguientes fases:

Primera lectura: también en este caso, el punto de partida es una propuesta de la Comisión que se transmite al Consejo, al PE y, en su caso, a los Comités consultivos. En una primera lectura, el PE delibera acerca de esta propuesta y remite su *dictamen* al Consejo. En esta fase, el CES y el CDR tienen la posibilidad de emitir sus respectivos dictámenes.

Si el PE no hace enmienda alguna a la propuesta de la Comisión, o si el Consejo adopta todas las enmiendas propuestas por el PE, el Consejo *puede* adoptar el acto jurídico en esta fase del procedimiento. De lo contrario se prepara la segunda lectura en el PE.

Segunda lectura: el Consejo adopta por mayoría cualificada una *posición común*, sobre la base de la propuesta de la Comisión, de los dictámenes del PE y los

Comités, y de sus propias convicciones. La posición común se debate en segunda lectura en el PE y éste tiene tres posibilidades de acción dentro de un plazo de tres meses:

1. Si el PE *aprueba* la posición común del Consejo o *no se pronuncia* en un plazo de tres meses, se considera que el acto jurídico ha sido adoptado de acuerdo con la posición común.
2. Si el PE *rechaza en su totalidad* la posición común (cosa que sólo es posible con la mayoría absoluta de los miembros del PE), concluye el procedimiento normativo. Ha desaparecido la antigua posibilidad que tenía el Consejo de recurrir en este caso al Comité de Conciliación.
3. Si el PE hace *enmiendas* a la posición común del Consejo se sigue el siguiente procedimiento:

Primero, el Consejo tiene la posibilidad de adoptar la posición común enmendada por el PE, si bien para ello debe adoptar todas las enmiendas de éste. Si por el contrario, el Consejo rechaza algunas enmiendas o no alcanza la mayoría necesaria para su aprobación (por ejemplo, se requiere unanimidad si la Comisión ha emitido un dictamen negativo respecto a las enmiendas del PE), el Presidente del Consejo debe convocar, en un plazo de seis semanas, de común acuerdo con el Presidente del PE, el **Comité de Conciliación**, formado por quince representantes del Consejo y quince del Parlamento que intervienen en régimen de igualdad. El objeto del procedimiento de conciliación es la posi-

ción común del Consejo sobre la base de las enmiendas propuestas por el PE; y su finalidad es elaborar un compromiso aceptable que encuentre las mayorías requeridas tanto en el Consejo como en el PE.

Tercera lectura: si el Comité de Conciliación aprueba un proyecto común del acto jurídico que se pretende adoptar, el Consejo y el PE deben confirmarlo en una tercera lectura dentro de un plazo de seis semanas. Independientemente de la posición de la Comisión respecto al proyecto de compromiso, en el Consejo basta con la mayoría cualificada (a menos que el Tratado prevea la unanimidad para dicho acto jurídico). El PE decide por mayoría absoluta de los votos emitidos. Este acto jurídico se considera adoptado por el **PE** y el **Consejo**, hecho que se refleja claramente asimismo en su título (por ejemplo, Reglamento del PE y del Consejo).

Si no prospera el procedimiento de conciliación, el acto jurídico se considera no adoptado y concluye el proceso normativo. De esta forma, este fracaso tiene las mismas consecuencias que el rechazo de la posición común por parte del Consejo o del PE en tercera lectura. Con esta disposición se eliminó la posibilidad, anterior al Tratado de Amsterdam, que tenía el Consejo de confirmar su posición común tras el fracaso del procedimiento de conciliación, confirmación que el PE sólo podía impedir mediante una decisión adoptada por mayoría absoluta de sus miembros.

El procedimiento de codecisión significa para el PE tanto un desafío como una oportu-

tunidad. Si bien para que este procedimiento tenga éxito se requiere un acuerdo en el Comité de Conciliación, contiene igualmente los primeros principios de una reforma fundamental de la relación entre el PE y el Consejo. Por primera vez existe en el procedimiento legislativo un régimen de igualdad entre ambos órganos. Ahora corresponde al PE y al Consejo demostrar su capacidad para llegar a compromisos y ponerse de acuerdo en el Comité de Conciliación sobre un proyecto común.

El procedimiento de aprobación

La forma más contundente de participación del PE en el procedimiento normativo dentro de la CE la representa el procedimiento de aprobación. Con arreglo a éste, un acto jurídico sólo puede adoptarse si ha recibido previamente la aprobación del PE. Sin embargo, este procedimiento no ofrece al PE un margen de acción directo en materia de contenido; el PE no puede proponer enmiendas o imponer su parecer en el procedimiento de aprobación, sino que se limita a la aprobación o rechazo del acto jurídico presentado.

Este procedimiento se prevé, por ejemplo, para la adhesión de Estados a la UE (artículo 49 del Tratado UE), la celebración de acuerdos de asociación y otros acuerdos básicos con terceros países (párrafo segundo del apartado 3 del artículo 300 del Tratado CE), la atribución de nuevas funciones al BCE (apartado 6 del artículo 105 del Tratado CE), las modificaciones del Estatuto del BCE (apartado 5 del artículo 107 del Tratado CE); y, por último, para el nombramiento del Presidente de la

Comisión y de la Comisión como órgano colegiado (apartado 2 del artículo 214 del Tratado CE).

El procedimiento simplificado

En este procedimiento, *una institución comunitaria* adopta actos jurídicos *sin propuesta de la Comisión*.

- En primer lugar, este procedimiento se aplica a aquellas medidas adoptadas por la *Comisión en el ejercicio de sus propias competencias* (por ejemplo, autorización de ayudas estatales nacionales).
- Mediante el procedimiento simplificado, el Consejo y la Comisión adoptan asimismo los *actos jurídicos no vinculantes*, es decir, las recomendaciones y los dictámenes. La Comisión no sólo se limita a los casos previstos en los Tratados, sino que también puede emitir recomendaciones y dictámenes cuando lo considere necesario (segundo guión del artículo 211 del Tratado CE, párrafo segundo del artículo 124 del Tratado CEEA). En el ámbito de la CECA, en cambio, sólo la Comisión puede emitir dictámenes.

Procedimiento de aprobación de disposiciones de ejecución

Por regla general, el Consejo delega en la Comisión las competencias correspondientes para la aprobación de las disposiciones de ejecución de los actos jurídicos por él adoptados. Únicamente en casos especiales el Consejo puede reser-

varse el ejercicio de las competencias de ejecución (tercer guión del artículo 202 del Tratado CE). En el ejercicio de las competencias de ejecución que se le han encomendado, la Comisión no puede modificar ni completar el acto jurídico correspondiente. El cumplimiento de las condiciones impuestas por el Consejo se garantiza mediante la intervención de comités. El procedimiento de decisión de los comités fue modificado en 1999 en pro de su simplificación, de la transparencia y de una mayor participación del PE y pasó de cinco a tres modalidades. El PE interviene actualmente en la medida en que se trate de adoptar medidas de ejecución para un acto jurídico en el que el PE haya participado de forma determinante en el marco del procedimiento de codecisión. En estos casos, el PE puede alegar en un dictamen motivado que la medida propuesta no se ajusta al marco del acto jurídico cuya ejecución debe regular y obligar a la Comisión a adaptar la medida de ejecución. Además, la Comisión tiene numerosas obligaciones de información y notificación al PE. A los tres procedimientos se aplican los siguientes principios:

Procedimiento consultivo: el ámbito de aplicación de este procedimiento abarca sobre todo las medidas necesarias para la ejecución de los actos jurídicos adoptados por el Consejo en relación con la realización del mercado interior.

El «comité consultivo» está compuesto por representantes de los Estados miembros y es dirigido por un representante de la Comisión.

El representante de la Comisión presenta al Comité un proyecto de las medidas que deben adoptarse, sobre el cual el Comité emite un dictamen dentro del plazo fijado por la Comisión con arreglo a la urgencia de dichas medidas. La Comisión debe tener en cuenta en lo posible este dictamen, aunque no está obligada a ello, e indica al Comité hasta qué punto se han aceptado las propuestas y modificaciones de este último.

Procedimiento de administración: este procedimiento se aplica en particular a la adopción de medidas para la ejecución de la política agrícola común, de la política pesquera común o de programas que tengan un efecto importante sobre el presupuesto.

Antes de adoptar las medidas propuestas, la Comisión debe consultar a un comité de administración compuesto por representantes de los Estados miembros. El comité emite un dictamen sobre el proyecto de medidas que requiere la mayoría cualificada (apartado 2 del artículo 205 del Tratado CE) de los miembros del comité. Si el acto jurídico correspondiente fue adoptado mediante el procedimiento de codecisión por el PE y el Consejo, la Comisión presenta igualmente el proyecto de medidas al PE. Éste comprueba si la medida propuesta se ajusta al marco de las competencias de ejecución encomendadas a la Comisión. Si no es así, el PE da a conocer su opinión en una resolución motivada. La Comisión puede o bien presentar al comité un nuevo proyecto, tomando en consideración esta resolución, o bien continuar con el procedimiento o dejar en manos del PE y del Consejo la adopción de la medida

mediante la correspondiente propuesta. La Comisión comunica al PE y al comité la medida que pretende adoptar de conformidad con la resolución del PE. Si la Comisión opta por proseguir con el procedimiento o no se produce una resolución del PE, la primera adopta las medidas propuestas con efectos inmediatos. Sin embargo, si estas medidas no coinciden con el dictamen del comité, la Comisión debe comunicar sin demora las medidas adoptadas al Consejo y suspende la ejecución de las mismas por un período no superior a tres meses. El Consejo puede adoptar otra decisión por mayoría cualificada en un plazo de tres meses.

Procedimiento de reglamentación: el procedimiento de reglamentación se emplea para medidas de alcance general con las que deben aplicarse la principales disposiciones del acto jurídico que se desea ejecutar, como por ejemplo, medidas para la protección de la salud o la seguridad de las personas, animales o plantas.

También este Comité está compuesto por representantes de los Estados miembros y emite por mayoría cualificada un dictamen sobre las disposiciones de ejecución previstas destinado a la Comisión.

A diferencia del procedimiento de administración, la posición de la Comisión es considerablemente más débil si el comité rechaza sus medidas, lo cual se equipara además a la no emisión de un dictamen. En estos casos, la Comisión no puede aplicar sus medidas de ejecución, sino que debe presentar las medidas previstas al Consejo para su adopción y notificarlas al PE. El PE comprueba si las medidas propuestas se

atienen al marco de los límites impuestos por el acto jurídico correspondiente y comunica al Consejo su posición. El Consejo puede pronunciarse por mayoría cualificada en un plazo máximo de tres meses sobre la propuesta de la Comisión, teniendo en cuenta la posición del PE. Si el Consejo se pronuncia en contra, la Comisión la revisa y puede o bien presentar al Consejo una propuesta modificada, o bien volver a presentar su propuesta anterior o dejar en manos de Consejo y PE la adopción de las medidas mediante la correspondiente propuesta. Si transcurrido el plazo de tres meses, el Consejo no ha adoptado el acto jurídico de ejecución propuesto ni se ha pronunciado en contra de la propuesta de medidas de ejecución, la Comisión adopta dicho acto jurídico.

• EL SISTEMA DE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA CE

En el núcleo del sistema de protección jurídica se sitúan el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y el Tribunal de Primera Instancia (TPI), adjunto al mismo. El TJCE ejerce la máxima potestad jurisdiccional y, junto con el TPI, la potestad judicial exclusiva en todas las cuestiones del Derecho comunitario. El sistema de protección jurídica de la CE ofrece las siguientes vías de actuación al TJCE/TPI:

Procedimiento por incumplimiento del Tratado (artículo 226 del Tratado CE)

Este procedimiento sirve para determinar si un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le impone el Derecho

comunitario y se sigue exclusivamente ante el TJCE. En vista de la gravedad de esta acusación, antes del recurso ante el TJCE hay un procedimiento previo en el cual se brinda la oportunidad al Estado miembro afectado de presentar sus observaciones al respecto. Si dicho procedimiento no dilucida las cuestiones en litigio, la Comisión o un Estado miembro (artículo 227 del Tratado CE) pueden presentar un recurso por incumplimiento del Tratado ante el TJCE. En la práctica, esta iniciativa corresponde generalmente a la Comisión. El TJCE examina el caso y determina si se han violado o no los Tratados. En caso de determinar una vulneración de los Tratados, el Estado miembro está obligado a subsanar sin demora la deficiencia observada. Si el Estado miembro no cumple esta sentencia, la Comisión tiene la posibilidad de exigir, a través de una segunda sentencia, el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva al Estado miembro que haya incumplido los Tratados y no haya cumplido una sentencia del TJCE (artículo 228 del Tratado CE).

Recurso de anulación (artículo 230 del Tratado CE)

Mediante este recurso es posible declarar la nulidad de los actos jurídicos vinculantes del Consejo, la Comisión, el PE y el BCE. Si ciudadanos o empresas comunitarias actúan en el litigio en calidad de demandante o demandado, el recurso debe presentarse ante el TPI. Los litigios entre órganos comunitarios, en cambio, deben dirimirse ante el TJCE.

El recurso de anulación puede basarse en la incompetencia del órgano correspondiente, defectos de forma sustanciales, la violación del Tratado o del Derecho derivado o la desviación de poder. Puede ser interpuesto por los Estados miembros, el Consejo o la Comisión. Esta legitimidad activa corresponde igualmente al PE, al Tribunal de Cuentas Europeo y al BCE para la defensa de sus derechos. En cambio, los ciudadanos y empresas de la Unión sólo pueden presentar recurso de anulación contra aquellas decisiones que, a pesar de ir destinadas a otras personas, les afectan de forma directa e individual. El requisito del efecto directo e individual se considera cumplido, según la jurisprudencia del TJCE, si el acto distingue a una persona de tal manera que se destaca a ésta respecto de los demás agentes económicos. Mediante este criterio de «inmediatez» se pretende garantizar que sólo se recurra al TJCE y al TPI si la forma y naturaleza de la limitación de la posición jurídica del demandante ya han sido determinadas con seguridad, lo cual puede resultar problemático en aquellos casos en que los actos jurídicos comunitarios aún requieren su ejecución por parte de los Estados miembros. El criterio de «individualidad» pretende, además, excluir la «acusación popular».

Si el recurso está motivado, el TJCE o el TPI declaran nulo el acto impugnado con efectos retroactivos. En casos justificados, el TJCE/TPI puede limitar la declaración de nulidad al período posterior a la sentencia. A fin de proteger los derechos e intereses de los recurrentes, éstos quedan excluidos de la limitación de los efectos de una sentencia de anulación.

Recurso por omisión (artículo 232 del Tratado CE)

Este recurso complementa la protección jurídica frente al Consejo, a la Comisión, al PE y al BCE, ya que permite recurrir judicialmente contra la omisión ilegal de un acto jurídico comunitario. En lo relativo al reparto de competencias entre el TJCE y el TPI, se aplican los mismos principios que en el recurso de anulación. Sin embargo, para presentar este recurso debe seguirse un procedimiento previo, en el cual el demandante debe instar a actuar a la institución comunitaria correspondiente. El objeto de un recurso promovido por las instituciones es la petición de que se determine que dicha institución se ha abstenido de adoptar un acto jurídico y que, por tanto, se ha vulnerado el Tratado. En el caso de los ciudadanos y empresas de la Unión, el objeto del recurso por omisión se limita a la petición de que se determine que una institución comunitaria no ha adoptado, en violación del Tratado, un acto jurídico destinado al demandante. Con la sentencia definitiva tan sólo se determina la improcedencia de una determinada omisión. En cambio, el TJCE y el TPI no están facultados para imponer en su sentencia una obligación de adoptar la medida requerida. La parte derrotada en el juicio únicamente está obligada a adoptar las medidas que se desprenden de la sentencia del TJCE o del TPI (artículo 233 del Tratado CE).

Recurso de indemnización (artículo 235 y apartado 2 del artículo 288 del Tratado CE)

Este recurso brinda a los ciudadanos y empresas de la Comunidad, pero también

a los Estados miembros que han sufrido un perjuicio a causa de un error cometido por los servicios de la CE, la posibilidad de exigir una indemnización ante el TPI (ciudadanos y empresas) o el TJCE (Estados miembros). Existe una laguna en la regulación de las condiciones de responsabilidad de la CE, que se determinan con arreglo a los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, los cuales, a su vez, han sido desarrollados por el TJCE. Con arreglo a la jurisprudencia de este último, la obligación de indemnización de la CE está sujeta a las siguientes condiciones: 1) Actuación contraria al Derecho de una institución comunitaria o de un funcionario de la CE en el ejercicio de sus funciones. Por lo que se refiere a la responsabilidad sobre los actos normativos improcedentes de la CE (reglamentos y directivas), no basta simplemente que estos actos sean ilegales, sino que debe haberse infringido de forma notable y evidente una norma jurídica de jerarquía superior destinada a la protección del individuo. No es fácil determinar cuándo se ha cometido una vulneración suficientemente cualificada del Derecho comunitario. El TJCE toma en consideración, en particular, el número limitado de personas afectadas por la medida ilegal y el alcance del daño sufrido, que debe superar los límites de los riesgos económicos normales del sector económico de que se trate. 2) Existencia de un daño. 3) Existencia de un nexo causal entre el daño sufrido y la actuación de la Comunidad. 4) No es necesario que exista culpa por parte de la institución comunitaria que haya actuado.



Recurso de los funcionarios (artículo 236 del Tratado CE)

El TPI conoce de los litigios surgidos por causa de las relaciones de servicio entre la Comunidad y sus funcionarios o sus supervivientes.

Recurso de casación (apartado 1 del artículo 225 del Tratado CE, artículos 110 y siguientes, Reglamento de procedimiento del TJCE)

La relación entre el TJCE, por una parte, y el TPI, por otra, está regulada de tal forma que es posible presentar un recurso limitado a las cuestiones de Derecho ante el TJCE contra todas las decisiones del TPI. Este recurso puede basarse en la incompetencia del TPI, en un vicio de procedimiento que haya perjudicado los intereses del demandante o en una violación del Derecho comunitario por parte del TPI. Si el recurso es admisible y está justificado, el TJCE anula la decisión del TPI. Si la causa está sustanciada, puede dirimir él mismo el litigio; de lo contrario, la remite de nuevo al TPI para que éste adopte una nueva decisión conforme al criterio jurídico del TJCE.

Medidas provisionales (artículos 242 y 243 del Tratado CE)

Los recursos presentados ante el TJCE y el TPI, así como los recursos presentados ante el TJCE contra decisiones del TPI, carecen de efecto suspensivo. A cambio existe la posibilidad de solicitar ante estos tribunales *la suspensión de la*

ejecución del acto impugnado (artículo 242 del Tratado CE) o *la adopción de las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo* (artículo 243 del Tratado CE).

El fundamento de una solicitud de adopción de medidas provisionales se evalúa, en la práctica de la jurisprudencia, con arreglo a los siguientes criterios: 1) Posibilidades de éxito en la causa principal (*«fumus boni juris»*): las posibilidades de éxito se enjuician en el marco de un examen sumarial de los hechos alegados por el solicitante. 2) Urgencia de la orden: la urgencia se evalúa en función de si la orden solicitada es necesaria para evitar un daño grave e irreparable al solicitante. Para ello se utilizan como criterios de evaluación el tipo y la gravedad de la vulneración del Derecho, así como sus efectos perjudiciales concretos y definitivos sobre el patrimonio y los demás bienes jurídicamente protegidos del solicitante. Un perjuicio financiero sólo se considera daño grave e irreparable si dicho daño no pudiese indemnizarse plenamente en caso de que el solicitante resultase vencedor en la causa principal. 3) *Ponderación de intereses*: las posibles desventajas para el solicitante en caso de que se rechace la adopción de medidas provisionales se ponderan respecto del interés de la CE en que la medida se ejecute de inmediato y respecto de los inconvenientes que pudieran sufrir terceras personas en caso de que se adoptasen dichas medidas.

Procedimiento prejudicial (artículo 234 del Tratado CE)

Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden dirigirse al TJCE a través de las cuestiones prejudiciales. Cuando un tribunal nacional tiene que aplicar disposiciones de Derecho comunitario en el marco de una causa de la que esté conociendo, dicho tribunal puede suspender este procedimiento y preguntar al TJCE si el acto jurídico adoptado por las instituciones comunitarias es válido o cómo deben interpretarse dicho acto jurídico y los Tratados comunitarios. Para ello, el magistrado nacional formula una cuestión de Derecho a la cual el TJCE responde en forma de sentencia y no de dictamen, con lo que ya se expresa externamente el carácter vinculante de su resolución judicial. Sin embargo, las cuestiones prejudiciales no constituyen procedimientos contenciosos, como los demás procedimientos aquí descritos, que persiguen la resolución de un litigio, sino que representan únicamente una parte de la totalidad de un procedimiento que comienza y termina ante un tribunal nacional.

El objetivo de este procedimiento es ante todo garantizar una interpretación uniforme del Derecho comunitario y, con ello, la unidad del ordenamiento jurídico comunitario. Aparte de esta función de preservación de la uniformidad jurídica dentro de la CE, este procedimiento también reviste importancia para la protección de los derechos individuales. El ejercicio de la posibilidad concedida a los tribunales nacionales de comprobar la compatibilidad entre Derecho nacional y Derecho comunitario y, en caso de incompatibilidad, de aplicar

el Derecho comunitario directamente aplicable, presupone que el contenido y el alcance de este último se hallan claramente definidos. Por regla general, dicha claridad sólo puede establecerse mediante una cuestión prejudicial dirigida al TJCE, de forma que dichas cuestiones proporcionan al ciudadano comunitario la posibilidad de oponerse al acto contrario al Derecho comunitario de su propio Estado miembro y de alegar el contenido de éste ante los tribunales nacionales. Debido a esta doble función, las cuestiones prejudiciales se asemejan hasta cierto punto a las limitadas posibilidades de recurso de los individuos ante el TJCE y revisten así suma importancia para la protección jurídica de estos últimos. El éxito de estas cuestiones depende en última instancia de la «buena disposición» de los jueces y tribunales nacionales a presentarlas.

Objeto de las cuestiones prejudiciales: por una parte, el TJCE decide acerca de cuestiones relativas a la *interpretación* del Derecho comunitario y, por otra, ejerce un «control de validez» sobre los actos jurídicos de las instituciones comunitarias y del Banco Central Europeo. Las disposiciones de Derecho nacional no pueden ser objeto de una cuestión prejudicial. En el marco de este procedimiento, el TJCE no está facultado para interpretar el Derecho nacional ni evaluar su compatibilidad con el Derecho comunitario. A menudo, este aspecto no se tiene en cuenta en las cuestiones prejudiciales remitidas al TJCE. En ellas encontramos numerosas preguntas sobre la compatibilidad de una disposición jurídica nacional con una disposición de Derecho comunitario, o bien se piden aclaraciones sobre la

aplicabilidad de una disposición comunitaria determinada en un litigio que debe dirimir un órgano jurisdiccional nacional. El TJCE no desestima simplemente estas cuestiones planteadas, inadmisibles en sí mismas, sino que las reinterpreta en el sentido de que el tribunal nacional solicita criterios para la interpretación de la norma comunitaria correspondiente a fin de evaluar la compatibilidad del Derecho nacional aplicable con el Derecho comunitario. Para ello, el TJCE procede de tal forma que, de entre todo el material presentado por el tribunal nacional, en particular de los motivos en que se fundamenta la cuestión prejudicial, destaca aquellos elementos del Derecho comunitario que requieren una interpretación con arreglo al objeto del litigio.

Legitimación para presentar cuestiones prejudiciales: tienen derecho a presentar cuestiones prejudiciales todos los «*órganos jurisdiccionales de los Estados miembros*». El término órgano jurisdiccional debe entenderse con arreglo al Derecho comunitario y no se refiere a la denominación, sino a la función y posición de una institución dentro del sistema de protección jurídica de los Estados miembros. De esta forma, son órganos jurisdiccionales todas las instituciones independientes, es decir, no sujetas a instrucciones, que deben adoptar resoluciones en un procedimiento regulado por el ordenamiento jurídico del Estado a fin de resolver litigios con efectos legales. De acuerdo con ello, están legitimados para presentar cuestiones prejudiciales los tribunales constitucionales de los Estados miembros o las instancias destinadas a la resolución de litigios situados fuera de la jurisdic-

ción estatal, pero no los tribunales de arbitraje privados. El hecho de que un Juez nacional haga uso de su derecho a plantear cuestiones prejudiciales con relación a un litigio sobre el que debe decidir depende de la *pertinencia* de las cuestiones relativas al Derecho comunitario. Las partes del litigio sólo pueden formular propuestas. El TJCE comprueba la pertinencia únicamente para dilucidar si se trata de una cuestión prejudicial, es decir, si la pregunta formulada se refiere realmente a la interpretación del Tratado CE o a la validez de una actuación de un órgano comunitario, o bien si se trata de un auténtico litigio, es decir, si no se trata únicamente de una pregunta hipotética o artificial que lleve al TJCE a emitir un dictamen jurídico por vía del procedimiento prejudicial. El TJCE únicamente desestima cuestiones prejudiciales por estos motivos en casos excepcionales, ya que siempre actúa con cierta cautela en vista de la particular importancia de la cooperación judicial contemplada en el Tratado CE para examinar estos dos puntos de vista. Sin embargo, la jurisprudencia reciente muestra que el TJCE ha aumentado los requisitos de admisibilidad hasta el punto de que se toma muy en serio la exigencia ya planteada de una exposición suficientemente clara y detallada de los antecedentes de hecho y de Derecho del procedimiento inicial y, en caso de que falten dichos datos, se declara incapaz de llevar a cabo una interpretación objetiva del Derecho comunitario y desestima por inadmisibile la solicitud de cuestión prejudicial.

Obligación de presentación de cuestiones prejudiciales: tiene obligación de presentar cuestiones prejudiciales cualquier órgano

jurisdiccional cuya decisión no sea susceptible de ulterior recurso en el Derecho nacional. El término *recurso* comprende todos los remedios jurídicos que permiten que una decisión adoptada por un tribunal pueda ser revisada por una instancia judicial superior por motivos de hecho y de Derecho (por ejemplo, recurso de apelación) o tan solo de Derecho (por ejemplo, recurso de casación). No incluye, en cambio, los remedios jurídicos ordinarios con efectos limitados y específicos (por ejemplo, el procedimiento de revisión o la demanda de anticonstitucionalidad). El órgano jurisdiccional obligado a presentar una cuestión prejudicial sólo puede prescindir de dicha obligación si considera que la misma no va a influir en el resultado del litigio, que ya ha sido decidida por el TJCE o bien no cabe duda razonable acerca de la interpretación de la disposición de Derecho comunitario. Por el contrario, existe una obligación absoluta de presentación de una cuestión prejudicial cuando un tribunal nacional considera que un acto jurídico comunitario no es válido. A este respecto, el TJCE ha establecido inequívocamente que es la única instancia facultada para determinar la ilegitimidad del Derecho comunitario. Por ello, los órganos jurisdiccionales nacionales deben aplicar y respetar el Derecho comunitario hasta que el TJCE establezca que éste carece de validez. Existe una particularidad para aquellos tribunales que actúan en el marco de un procedimiento para la concesión de medidas provisionales. Según la jurisprudencia más reciente del TJCE, dichos tribunales están facultados, en determinadas condiciones, para suspender la ejecución de un acto administrativo basado en un reglamento

comunitario o para adoptar medidas provisionales encaminadas a constituir provisionalmente posiciones o relaciones jurídicas litigiosas sin tener en cuenta la existencia de una normativa comunitaria.

La inobservancia de la obligación de presentar cuestiones prejudiciales constituye asimismo una violación del Tratado CE que se atribuye al Estado miembro correspondiente y, por ende, puede sancionarse a través del *procedimiento por incumplimiento del Tratado*. Sin embargo, los efectos prácticos de tal infracción son sumamente limitados, ya que el Gobierno de dicho Estado miembro puede no cumplir una posible condena por parte del TJCE, al no estar facultado para impartir instrucciones al órgano jurisdiccional nacional en cuestión debido a la independencia de los tribunales y al principio de división de poderes. Desde el reconocimiento de la *responsabilidad* de los Estados miembros por las violaciones del Derecho comunitario (a este respecto, véase el siguiente capítulo) presenta mayores probabilidades de éxito la posibilidad de que un individuo exija del Estado miembro correspondiente la indemnización de los daños sufridos por el incumplimiento de la obligación de presentar una cuestión prejudicial.

Efectos del procedimiento prejudicial: la decisión prejudicial, que adopta la forma de una sentencia, obliga al tribunal solicitante y a todos los demás órganos jurisdiccionales que se ocupan del litigio correspondiente. Además, en la práctica esta decisión reviste un efecto prejudicial considerable para otros procedimientos similares.

• LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO

La responsabilidad de los Estados miembros con relación a los perjuicios sufridos por los individuos a causa de una violación del Derecho comunitario imputable a dicho Estado fue establecida por el TJCE con arreglo a este principio en su sentencia de 5 de marzo de 1996 en los asuntos acumulados C-46/93, «*Brasserie du pêcheur*» y C-48/93, «*Factortame*». Se trata de una sentencia básica que por su importancia se sitúa en el mismo nivel que las sentencias anteriores del TJCE relativas a la primacía del Derecho comunitario, al efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario y al reconocimiento de los derechos fundamentales propios de la Comunidad. El propio TJCE la designa «el corolario necesario del efecto directo reconocido a las disposiciones comunitarias cuya infracción ha dado lugar al daño causado» y refuerza considerablemente las posibilidades de los individuos de instar a los órganos estatales de los tres poderes (ejecutivo, legislativo, pero también el judicial) a cumplir y aplicar el Derecho comunitario. El TJCE amplía así su jurisprudencia introducida con las sentencias en los asuntos «*Francovich*» y «*Bonifaci*». Mientras que entonces la responsabilidad de los Estados miembros se limitaba al caso en que los daños sufridos por el individuo se debieran a la transposición fuera de plazo de una directiva que confiere derechos a los individuos, pero que no tiene efectos directos, esta

reciente sentencia da lugar a un *supuesto general de responsabilidad* que comprende cualquier violación del Derecho comunitario imputable al Estado.

Responsabilidad por acción u omisión normativa de los Estados miembros

Esta responsabilidad está sujeta a tres requisitos que, en lo esencial, coinciden con las condiciones de responsabilidad a las que está sometida la Comunidad en una situación análoga.

1. La norma jurídica comunitaria infringida deberá tener por objeto conferir derechos a los individuos.
2. La violación deberá estar suficientemente cualificada, es decir, un Estado miembro deberá haber transgredido de forma grave y manifiesta los límites de sus poderes discrecionales. Esta evaluación corresponde a los *órganos jurisdiccionales nacionales*, que son los únicos competentes para determinar los hechos y calificar la infracción correspondiente del Derecho comunitario. No obstante, el TJCE fija en su sentencia algunas orientaciones básicas a los tribunales nacionales. A este respecto,

«entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades

nacionales o comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario. En cualquier caso, una violación del Derecho comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido».

3. Deberá existir un *nexo causal directo* entre el incumplimiento de la obligación del Estado miembro y los daños sufridos por las personas lesionadas. No se exige una *culpabilidad* (intencionalidad o negligencia) superior a la violación suficientemente cualificada del Derecho comunitario.

Responsabilidad en caso de incumplimiento del Derecho comunitario por parte del poder judicial

El TJCE no deja duda alguna sobre el hecho de que los principios de responsabilidad así desarrollados también son aplicables al tercer poder, es decir, a los órganos jurisdiccionales. Las sentencias de éstos ya no sólo pueden revisarse en las diversas instancias, sino también —en la medida en que se hayan dictado incumpliendo o infringiendo las normas del Derecho comunitario— en el marco de un proceso por daños y perjuicios ante los tribunales competentes de los Estados miembros. En dicho procedimiento también deben comprobarse de nuevo, al verificarse si ha existido violación del Derecho comunitario, las cuestiones materiales que afectan al Derecho comunitario, sin que el tribunal competente pueda ampararse en posibles efectos vinculantes de la sentencia. La instancia a la que deben dirigirse los tribunales nacionales para resolver posibles problemas de interpretación o validez de las normas de Derecho comunitario en cuestión o la conformidad con el Derecho comunitario de las normativas nacionales en materia de responsabilidad sería una vez más el TJCE, en el marco de un procedimiento prejudicial (artículo 234 del Tratado CE).

EL LUGAR DEL DERECHO COMUNITARIO EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta todo lo que se ha expuesto sobre la estructura de la UE y de su ordenamiento jurídico, no es fácil determinar el lugar que ocupa el Derecho comunitario dentro del conjunto del sistema jurídico y delimitar las fronteras que lo separan de otros ordenamientos jurídicos. Hay que excluir de entrada dos intentos de clasificación: del mismo modo que el Derecho comunitario no puede considerarse una simple recopilación de acuerdos entre Estados, tampoco se puede entender como parte o apéndice de los ordenamientos jurídicos nacionales.

• LA AUTONOMÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

Con la creación de las Comunidades, los Estados miembros han limitado su soberanía legislativa y establecido un ordenamiento jurídico autónomo que es vinculante para sus ciudadanos y para ellos mismos y que sus tribunales están obligados a aplicar.

Estas afirmaciones ya las formuló el TJCE en el famoso asunto «Costa/ENEL» de 1964, mencionado anteriormente, en el que el señor Costa impugnó la nacionalización de la producción y suministro de electricidad en Italia y la transferencia de las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa ENEL.

La autonomía del ordenamiento jurídico comunitario reviste una importancia fundamental para la existencia de la CE, ya que sin ella no se podría evitar que los derechos nacionales socavarán el Derecho comunitario ni garantizar la validez uniforme del mismo en todos los Estados miembros. Gracias a la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, los conceptos del Derecho comunitario se definen en función de las necesidades de éste y de los objetivos de la Comunidad. Esta definición conceptual específica de la Comunidad es indispensable, puesto que los derechos garantizados por el ordenamiento comunitario correrían peligro si cada Estado miembro pudiera determinar en última instancia el ámbito de aplicación de las libertades garantizadas por el Derecho comunitario a través de su propia definición del contenido de dichos conceptos. A título de ejemplo, podemos citar el concepto de «trabajador», que determina el alcance del derecho a la libre circulación. Por su contenido comunitario específico, el término «trabajador» puede muy bien desviarse de los utilizados y conocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Asimismo, el Derecho comunitario es la única norma aplicable a los actos jurídicos comunitarios, y no el Derecho constitucional o la legislación nacional ordinaria.

Ahora bien, en vista de esta autonomía del ordenamiento jurídico comunitario, ¿cómo



puede describirse la relación entre el Derecho comunitario y el nacional?

Aun cuando el Derecho comunitario representa un ordenamiento jurídico autónomo con respecto a los ordenamientos de los Estados miembros, no debe pensarse que el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos de los Estados miembros se superponen como los estratos de la corteza terrestre. Dos argumentos desmienten una demarcación tan rígida de estos ordenamientos jurídicos: por una parte, el hecho de que afectan a las mismas personas, que se convierten así en ciudadanos del Estado y de la Unión en una sola persona; por otra, dicho punto de vista no tendría en cuenta que el

Derecho comunitario sólo puede tener vida si se integra en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En realidad, el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales se encuentran engranados entre sí y dependen uno del otro.

• LA COOPERACIÓN ENTRE EL DERECHO COMUNITARIO Y EL DERECHO NACIONAL

Este aspecto de la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho nacional comprende aquellos vínculos en los que ambos se complementan mutuamente. El artículo 10 del Tratado CE describe gráficamente esta relación con las siguientes palabras:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado».

Este principio general se formuló a sabiendas de que el ordenamiento jurídico comunitario por sí solo no está en condiciones de realizar los objetivos perseguidos con la creación de la CE. A diferencia de los ordenamientos nacionales, el ordenamiento jurídico comunitario no constituye un sistema cerrado, sino que requiere para su ejecución la infraestructura de los ordenamientos jurídicos nacionales. Por ello, todos los órganos estatales —el poder legislativo, ejecutivo (incluida la administración) y judicial— deben comprender que el ordenamiento jurídico comunitario no es algo «exterior» o «ajeno», sino que los Estados miembros y las instituciones comunitarias constituyen un todo inseparable para la realización de los objetivos comunes. De esta manera, la Comunidad Europea no es sólo una comunidad de intereses, sino sobre todo una comunidad solidaria. De ello se desprende que los Tratados comunitarios y las disposiciones jurídicas adoptadas por las instituciones comunitarias para su ejecución no sólo deben ser respetados por las autoridades de los Estados miembros, sino que éstas también deben ejecutarlas y darles vida. Esta cooperación entre el Derecho comunitario y el Derecho nacio-

nal adopta tantas formas que aquí sólo podremos ilustrarlas con unos cuantos ejemplos significativos.

El sistema de directivas que ya hemos abordado en el capítulo consagrado a los actos jurídicos es la expresión de la estrecha relación y de la complementariedad entre el ordenamiento jurídico comunitario y el nacional. Mientras que la propia directiva únicamente establece el objetivo perseguido de una forma vinculante para los Estados miembros, compete a la instancias nacionales, es decir, al Derecho nacional, decidir de qué forma y con qué medios debe realizarse dicho objetivo. En el ámbito *jurisdiccional* se establece una estrecha relación a través del procedimiento prejudicial contemplado en el artículo 234 del Tratado CE. En dicho procedimiento, los tribunales nacionales pueden (deben) plantear al TJCE cuestiones relativas a la interpretación y validez del Derecho comunitario con carácter prejudicial, que pueden ser relevantes en los procesos que están tramitando. Las cuestiones prejudiciales ponen de manifiesto, por una parte, que también los tribunales de los Estados miembros deben respetar y aplicar el Derecho comunitario y, por otra, que la interpretación y evaluación de la validez de éste forma parte de las competencias exclusivas del TJCE. La interdependencia entre el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos nacionales también se manifiesta, por último, cuando se trata de colmar las *lagunas del ordenamiento jurídico comunitario*. Esto se lleva a cabo, por ejemplo, cuando el Derecho comunitario remite a las disposiciones existentes en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a fin de completar algunas

normas. Así, el destino de una normativa comunitaria viene determinado, a partir de cierto punto, por las disposiciones jurídicas nacionales en la materia. En general, esto se aplica a la totalidad de la *ejecución del Derecho comunitario*, en la medida en que este último no establece normas propias para su puesta en práctica. En todos estos casos, las autoridades nacionales proceden a la ejecución de las normativas comunitarias con arreglo a las disposiciones del Derecho nacional. No obstante, este principio se aplica únicamente en la medida en que para ello no se cuestione la eficacia de la normativa comunitaria y se tengan en cuenta las necesidades de la aplicación uniforme del Derecho comunitario, ya que en todo caso debe evitarse que los agentes económicos sean tratados con arreglo a normas distintas y, por ende, de forma injusta.

- **EL CONFLICTO ENTRE
EL DERECHO COMUNITARIO
Y EL DERECHO NACIONAL**

Las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional se caracterizan igualmente por el hecho de que el ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos nacionales a veces se enfrentan. Se habla entonces de un conflicto entre uno y otros. Esta situación se produce siempre que una disposición de Derecho comunitario establece derechos y obligaciones directos para los ciudadanos de la Comunidad y su contenido contradice una norma de Derecho nacional. Tras esta problemática en apariencia tan sencilla, se ocultan dos cuestiones fundamentales acerca de la estructura de la CE, cuya solución vendría a constituir la piedra de toque de la existencia del ordena-

miento jurídico comunitario: la *aplicabilidad directa del Derecho comunitario* y la *primacía del Derecho comunitario* sobre el Derecho nacional correspondiente.

La aplicabilidad directa del Derecho comunitario

La aplicabilidad directa del Derecho comunitario implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directos tanto a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad.

Uno de los grandes logros del TJCE es haber impuesto la aplicabilidad directa de las disposiciones del Derecho comunitario contra la resistencia inicial de algunos Estados miembros, garantizando así la existencia del ordenamiento jurídico comunitario. El punto de partida de su jurisprudencia fue el caso, ya descrito, de la empresa de transportes neerlandesa Van Gend & Loos, que se opuso ante un tribunal de los Países Bajos al aumento de los derechos de aduana por la importación de un producto químico procedente de la República Federal de Alemania. El resultado de este litigio dependía en última instancia de si los individuos pueden invocar el antiguo artículo 12 del Tratado CEE (actualmente artículo 25 del Tratado CE), que prohíbe expresamente a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común, para impugnar un arancel contrario a los Tratados. El TJCE se pronunció, en contra del parecer de numerosos Gobiernos y sus Abogados Generales, a favor de la aplicabilidad directa de las disposiciones del Derecho

comunitario, alegando la naturaleza y la finalidad de la Comunidad. En su exposición de motivos, el TJCE señalaba:

«[...] que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico [...] cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos [...] que esos derechos nacen, no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera perfectamente definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias».

Ahora bien, con esta declaración no se ha avanzado mucho, ya que sigue sin dilucidarse *qué disposiciones* del Derecho comunitario son *directamente aplicables*. El TJCE abordó esta cuestión en relación con las disposiciones del Derecho comunitario primario y estableció que todas las normas de los Tratados constitutivos pueden ser directamente aplicables a los individuos siempre que: 1) estén formuladas sin condiciones, 2) sean completas en sí mismas y desde una óptica jurídica, y, por ende, 3) no precisen para su cumplimiento o eficacia otros actos de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias.

Esto es lo que preveía el antiguo artículo 12 del Tratado CEE, de forma que también la empresa Van Gend & Loos podía, a partir de esta disposición, hacer valer derechos que el

tribunal de los Países Bajos debía garantizar, declarando en consecuencia contrarios al Tratado los derechos de aduana impuestos. A raíz de esta sentencia, el TJCE reconoció posteriormente la aplicabilidad directa de otras disposiciones del Tratado que revisten una importancia mucho mayor para los ciudadanos comunitarios que la del antiguo artículo 12 del Tratado CEE. Cabe destacar las sentencias relativas a la aplicación directa de la libre circulación (artículo 39 del Tratado CE), de la libertad de establecimiento (artículo 43 del Tratado CE) y de la libre prestación de servicios (artículo 49 del Tratado CE).

El TJCE se pronunció a favor de la aplicabilidad directa de la *libertad de circulación* en el asunto «Van Duyn». Los hechos eran los siguientes: a la Sra. Van Duyn, ciudadana neerlandesa, se le había denegado en mayo de 1973 el permiso de entrada en el Reino Unido porque pretendía trabajar como secretaria en la «Church of Scientology», una escuela que el Ministerio del Interior británico consideraba un «peligro social». Invocando las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores, la Sra. Van Duyn recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia (*High Court*), solicitando que éste determinara si tenía derecho a residir en el Reino Unido para ejercer una actividad por cuenta ajena y si tenía derecho a un permiso de entrada en el Reino Unido. A la cuestión prejudicial presentada por este tribunal, el TJCE respondió que el artículo 39 del Tratado CE era directamente aplicable y, en consecuencia, concedía un derecho a las personas, que éstas podían invocar ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro.

El Consejo de Estado belga hizo que el TJCE abordara la aplicabilidad directa de la *libertad de establecimiento*. El Consejo debía resolver el recurso interpuesto por el abogado neerlandés J. Reyners, en el que invocaba sus derechos derivados del artículo 43 del Tratado CE. El señor Reyners se vio obligado a interponer dicho recurso después de que se le denegara —a pesar de haber superado con éxito los exámenes pertinentes en el país— la autorización para ejercer la abogacía en Bélgica debido a su condición de extranjero. En su sentencia de 21 de julio de 1974, el TJCE se pronunció sobre este asunto, señalando que no se podía mantener una desigualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de establecimiento, ya que el artículo 43 del Tratado CE era directamente aplicable desde que expiró del período transitorio, con lo cual se concedía a los ciudadanos comunitarios el derecho a iniciar y ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro en pie de igualdad con los nacionales de dicho Estado. En virtud de esta sentencia, el señor Reyners tuvo que ser aceptado en la abogacía belga.

En el asunto «*Van Binsbergen*», el TJCE tuvo ocasión de establecer expresamente la aplicabilidad directa de la *libertad de prestación de servicios*. En este procedimiento se trataba, entre otras cosas, de si una disposición de Derecho neerlandés, según la cual ante un tribunal de apelación sólo podían actuar como representantes las personas residentes en los Países Bajos, era compatible con las disposiciones comunitarias relativas a la libertad de prestación de servicios. El Tribunal respondió negativamente, alegando que todas las limitaciones impuestas a los ciudadanos comunitarios por motivo de

nacionalidad o lugar de residencia, eran contrarias a lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado CE y, por consiguiente, nulas.

Por último, el reconocimiento de la aplicabilidad directa de la *libre circulación de mercancías* (artículo 28 del Tratado CE), del principio de la *igualdad de salarios entre hombres y mujeres* (artículo 141 del Tratado CE), de la *prohibición general de discriminación* (artículo 12 del Tratado CE) y de la *libertad de competencia* (artículo 81 del Tratado CE), reviste una mayor importancia práctica. En el ámbito del *Derecho derivado*, la cuestión de la aplicabilidad directa sólo se plantea respecto de las directivas (recomendaciones CECA) y las decisiones destinadas a los Estados miembros, ya que dicho efecto, por lo que se refiere a los Reglamentos (decisiones generales CECA) y las decisiones destinadas a individuos (decisiones individuales CECA), ya se deriva directamente de los Tratados comunitarios (apartados 2 y 4 del artículo 249 del Tratado CE y artículo 14 del Tratado CECA). Desde 1970, el TJCE ha extendido la aplicabilidad directa del Derecho comunitario primario a las directivas y las decisiones destinadas a los Estados miembros.

Nunca se destacará lo suficiente la importancia práctica del efecto directo del Derecho comunitario en la forma en que el TJCE lo ha consagrado y desarrollado. Mejora la posición del individuo, al convertir en derechos las libertades del mercado común, que los individuos pueden invocar ante los tribunales nacionales. De esta forma, la aplicabilidad directa del Derecho comunitario constituye uno de los pilares del ordenamiento jurídico comunitario.



La primacía del Derecho comunitario

La aplicabilidad directa de una disposición de Derecho comunitario plantea una segunda cuestión igualmente fundamental: ¿Qué sucede si una disposición de Derecho comunitario establece derechos y obligaciones directos para los ciudadanos comunitarios y su contenido está en contradicción con una norma de Derecho nacional?

Dicho conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse si uno de los dos ordenamientos jurídicos cede a favor del otro. El Derecho comunitario escrito no contiene ninguna disposición expresa al respecto. En ninguno de los Tratados comunitarios se establece que el

Derecho comunitario prima sobre el Derecho nacional o que está supeditado a este último. No obstante, el conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse en la medida en que se conceda una primacía al primero sobre el segundo, de forma que prive de eficacia a todas las disposiciones nacionales que difieran de una disposición comunitaria y ocupe su lugar dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales. Pues, ¿qué quedaría del ordenamiento jurídico comunitario si se supeditara el Derecho comunitario al nacional? La respuesta es: muy poco. Las disposiciones de Derecho comunitario podrían ser abolidas por cualquier ley nacional. Y ya no podría hablarse de la validez uniforme e igual del Derecho

comunitario en todos los Estados miembros. Asimismo, a la CE le resultaría imposible llevar a cabo las misiones que le han encomendado los Estados miembros. El funcionamiento de la Comunidad quedaría en entredicho y se vendría abajo demolida la construcción de una Europa unida, erigida sobre la base de tantas esperanzas.

Este problema no existe en la relación entre Derecho internacional y Derecho nacional, puesto que el Derecho internacional sólo forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales a través del acto de incorporación o transposición. La cuestión de la primacía se decide exclusivamente con arreglo a las normas del Derecho nacional. Según el rango que el Derecho nacional asigne al Derecho internacional dentro del ordenamiento jurídico de un Estado miembro, primará sobre el Derecho constitucional, se situará entre el Derecho constitucional y las leyes nacionales ordinarias o bien sólo tendrá el rango de legislación nacional ordinaria. La relación entre el Derecho internacional incorporado o transpuesto de igual rango y el Derecho nacional se determina con arreglo a la norma según la cual el Derecho adoptado con posterioridad deroga el hasta entonces vigente (*«lex posterior derogat legi priori»*). Por el contrario, estas normas nacionales en materia de conflicto no son aplicables a la relación entre Derecho comunitario y Derecho nacional, ya que el primero no es parte integrante de los ordenamientos jurídicos nacionales. Por esta razón, un conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse a partir del ordenamiento jurídico comunitario.

Una vez más fue el TJCE el que impuso, con la oposición de algunos Estados miembros, el inevitable principio de la primacía del Derecho comunitario a causa de sus consecuencias para la existencia del ordenamiento jurídico comunitario. De esta forma estableció, junto a la aplicabilidad directa, el segundo pilar del ordenamiento jurídico comunitario, que finalmente convirtió dicho ordenamiento en un edificio sólido.

En el asunto ya mencionado «Costa/ENEL», el TJCE realizó dos observaciones importantes para la relación entre Derecho comunitario y Derecho nacional:

1. Los Estados han transferido de forma definitiva derechos de soberanía a la Comunidad creada por ellos. Y no pueden revocar dicha transferencia con medidas posteriores y unilaterales incompatibles con el concepto de Comunidad.
2. Uno de los principios del Tratado es que ningún Estado miembro puede atentar contra la peculiaridad del Derecho comunitario consistente en tener validez uniforme e íntegra en todo el ámbito de la Comunidad.

De todo ello se desprende que el Derecho comunitario, establecido con arreglo a las competencias de los Tratados, tiene primacía sobre el Derecho de los Estados miembros. No sólo prima sobre el Derecho nacional anterior, sino que desarrolla un efecto de bloqueo también respecto al Derecho establecido posteriormente.

En definitiva, con su sentencia en el asunto «Costa/ENEL», el TJCE no cuestionó la discutida nacionalización del sector eléctrico italiano, sino que estableció sin rodeos la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional.

En caso de conflicto, de esta norma de primacía se desprende la *consecuencia jurídica* de que el Derecho nacional que contradice al Derecho comunitario es *inaplicable* y que no pueden adoptarse nuevos actos legislativos nacionales si son incompatibles con normas comunitarias.

El TJCE ha mantenido desde entonces este principio en su jurisprudencia, si bien lo ha desarrollado aún más en un punto. Mientras que en la sentencia antes mencionada tan sólo debía abordar la cuestión de la primacía del Derecho comunitario sobre las leyes nacionales, confirmó el principio de primacía igualmente para la relación entre Derecho comunitario y Derecho constitucional nacional. Tras algunos titubeos iniciales, los tribunales nacionales siguieron en principio la opinión del TJCE. En los Países Bajos no podían surgir dificultades, ya que en la Constitución neerlandesa se establece expresamente la primacía del Derecho de los Tratados sobre la legislación nacional ordinaria (artículos 65 a 67). En los demás Estados miembros también se ha reconocido el principio de la primacía del Derecho comunitario sobre las leyes nacionales ordinarias. En cambio, la primacía del Derecho comunitario sobre el *Derecho constitucional nacional* y en particular sobre la garantía de los derechos fundamentales, chocó con la resistencia de los Tribunales Constitucionales de la República Federal de Alemania y de la

República Italiana. Dichas resistencias desaparecieron una vez que la protección de los derechos fundamentales alcanzó en el ordenamiento jurídico comunitario un rango equivalente en lo esencial al de las constituciones nacionales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional alemán, en su sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), sentó con claridad inequívoca que no había «renunciado» en absoluto a su jurisdicción sobre la aplicabilidad *del Derecho comunitario derivado* en Alemania y que la ejercería en una «relación de cooperación» con el TJCE, en la que el TJCE garantizaría la protección de los derechos fundamentales en cada caso particular en todo el territorio de la CE, mientras que el Tribunal Constitucional alemán se limitaría a una garantía general del nivel irrenunciable de los derechos fundamentales. Asimismo, el Tribunal Constitucional puso de relieve que deniega el carácter vinculante en el territorio de soberanía alemana de aquellos actos jurídicos comunitarios adoptados en virtud del efecto útil de las competencias comunitarias y, por ende, de su interpretación extensiva. Por motivos constitucionales, los órganos estatales alemanes no estarían facultados para aplicar dichos actos en Alemania. Por ello, el Tribunal Constitucional debería comprobar si los actos jurídicos de los órganos o las instituciones europeas se atienen a los derechos de soberanía transferidos a éstos o si los transgreden. Tan sólo la aplicación en la práctica de esta declaración dejará claro si el Tribunal Constitucional alemán se sustrae, y en qué medida lo hace, a la primacía del Derecho comunitario y al Derecho exclusivo del TJCE para declarar nulos los actos jurídicos comunitarios.



CONCLUSIÓN

¿Qué visión de conjunto se desprende del ordenamiento jurídico comunitario?

El ordenamiento jurídico comunitario es el auténtico fundamento de la CE y confiere a ésta su carácter de comunidad de Derecho. Sólo a través de la creación de un nuevo Derecho y su salvaguardia pueden realizarse los objetivos perseguidos con la creación de la CE. El ordenamiento jurídico comunitario ya ha realizado grandes logros en este sentido. Gracias a este ordenamiento, el hecho de que existan fronteras abiertas, intensos intercambios de mercancías y servicios, migración de trabajadores y gran número de relaciones transfronterizas entre empresas ha tenido como consecuencia que el mercado común sea una realidad cotidiana para casi 380 millones de perso-

nas. Otra característica, hoy día histórica, del ordenamiento jurídico comunitario es su poder pacificador. Basado en el objetivo de preservar la paz y la libertad, este ordenamiento sustituye a la violencia para resolver conflictos por las normas de Derecho, que unen tanto a los individuos como a los Estados miembros en una comunidad solidaria. El ordenamiento comunitario se ha convertido, de esta forma, en un importante instrumento de garantía y mantenimiento de la paz.

El ordenamiento jurídico comunitario y la comunidad de Derecho que se fundamenta en él sólo pueden sobrevivir si se garantiza su respeto y su protección. Los garantes de ello son los dos pilares del ordenamiento jurídico comunitario: la aplicabilidad

directa y la primacía de este último sobre el Derecho nacional. Estos dos principios, cuya existencia y mantenimiento son defendidos decididamente por el TJCE, garantizan la validez uniforme y prioritaria del Derecho comunitario en todos Estados miembros.

A pesar de todas las lagunas que también caracterizan al ordenamiento jurídico comunitario, la contribución de éste a la solución de los problemas políticos, económicos y sociales de los Estados miembros de la CE no deja de ser de un valor incalculable.

JURISPRUDENCIA

Naturaleza jurídica y primacía del Derecho comunitario

Asunto 26/62: Van Gend & Loos, Recopilación 1963, I (naturaleza jurídica del Derecho comunitario, y derechos y obligaciones del individuo)

Asunto 6/64: Costa/ENEL, Recopilación 1964, 1251 (naturaleza jurídica del Derecho comunitario, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario)

Asunto 14/68: Walt Wilhelm u. a, Recopilación 1969, II (naturaleza jurídica del Derecho comunitario y primacía del Derecho comunitario)

Asunto 106/77: Simmenthal, Recopilación 1978, 629 (Derecho comunitario, aplicabilidad directa y primacía)

Asunto 826/79: Mireco, Recopilación 1980, 2559 (primacía del Derecho comunitario)

Asunto C-213/89: Factortame, Recopilación 1990, I-2466 (aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario)

Asunto C-6: Francovich, y 9/90: Bonifaci, Recopilación 1991, I-5403 (eficacia del Derecho comunitario y responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario, en este caso, no transposición de una directiva)

Asuntos C-13 y 113/91: Debus, Recopilación 1992, I-3636 (conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario)

Asunto C-393/92: Gemeente Almelo, Recopilación 1994, I-1477 (primacía y validez uniforme del Derecho comunitario)

Asuntos C-46/93: Brasserie du pêcheur, y C-48/93: Factortame, Recopilación 1996, I-1029 (eficacia del Derecho comunitario y responsabilidad general de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario)

Asunto C-10/97-C-22/97: IN.CO.GE '90 Srl., Recopilación 1998, I-6307 (primacía del Derecho comunitario)

Asunto C-212/97: Centros Ltd, Recopilación 1999, I-1459 (medidas nacionales para evitar el aprovechamiento abusivo del Derecho comunitario)

Competencias de la CE

Asunto 8/55: Fédéchar, Recopilación 1955/56, 291 (competencias derivadas de la naturaleza de la causa y soberanía en materia de fijación de precios)

Asunto 22/70: AETR, Recopilación 1971, 263 (personalidad jurídica y competencia para celebrar tratados de la CE)

Asunto 6/76: Kramer, Recopilación 1976, 1279 (relaciones exteriores, obligaciones de Derecho internacional y competencia de la CE)

Dictamen 1/76: Recopilación 1977, 759 y ss. (relaciones exteriores, obligaciones de Derecho internacional y competencia de la CE)

Dictamen 1/78: Recopilación 1979, 2871 (reparto de las competencias entre la CE y los Estados miembros)

Asuntos C-51, 90 y 94/89: Reino Unido y otros/Consejo, Recopilación 1991, I-2786 (facultad subsidiaria de acción y alcance)

Dictamen 2/91: Recopilación 1993, I-1061 (reparto de las competencias entre la CE y los Estados miembros)

Dictamen 1/91: Recopilación 1993, I-6079 (Acuerdo EEE I: reparto de las competencias)

Dictamen 1/94: Recopilación 1994, I-5267 (Convenio OMC: reparto de las competencias)

Dictamen 2/94: Recopilación 1996, I-1759 (adhesión de la CE al CEDH: falta de competencias)

Asunto C-22/96: PE/Consejo, Recopilación 1998, I-3231

Efectos de las actuaciones jurídicas

Asunto 43/71: Politi, Recopilación 1971, 1039 (reglamentos y efectos directos)

Asunto 65/75: Tasca, Recopilación 1976, 291 (reglamentos y efectos directos)

Asunto 31/78: Bussone, Recopilación 1978, 2429 (reglamentos y efectos directos)

Asunto 2/74: Reyners, Recopilación 1974, 631 (aplicabilidad directa y libertad de establecimiento)

Asunto 11/77: Hugh Patrick, Recopilación 1977, 1199 (aplicabilidad directa y derecho de establecimiento)

Asunto 33/74: van Binsbergen, Recopilación 1974, 1299 (aplicabilidad directa y libre prestación de servicios)

Asunto 41/74: van Duyn, Recopilación 1974, 1337 (aplicabilidad directa y libre circulación)

Asunto 9/70: Grad, Recopilación 1970, 825 (decisiones y aplicabilidad directa)

Asunto 33/70: SACE, Recopilación 1970, 1213 (directivas y aplicabilidad directa)

Asunto 148/78: Ratti, Recopilación 1979, 1629 (directivas y aplicabilidad directa)

Asunto 70/83: Kloppenburg, Recopilación 1984, 1075 (directivas y aplicabilidad directa)

Asunto 152/84: Marshall, Recopilación 1986, 723 (directivas y aplicabilidad directa)

Asunto 103/88: Costanzo, Recopilación 1989, 1861 (directivas, aplicabilidad directa, requisitos y consecuencias)

Asunto 322/88: Grimaldi, Recopilación 1989, 4416 (recomendaciones, [ausencia de] aplicabilidad directa y consideración por parte de los tribunales nacionales)

Asunto C-188/89: Forster, Recopilación 1990, I-3343 (directivas y efecto directo horizontal)

Asunto C-221/88: Busseni, Recopilación 1990, I-519 (recomendación CECA/directiva y efecto directo vertical)

Asunto C-292/89: Antonissen, Recopilación 1991, I-773 (declaraciones en el acta del Consejo de Ministros y consideración en la interpretación)

Asunto C-156/91: Hansa Fleisch, Recopilación 1992, I-5567 (decisiones, aplicabilidad directa y requisitos)

Asunto C-91/92: Faccini Dori, Recopilación 1994, I-3325 (directivas y efecto directo horizontal)

Asunto C-465/93: Atlanta Fruchthandels-gesellschaft, Recopilación 1995, I-3761 (examen de la validez de un reglamento, procedimiento prejudicial, medidas provisionales y requisitos)

Asunto C-469/93: Chiquita Italia, Recopilación 1995, I-4533 (efecto directo de las disposiciones de los convenios GATT y de Lomé)

Asunto C-368/96: Generics Ltd., Recopilación 1998, I-7967 (declaraciones en acta y consideración en la interpretación)

Derechos fundamentales

Asunto 29/69: Stauder, Recopilación 1969, 419 (derechos fundamentales y principios generales de Derecho)

Asunto 11/70: Internationale Handelsgesellschaft, Recopilación 1970, 1125 (derechos fundamentales y principios generales de Derecho)

Asunto 166/73, 146/73: Rheinmühlen I, II, Recopilación 1974, 33 y 139 (obligación de los jueces nacionales de aplicar las resoluciones judiciales de una instancia superior)

Asunto 4/73: Nold, Recopilación 1974, 491 (derechos fundamentales, principios generales de Derecho y tradiciones constitucionales comunes)

Asunto 36/75: Rutili, Recopilación 1975, 1219 (igualdad de trato y referencia al CEDH)

Asunto 175/73: Gewerkschaftsbund Europäischer Öffentlicher Dienst, Recopilación 1974, 917 (libertad de asociación)

Asunto 130/75: Prais, Recopilación 1976, 1589 (libertad de religión y confesión)

Asunto 117/76: Quellmehl, Recopilación 1977, 1753 (Principio de igualdad)

Asunto 149/77: Defrenne, Recopilación 1978, 1381 (derechos fundamentales y principios generales de Derecho)

Asunto 44/79: Hauer, Recopilación 1979, 3727 (derechos fundamentales y derecho a la propiedad)

Asunto 85/79: Hoffmann-La Roche, Recopilación 1979, 461 (derechos fundamentales y principio de la audiencia judicial)

Asuntos 154, 205, 206, 227-228, 263 y 264/78: Valsabbia, Recopilación 1980, 1010 (derechos fundamentales y derecho a la propiedad)

Asunto 293/83: Gravier, Recopilación 1985, 593 (igualdad de trato y matrículas de estudios)

Asunto 234/85: Keller, Recopilación 1986, 2897 (libertad profesional)

Asunto 12/86: Demirel, Recopilación 1987, 3719 (protección de los derechos fundamentales y referencia al CEDH)

Asunto 46/87 y 227/88: Hoechst, Recopilación 1989, 2919 (derechos fundamentales, principio de la audiencia judicial, procedimiento administrativo, inviolabilidad del domicilio y referencia al CEDH)

Asunto 374/87: Orkem, Recopilación 1989, 3343 (derechos fundamentales, principio de la audiencia judicial, procedimiento de investigación)

Asunto 265/87: Schröder, Recopilación 1989, 2263 (derecho a la propiedad, libertad profesional y limitaciones)

Asunto 100/88: Oyowe y Traore, Recopilación 1989, 4304 (derechos fundamentales y libertad de expresión)

Asunto 5/88: Wachauf, Recopilación 1989, 2633 (limitabilidad de los derechos fundamentales)

Asunto C-62/90: Comisión/Alemania, Recopilación 1992, I-2575 (derechos fundamentales, respeto por parte de los Estados miembros y limitación por motivos de interés general)

Asunto C-219/91: Ter Voort, Recopilación 1992, I-5485 (libertad de expresión)

Asunto C-97/91: Borelli, Recopilación 1992, I-6313 (derechos fundamentales y garantía de recurso)

Asunto C-357/89: Raulin, Recopilación 1992, I-1027 (obligación de igualdad de trato, prohibición de cualquier discriminación y prohibición de cualquier discriminación por motivos de nacionalidad)

Asunto C-132/91: Katsikas, Recopilación 1992, I-6577 (derechos fundamentales y libertad profesional)

Asunto C-2/92: Bostock, Recopilación 1994, I-955 (derechos fundamentales, derecho a la propiedad y cumplimiento de la ejecución del Derecho comunitario)

Asunto C-280/93: Alemania/Consejo, Recopilación 1994, I-5065 (derecho a la propiedad, libertad profesional y limitabilidad por motivos de interés general)

Asunto C-415/93: Bosman, Recopilación 1995, I-4921 (derechos fundamentales y libertad profesional)

Asunto C-55/94: Gebhard, Recopilación 1995, I-4165 (derechos fundamentales y derecho de establecimiento y libertad profesional)

Dictamen 2/94: Recopilación 1996, I-1759 (derechos fundamentales y adhesión de la CE al CEDH)

Asunto T-105/95: WWF (World Wide Fund for Nature)/Comisión, Recopilación 1997, II-313 (derechos fundamentales procesales y acceso público a los documentos del Consejo y la Comisión)

Asunto C-248/95 y C-249/95: SAM Schiffahrt y Stapf, Recopilación 1997, I-4475 (protección de la propiedad, y contenido esencial)

Asunto T-42/96: Eyckeler & Malt AG/Comisión («Hilton Beef»), Recopilación 1998, II-401 (derechos fundamentales procesales y audiencia judicial)

Principios generales de Derecho (selección)

Seguridad jurídica

Asuntos 18 y 35/65: Gutmann, Recopilación 1966, 103, 149 y ss.

Asunto 78/74: Deuka, Recopilación 1975, 421

Asunto 98/78: Racke, Recopilación 1979, 69

Asunto 96/78: Decker, Recopilación 1979, 101

Asunto 265/78: Ferwerda, Recopilación 1980, 617

Asunto 61/79: Denkavit, Recopilación 1980, 1205

Asunto 66, 127 y 128/79: Salumi, Recopilación 1980, 1237

Asunto 826/79: Mireco, Recopilación 1980, 2559

Asunto 70/83: Kloppenburg, Recopilación 1984, 1075

Asunto C-322/93 P: Peugeot, Recopilación 1994, I-2727

Asunto C-137/95: Richardson, Recopilación 1995, I-3407

Asunto T-551/93, T-231/94-T-234/94: Industrias Pesqueras Campos y otros, Recopilación 1996, II-247

Proporcionalidad

Asunto 116/76: Granaria, Recopilación 1977, 1247

Asunto 8/77: Sagulo, Recopilación 1977, 1495

Asunto 122/78: Buitoni, Recopilación 1979, 677

Asunto 154/78: Valsabbia, Recopilación 1980, 907

Asunto 808/79: Pardini, Recopilación 1980, 2103

Asunto 125/83: Corman, Recopilación 1985, 3039

Asunto 265/87: Schräder, Recopilación 1989, 2263

Asunto C-331/88: Fedesa, Recopilación 1990, I-4057

Asunto C-87/92: Hoche, Recopilación 1993, I-4623

Asunto T-480/93: Antillean Rice Mills, Recopilación 1995, II-2305

Asunto T-162/94: NMB y otros, Recopilación 1996, II-427

Asunto C-233/94: Alemania/Consejo y PE, Recopilación 1997, I-2405

Asunto C-161/96: Südzucker, Recopilación 1998, I-281

Protección de la confidencialidad

Asunto 74/74: CNTA, Recopilación 1975, 533

Asunto 205-215/82: Deutsche Milchkontor, Recopilación 1983, 2633

Asunto 120/86: Mulder, Recopilación 1988, 2344

Asunto 170/86: von Deetzen, Recopilación 1988, 2368

Asunto C-350/88: Delacre, Recopilación 1990, I-418

Asunto C-152/88: Sofrimport, Recopilación 1990, I-2477

Asunto C-368/89: Crispoltoni I, Recopilación 1991, I-3715

Asunto C-31-44/91: Lageder, Recopilación 1993, I-1761

Asunto T-82/91: Latham, Recopilación 1994, II-61

Asunto T-472/93: Campo Ebro, Recopilación 1995, II-421

Asunto C-22/94: Irish Farmer Association, Recopilación 1997, I-1808

Asunto T-119/95: Hauer, Recopilación 1998, II-2713

Principio de subsidiariedad

Asunto T-29/92: SPO, Recopilación 1995, II-289

Asunto C-84/94: Reino Unido/Consejo, Recopilación 1996, I-5755

Asunto C-36 y 37/97: Kellinhusen y Ketelsen, Recopilación 1998, I-6337

Anexo

CUADROS DE EQUIVALENCIAS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 12 DEL TRATADO DE AMSTERDAM

A. Tratado de la Unión Europea

Antigua numeración	Nueva numeración
TÍTULO I	TÍTULO I
Artículo A	Artículo 1
Artículo B	Artículo 2
Artículo C	Artículo 3
Artículo D	Artículo 4
Artículo E	Artículo 5
Artículo F	Artículo 6
Artículo F.1 (*)	Artículo 7
TÍTULO II	TÍTULO II
Artículo G	Artículo 8
TÍTULO III	TÍTULO III
Artículo H	Artículo 9
TÍTULO IV	TÍTULO IV
Artículo I	Artículo 10
TÍTULO V (***)	TÍTULO V
Artículo J.1	Artículo 11
Artículo J.2	Artículo 12
Artículo J.3	Artículo 13
Artículo J.4	Artículo 14
Artículo J.5	Artículo 15
Artículo J.6	Artículo 16
Artículo J.7	Artículo 17
Artículo J.8	Artículo 18
Artículo J.9	Artículo 19
Artículo J.10	Artículo 20
Artículo J.11	Artículo 21
Artículo J.12	Artículo 22
Artículo J.13	Artículo 23
Artículo J.14	Artículo 24
Artículo J.15	Artículo 25
Artículo J.16	Artículo 26
Artículo J.17	Artículo 27
Artículo J.18	Artículo 28

B. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

Antigua numeración	Nueva numeración
PRIMERA PARTE	PRIMERA PARTE
Artículo 1	Artículo 1
Artículo 2	Artículo 2
Artículo 3	Artículo 3
Artículo 3 A	Artículo 4
Artículo 3 B	Artículo 5
Artículo 3 C (*)	Artículo 6
Artículo 4	Artículo 7
Artículo 4 A	Artículo 8
Artículo 4 B	Artículo 9
Artículo 5	Artículo 10
Artículo 5 A (*)	Artículo 11
Artículo 6	Artículo 12
Artículo 6 A (*)	Artículo 13
Artículo 7 (derogado)	—
Artículo 7 A	Artículo 14
Artículo 7 B (derogado)	—
Artículo 7 C	Artículo 15
Artículo 7 D (*)	Artículo 16
SEGUNDA PARTE	SEGUNDA PARTE
Artículo 8	Artículo 17
Artículo 8 A	Artículo 18
Artículo 8 B	Artículo 19
Artículo 8 C	Artículo 20
Artículo 8 D	Artículo 21
Artículo 8 E	Artículo 22
TERCERA PARTE	TERCERA PARTE
TÍTULO I	TÍTULO I
Artículo 9	Artículo 23
Artículo 10	Artículo 24
Artículo 11 (derogado)	—
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
Sección 1 (suprimida)	—
Artículo 12	Artículo 25
Artículo 13 (derogado)	—
Artículo 14 (derogado)	—
Artículo 15 (derogado)	—
Artículo 16 (derogado)	—
Artículo 17 (derogado)	—

(*) Artículo nuevo, introducido por el Tratado de Amsterdam.

(**) Título nuevo, introducido por el Tratado de Amsterdam.

(***) Título reestructurado por el Tratado de Amsterdam.

Antigua numeración	Nueva numeración
--------------------	------------------

Sección 2 (suprimida)	—
Artículo 18 (derogado)	—
Artículo 19 (derogado)	—
Artículo 20 (derogado)	—
Artículo 21 (derogado)	—
Artículo 22 (derogado)	—
Artículo 23 (derogado)	—
Artículo 24 (derogado)	—
Artículo 25 (derogado)	—
Artículo 26 (derogado)	—
Artículo 27 (derogado)	—
Artículo 28	Artículo 26
Artículo 29	Artículo 27

CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2
Artículo 30	Artículo 28
Artículo 31 (derogado)	—
Artículo 32 (derogado)	—
Artículo 33 (derogado)	—
Artículo 34	Artículo 29
Artículo 35 (derogado)	—
Artículo 36	Artículo 30
Artículo 37	Artículo 31

TÍTULO II	TÍTULO II
Artículo 38	Artículo 32
Artículo 39	Artículo 33
Artículo 40	Artículo 34
Artículo 41	Artículo 35
Artículo 42	Artículo 36
Artículo 43	Artículo 37
Artículo 44 (derogado)	—
Artículo 45 (derogado)	—
Artículo 46	Artículo 38
Artículo 47 (derogado)	—

TÍTULO III	TÍTULO III
------------	------------

CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
Artículo 48	Artículo 39
Artículo 49	Artículo 40
Artículo 50	Artículo 41
Artículo 51	Artículo 42

CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2
Artículo 52	Artículo 43
Artículo 53 (derogado)	—
Artículo 54	Artículo 44
Artículo 55	Artículo 45
Artículo 56	Artículo 46
Artículo 57	Artículo 47
Artículo 58	Artículo 48

Antigua numeración	Nueva numeración
--------------------	------------------

CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3
Artículo 59	Artículo 49
Artículo 60	Artículo 50
Artículo 61	Artículo 51
Artículo 62 (derogado)	—
Artículo 63	Artículo 52
Artículo 64	Artículo 53
Artículo 65	Artículo 54
Artículo 66	Artículo 55

CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 4
Artículo 67 (derogado)	—
Artículo 68 (derogado)	—
Artículo 69 (derogado)	—
Artículo 70 (derogado)	—
Artículo 71 (derogado)	—
Artículo 72 (derogado)	—
Artículo 73 (derogado)	—
Artículo 73 A (derogado)	—
Artículo 73 B	Artículo 56
Artículo 73 C	Artículo 57
Artículo 73 D	Artículo 58
Artículo 73 E (derogado)	—
Artículo 73 F	Artículo 59
Artículo 73 G	Artículo 60
Artículo 73 H (derogado)	—

TÍTULO III A (**)	TÍTULO IV
Artículo 73 I (*)	Artículo 61
Artículo 73 J (*)	Artículo 62
Artículo 73 K (*)	Artículo 63
Artículo 73 L (*)	Artículo 64
Artículo 73 M (*)	Artículo 65
Artículo 73 N (*)	Artículo 66
Artículo 73 O (*)	Artículo 67
Artículo 73 P (*)	Artículo 68
Artículo 73 Q (*)	Artículo 69

TÍTULO IV	TÍTULO V
Artículo 74	Artículo 70
Artículo 75	Artículo 71
Artículo 76	Artículo 72
Artículo 77	Artículo 73
Artículo 78	Artículo 74
Artículo 79	Artículo 75
Artículo 80	Artículo 76
Artículo 81	Artículo 77
Artículo 82	Artículo 78
Artículo 83	Artículo 79
Artículo 84	Artículo 80

Antigua numeración	Nueva numeración
--------------------	------------------

TÍTULO V	TÍTULO VI
CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
SECCIÓN 1	SECCIÓN 1
Artículo 85	Artículo 81
Artículo 86	Artículo 82
Artículo 87	Artículo 83
Artículo 88	Artículo 84
Artículo 89	Artículo 85
Artículo 90	Artículo 86
Sección 2 (suprimida)	—
Artículo 91 (derogado)	—

SECCIÓN 3	SECCIÓN 2
Artículo 92	Artículo 87
Artículo 93	Artículo 88
Artículo 94	Artículo 89

CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2
Artículo 95	Artículo 90
Artículo 96	Artículo 91
Artículo 97 (derogado)	—
Artículo 98	Artículo 92
Artículo 99	Artículo 93

CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3
Artículo 100	Artículo 94
Artículo 100 A	Artículo 95
Artículo 100 B (derogado)	—
Artículo 100 C (derogado)	—
Artículo 100 D (derogado)	—
Artículo 101	Artículo 96
Artículo 102	Artículo 97

TÍTULO VI	TÍTULO VII
-----------	------------

CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
Artículo 102 A	Artículo 98
Artículo 103	Artículo 99
Artículo 103 A	Artículo 100
Artículo 104	Artículo 101
Artículo 104 A	Artículo 102
Artículo 104 B	Artículo 103
Artículo 104 C	Artículo 104

CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2
Artículo 105	Artículo 105
Artículo 105 A	Artículo 106
Artículo 106	Artículo 107
Artículo 107	Artículo 108
Artículo 108	Artículo 109
Artículo 108 A	Artículo 110
Artículo 109	Artículo 111

Antigua numeración	Nueva numeración	Antigua numeración	Nueva numeración	Antigua numeración	Nueva numeración
CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	CUARTA PARTE	CUARTA PARTE
Artículo 109 A	Artículo 112	Artículo 126	Artículo 149	Artículo 131	Artículo 182
Artículo 109 B	Artículo 113	Artículo 127	Artículo 150	Artículo 132	Artículo 183
Artículo 109 C	Artículo 114			Artículo 133	Artículo 184
Artículo 109 D	Artículo 115	TÍTULO IX	TÍTULO XII	Artículo 134	Artículo 185
		Artículo 128	Artículo 151	Artículo 135	Artículo 186
CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 4			Artículo 136	Artículo 187
Artículo 109 E	Artículo 116	TÍTULO X	TÍTULO XIII	Artículo 136 A	Artículo 188
Artículo 109 F	Artículo 117	Artículo 129	Artículo 152		
Artículo 109 G	Artículo 118			QUINTA PARTE	QUINTA PARTE
Artículo 109 H	Artículo 119	TÍTULO XI	TÍTULO XIV		
Artículo 109 I	Artículo 120	Artículo 129 A	Artículo 153	TÍTULO I	TÍTULO I
Artículo 109 J	Artículo 121				
Artículo 109 K	Artículo 122	TÍTULO XII	TÍTULO XV	CAPÍTULO 1	CAPÍTULO 1
Artículo 109 L	Artículo 123	Artículo 129 B	Artículo 154		
Artículo 109 M	Artículo 124	Artículo 129 C	Artículo 155	SECCIÓN 1	SECCIÓN 1
		Artículo 129 D	Artículo 156	Artículo 137	Artículo 189
TÍTULO VI A (**)	TÍTULO VIII			Artículo 138	Artículo 190
Artículo 109 N (*)	Artículo 125	TÍTULO XIII	TÍTULO XVI	Artículo 138 A	Artículo 191
Artículo 109 O (*)	Artículo 126	Artículo 130	Artículo 157	Artículo 138 B	Artículo 192
Artículo 109 P (*)	Artículo 127			Artículo 138 C	Artículo 193
Artículo 109 Q (*)	Artículo 128	TÍTULO XIV	TÍTULO XVII	Artículo 138 D	Artículo 194
Artículo 109 R (*)	Artículo 129	Artículo 130 A	Artículo 158	Artículo 138 E	Artículo 195
Artículo 109 S (*)	Artículo 130	Artículo 130 B	Artículo 159	Artículo 139	Artículo 196
		Artículo 130 C	Artículo 160	Artículo 140	Artículo 197
TÍTULO VII	TÍTULO IX	Artículo 130 D	Artículo 161	Artículo 141	Artículo 198
Artículo 110	Artículo 131	Artículo 130 E	Artículo 162	Artículo 142	Artículo 199
Artículo 111 (derogado)	—			Artículo 143	Artículo 200
Artículo 112	Artículo 132	TÍTULO XV	TÍTULO XVIII	Artículo 144	Artículo 201
Artículo 113	Artículo 133	Artículo 130 F	Artículo 163		
Artículo 114 (derogado)	—	Artículo 130 G	Artículo 164	SECCIÓN 2	SECCIÓN 2
Artículo 115	Artículo 134	Artículo 130 H	Artículo 165	Artículo 145	Artículo 202
		Artículo 130 I	Artículo 166	Artículo 146	Artículo 203
TÍTULO VII A (**)	TÍTULO X	Artículo 130 J	Artículo 167	Artículo 147	Artículo 204
Artículo 116 (*)	Artículo 135	Artículo 130 K	Artículo 168	Artículo 148	Artículo 205
		Artículo 130 L	Artículo 169	Artículo 149 (derogado)	—
TÍTULO VIII	TÍTULO XI	Artículo 130 M	Artículo 170	Artículo 150	Artículo 206
		Artículo 130 N	Artículo 171	Artículo 151	Artículo 207
CAPÍTULO 1 (***)	CAPÍTULO 1	Artículo 130 O	Artículo 172	Artículo 152	Artículo 208
Artículo 117	Artículo 136	Artículo 130 P	Artículo 173	Artículo 153	Artículo 209
Artículo 118	Artículo 137	Artículo 130 Q (derogado)	—	Artículo 154	Artículo 210
Artículo 118 A	Artículo 138				
Artículo 118 B	Artículo 139	TÍTULO XVI	TÍTULO XIX	SECCIÓN 3	SECCIÓN 3
Artículo 118 C	Artículo 140	Artículo 130 R	Artículo 174	Artículo 155	Artículo 211
Artículo 119	Artículo 141	Artículo 130 S	Artículo 175	Artículo 156	Artículo 212
Artículo 119 A	Artículo 142	Artículo 130 T	Artículo 176	Artículo 157	Artículo 213
Artículo 120	Artículo 143			Artículo 158	Artículo 214
Artículo 121	Artículo 144	TÍTULO XVII	TÍTULO XX	Artículo 159	Artículo 215
Artículo 122	Artículo 145	Artículo 130 U	Artículo 177	Artículo 160	Artículo 216
		Artículo 130 V	Artículo 178	Artículo 161	Artículo 217
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	Artículo 130 W	Artículo 179	Artículo 162	Artículo 218
Artículo 123	Artículo 146	Artículo 130 X	Artículo 180	Artículo 163	Artículo 219
Artículo 124	Artículo 147	Artículo 130 Y	Artículo 181		
Artículo 125	Artículo 148				

Antigua numeración	Nueva numeración	Antigua numeración	Nueva numeración	Antigua numeración	Nueva numeración
SECCIÓN 4	SECCIÓN 4	CAPÍTULO 5	CAPÍTULO 5	Artículo 240	Artículo 312
Artículo 164	Artículo 220	Artículo 198 D	Artículo 266	Artículo 241 (derogado)	—
Artículo 165	Artículo 221	Artículo 198 E	Artículo 267	Artículo 242 (derogado)	—
Artículo 166	Artículo 222			Artículo 243 (derogado)	—
Artículo 167	Artículo 223	TÍTULO II	TÍTULO II	Artículo 244 (derogado)	—
Artículo 168	Artículo 224	Artículo 199	Artículo 268	Artículo 245 (derogado)	—
Artículo 168 A	Artículo 225	Artículo 200 (derogado)	—	Artículo 246 (derogado)	—
Artículo 169	Artículo 226	Artículo 201	Artículo 269		
Artículo 170	Artículo 227	Artículo 201 A	Artículo 270	DISPOSICIONES FINALES	
Artículo 171	Artículo 228	Artículo 202	Artículo 271	Artículo 247	Artículo 313
Artículo 172	Artículo 229	Artículo 203	Artículo 272	Artículo 248	Artículo 314
Artículo 173	Artículo 230	Artículo 204	Artículo 273		
Artículo 174	Artículo 231	Artículo 205	Artículo 274		
Artículo 175	Artículo 232	Artículo 205 A	Artículo 275		
Artículo 176	Artículo 233	Artículo 206	Artículo 276		
Artículo 177	Artículo 234	Artículo 206 A (derogado)	—		
Artículo 178	Artículo 235	Artículo 207	Artículo 277		
Artículo 179	Artículo 236	Artículo 208	Artículo 278		
Artículo 180	Artículo 237	Artículo 209	Artículo 279		
Artículo 181	Artículo 238	Artículo 209 A	Artículo 280		
Artículo 182	Artículo 239				
Artículo 183	Artículo 240	SEXTA PARTE	SEXTA PARTE		
Artículo 184	Artículo 241	Artículo 210	Artículo 281		
Artículo 185	Artículo 242	Artículo 211	Artículo 282		
Artículo 186	Artículo 243	Artículo 212 (*)	Artículo 283		
Artículo 187	Artículo 244	Artículo 213	Artículo 284		
Artículo 188	Artículo 245	Artículo 213 A (*)	Artículo 285		
		Artículo 213 B (*)	Artículo 286		
SECCIÓN 5	SECCIÓN 5	Artículo 214	Artículo 287		
Artículo 188 A	Artículo 246	Artículo 215	Artículo 288		
Artículo 188 B	Artículo 247	Artículo 216	Artículo 289		
Artículo 188 C	Artículo 248	Artículo 217	Artículo 290		
		Artículo 218 (*)	Artículo 291		
CAPÍTULO 2	CAPÍTULO 2	Artículo 219	Artículo 292		
Artículo 189	Artículo 249	Artículo 220	Artículo 293		
Artículo 189 A	Artículo 250	Artículo 221	Artículo 294		
Artículo 189 B	Artículo 251	Artículo 222	Artículo 295		
Artículo 189 C	Artículo 252	Artículo 223	Artículo 296		
Artículo 190	Artículo 253	Artículo 224	Artículo 297		
Artículo 191	Artículo 254	Artículo 225	Artículo 298		
Artículo 191 A (*)	Artículo 255	Artículo 226 (derogado)	—		
Artículo 192	Artículo 256	Artículo 227	Artículo 299		
		Artículo 228	Artículo 300		
CAPÍTULO 3	CAPÍTULO 3	Artículo 228 A	Artículo 301		
Artículo 193	Artículo 257	Artículo 229	Artículo 302		
Artículo 194	Artículo 258	Artículo 230	Artículo 303		
Artículo 195	Artículo 259	Artículo 231	Artículo 304		
Artículo 196	Artículo 260	Artículo 232	Artículo 305		
Artículo 197	Artículo 261	Artículo 233	Artículo 306		
Artículo 198	Artículo 262	Artículo 234	Artículo 307		
		Artículo 235	Artículo 308		
CAPÍTULO 4	CAPÍTULO 4	Artículo 236 (*)	Artículo 309		
Artículo 198 A	Artículo 263	Artículo 237 (derogado)	—		
Artículo 198 B	Artículo 264	Artículo 238	Artículo 310		
Artículo 198 C	Artículo 265	Artículo 239	Artículo 311		

(*) Artículo nuevo, introducido por el Tratado de Amsterdam.

(**) Título nuevo, introducido por el Tratado de Amsterdam.

(***) Título reestructurado por el Tratado de Amsterdam.

Más información

El servidor «Europa», en Internet, permite acceder a los textos del Derecho comunitario:

<http://europa.eu.int/eur-lex>

<http://europa.eu.int/celex>

También se puede entrar en el sitio del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:

<http://curia.eu.int>

Además, el catálogo y las bibliografías, en particular las jurídicas, de la biblioteca central de la Comisión Europea pueden consultarse en:

<http://europa.eu.int/eclas>

Comisión Europea

EL ABC DEL DERECHO COMUNITARIO

Quinta edición

Serie: **Documentación europea**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2000 — 115 pp. — 16,2 x 22,9 cm

ISBN 92-828-7799-X

Este folleto, redactado expresamente para personas sin formación jurídica, tiene por objeto explicar el ordenamiento jurídico europeo en un lenguaje accesible para no especialistas.

Más información sobre la Unión Europea

Puede consultarse información en todas las lenguas de la Unión Europea en Internet a través del servidor Europa (<http://europa.eu.int>).

Para obtener más información y conocer las publicaciones sobre la Unión Europea, diríjase a:

REPRESENTACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA

España

Paseo de la Castellana, 46

E-28046 Madrid

Tel. (34) 914 23 80 00

www.euroinfo.cce.es

Av. Diagonal, 407 *bis*, planta 18

E-08008 Barcelona

Tel. (34) 934 15 81 77

OFICINAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

España

Paseo de la Castellana, 46

E-28046 Madrid

Tel. (34) 914 36 47 47

Fax (34) 915 78 31 71

E-mail: EPMadrid@europarl.eu.int

Av. Diagonal, 407 *bis*, planta 18

E-08008 Barcelona

Tel. (34) 934 15 81 77

Fax (34) 934 15 63 11

E-mail: jribo@europarl.eu.int

Existen representaciones y oficinas de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo en todos los países de la Unión Europea. Existen también delegaciones de la Comisión Europea en otros países del mundo.

ES



El ordenamiento jurídico basado en la Comunidad Europea se ha convertido en parte integrante de la realidad política en los quince Estados miembros de la Unión Europea.

Sobre la base de los Tratados europeos, cada año se adoptan miles de decisiones que

contribuyen a configurar de forma decisiva la vida de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos. El individuo ya no es tan sólo parte de su ciudad, su localidad o su Estado, sino también ciudadano de la Comunidad.

La finalidad de esta publicación es ilustrar a estos ciudadanos en el orden jurídico europeo. Está dirigida fundamentalmente a personas sin formación jurídica y tiene por objeto explicar el texto de los Tratados en un lenguaje accesible.