

EL SISTEMA JURÍDICO COMUNITARIO

• LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

TEMA 16

1.- INTRODUCCIÓN Y CARACTERES GENERALES DEL SISTEMA DE FUENTES.

El objetivo principal de las Comunidades Europeas –conseguir la unificación europea– se basa exclusivamente en el Estado de Derecho. El Derecho Comunitario es un sistema jurídico independiente, que prevalece sobre las disposiciones jurídicas nacionales. En este tema se trata del estudio de las normas y los actos que constituyen los instrumentos de regulación jurídica del sistema de la Unión Europea, cuya singularidad, permanente evolución y complejidad requieren algunas consideraciones previas. La construcción de las llamadas fuentes del Derecho Comunitario se debe fundamentalmente a la decisiva jurisprudencia del TJCE y a una inestimable construcción doctrinal.

Hace tiempo que la quiebra de la simbolización del Derecho en el Estado permite plantearse la existencia de ordenamientos jurídicos no estatales (externos al Estado como el Derecho Internacional o internos como los sistemas federales) y las complejas relaciones entre ellos en una comprensión distinta del fenómeno jurídico. El TJCE en una de las más importantes sentencias de su historia, la sentencia *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1963, afirmó esta cualidad del sistema comunitario, cuando advirtió que en los Tratados constitutivos de las CCEE había algo más que un mero agregado de normas.

Poco después en la célebre sentencia *Costa c. ENEL* de 15 de julio de 1964, el Tribunal califica al Derecho Comunitario como un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, excluyendo la mención al Derecho Internacional. Este ordenamiento jurídico es un conjunto estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos e interpretarlos. No existe, al contrario que en el Derecho Internacional Clásico, una lista tasada de fuentes de Derecho Comunitario. El catálogo y la jerarquía de dichas fuentes debe extraerse no sólo de los Tratados constitutivos, sino también de la práctica de las instituciones y de la jurisprudencia del TJCE.

Una precisión que hay que hacer es que **el Derecho Comunitario, sólo opera en relación a las Comunidades Europeas, y no en ámbitos materiales que regula el Tratado de la Unión Europea**. No opera ni en la política exterior y seguridad común, ni en el ámbito de cooperación en asuntos de justicia e interior.

2. EL DERECHO ORIGINARIO

2.1 La norma convencional constitutiva

La norma que da origen al sistema comunitario es de carácter netamente jurídico–internacional, tanto es sus aspectos formales como materiales. En ese sentido, hay que entender que la norma originaria del sistema se fundamenta desde el punto de vista material en el consentimiento estatal, formado a través de los procedimientos constitucionales de cada Estado miembro y encauzado a través de la manifestación del consentimiento prevista en el sistema jurídico internacional para los Tratados celebrados en forma solemne, esto es, a través de la ratificación. Desde el punto de vista formal se trata de normas convencionales internacionales (Tratados con sus Protocolos y Anexos) sujetas a las reglas de Derecho Internacional en materia de Tratados, es decir, al **Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados** de 23 de mayo de 1969. Uno de los aspectos básicos de su sujeción a estas reglas viene expresado por el artículo 39 del Convenio de Viena que, salvo que el Tratado disponga otra cosa, exige la celebración de un nuevo Tratado

para la enmienda del anterior, sujeto a un nuevo procedimiento de celebración y entrada en vigor. Esto se enunciaba también en los Tratados fundacionales y en la actualidad está vigente este sistema de enmienda en el artículo 48 TUE. La consecuencia fundamental es que cualquier modificación de las normas originarias, sea cual fuere su naturaleza o intensidad, exige la celebración de un Tratado internacional.

Estas consideraciones tienen un doble efecto en relación con la identificación del Derecho originario: que toda modificación de ese derecho ha de recogerse en una norma convencional y que toda norma convencional, concluida por los Estados miembros, con efectos modificativos de los Tratados constitutivos, forma parte del Derecho originario. Ello explica que el denominado Derecho Originario albergue no solo los tratados constitutivos sino, además, todos los Tratados que de una manera u otra han modificado sus disposiciones. Se han configurado, así, en la evolución del proceso de construcción europea, dos vectores de creación de Derecho originario:

- Los **Tratados constitutivos y los Tratados concluidos para su modificación**:

- ◆ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea adoptado en Roma el 25 de marzo de 1957 (entrado en vigor el 1.1.1958)
- ◆ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica adoptado en Roma el 25 de marzo de 1957 (entrado en vigor el 1.1.1958)

No se incluye el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de 1952 puesto que este expiró el 23 de julio de 2002.

Estos Tratados fueron modificados en sus aspectos institucionales en el marco de un proceso de unificación institucional de gran relevancia por una serie de Tratados a partir del año 1957 aunque en la actualidad solo permanece en vigor el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo firmada en Bruselas en 1976. Asimismo, también existen algunas modificaciones parciales que se realizaron posteriormente.

No obstante, las modificaciones generales por excelencia son las llevadas a cabo a través de procedimiento de revisión contemplado en los Tratados constitutivos y que, tras los trabajos de las correspondientes Conferencias Intergubernamentales, desembocaron en:

- ◆ el Acta Única Europea (1987),
- ◆ el Tratado de la Unión Europea, llamado "Tratado de Maastricht" (1992)
- ◆ el Tratado de Ámsterdam (1997), que entró en vigor el 1 de mayo de 1999.
- ◆ El Tratado de Niza (2001), que ha entrado en vigor el 2 de febrero de 2003.

b) Un segundo núcleo de modificaciones del Derecho originario viene dado por los **actos de naturaleza convencional que se producen con las adhesiones de nuevos Estados miembros o para poner término a su aplicación**. El primero ha cobrado una relevancia excepcional como consecuencia de las cuatro ampliaciones de que han sido objeto las Comunidades Europeas (las tres primeras) y la Unión Europea (la última). En cada caso, se firmó un Tratado de adhesión así como un Acta relativa a las condiciones de adhesión de los Estados en cuestión, y son:

1.- Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (72-73)

2.- Grecia (80-81)

3.- España y Portugal (85-86)

4.- Austria, Finlandia y Suecia (94-95) En principio se incluyó también a Noruega, pero habida cuenta del

resultado negativo del referéndum a que se sometió la cuestión, no procedió la ratificación.

El segundo caso, la terminación del Tratado, solo ha tenido lugar de manera excepcional en relación con Groenlandia (1984).

2.2 Caracteres de la norma constitutiva

La primera característica es su **pluralidad y autonomía**: El Derecho Comunitario originario está compuesto por un conjunto variado de textos jurídicos (pluralidad). La autonomía aparece en referencia a los diferentes Tratados constitutivos; esa autonomía desde Maastricht está siendo matizada; por ejemplo, ya no hay un proceso de revisión diferente para cada uno de ellos. Así, la autonomía va desapareciendo aunque aún conservan cierta independencia.

Estas dos notas han producido un efecto de notable complejidad y disfuncionalidad y en la actualidad se dice, y probablemente con razón, que el grado de complejidad alcanzado alimenta la burocracia, dificulta la transparencia y, sobre todo, aleja cualquier posibilidad de identificación del ciudadano común con el proyecto europeo. En esta línea, la Declaración 23 del Tratado de Niza contempla como uno de los cuatro objetivos prioritarios del futuro de la Unión: la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado. Hay, según alguna importante doctrina, un cierto margen de maniobra para llevar a cabo esa simplificación sin afectar al significado de los Tratados; sin embargo, esta tarea no parece fácil sin alterar equilibrios políticos de fondo que están en el origen de esta complejidad. Esto parece condenar esta simplificación a una mera reorganización formal de los Tratados.

La **supremacía** de las normas constitutivas y la consecuente subordinación a éstas de las normas derivadas se traduce en que es la norma constitutiva la que confiere al Derecho derivado su fundamento, alcance y límites. En sentido estricto, no existe en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea una norma de estructuración general del sistema de producción de normas y, consecuentemente con ello, no existe una determinación expresa de la jerarquía normativa ni siquiera en la relación entre la norma constitutiva y la derivada. Pero, en este caso, no por implícita resulta menos notoria su presencia en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. En efecto, esta supremacía puede inferirse de una norma de alcance general y, de manera particular, de los procedimientos previstos para controlar jurisdiccionalmente el respeto de la norma constitutiva, de la actividad comunitaria en la conclusión de acuerdos internacionales y del mecanismo mismo de revisión de las normas constitutivas.

La cuestión de la **eficacia directa** hunde su raíz en el problema de los destinatarios de la norma. Una interpretación de su carácter convencional (por cierto, con poco fundamento en el actual Derecho Internacional) pudo, en principio, identificar como los destinatarios naturales de estas normas a los Estados y excluir a los particulares a los que, en todo caso, los efectos de las normas llegarían de manera indirecta a través de una especie de *interpositio legislatoris* de sus ordenamientos nacionales.

Pero esta interpretación fue tempranamente corregida por el TJCE, que en la ya citada sentencia *Van Gend en Loos* interpretó que según el espíritu, la economía y el texto del Tratado, el artículo 12 (hoy derogado) debe ser interpretado en el sentido de que produce efectos inmediatos y engendra derechos individuales que los órganos jurisdiccionales internos deben salvaguardar. Esto viene a significar que si se concede un derecho a un particular y este es vulnerado, el particular podrá acudir a los órganos jurisdiccionales internos (de su país) para proteger su derecho.

2.3 La revisión de las normas constitutivas

El TUE establece un procedimiento de revisión único en el artículo 48 de las Disposiciones Finales del TUE para los Tratados en que se funda la Unión, esto es, para los tratados comunitarios y para el propio Tratado de la Unión Europea. El artículo 48, en realidad, mantiene y respeta en lo esencial los sistemas de revisión de los

Tratados originarios. Sin embargo, junto a algunos cambios en la fase de iniciativa y convocatoria, la evolución del sistema comunitario ha incidido notablemente, incluso con base en disposiciones del TUE, en el modo de concebir la adaptación de las normas constitutivas con una cierta flexibilización.

El procedimiento de reforma de los Tratados estaba antiguamente previsto en cada uno de ellos; tras Maastricht, se introdujo un único artículo común (artículo N TUE, actualmente artículo 48 TUE) para las tres Comunidades.

Este artículo prevé un procedimiento con tres fases diferentes:

1. Fase comunitaria

El gobierno de cualquiera de los Estados miembros, o la Comisión, puede presentar al Consejo un proyecto de revisión de los Tratados sobre los que se basa la Unión. El Consejo decide (emite dictamen conforme), previa consulta al Parlamento Europeo y en su caso a la Comisión, si se reúne una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

2. Fase intergubernamental

El Presidente del Consejo convoca la Conferencia Intergubernamental (Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros), donde deberán aprobar de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en el Tratado. En esta fase desaparecen los elementos comunitarios (la Comisión y aún menos el Parlamento tienen muy poca relevancia, limitándose a emitir informes, opiniones y papeles sin ningún tipo de vinculatoriedad).

3. Fase nacional

Las enmiendas convenidas en la CIG deben ser ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (ratificación por el Parlamento, referéndum popular...). Sólo entonces entrarán en vigor las enmiendas propuestas.

3. EL DERECHO COMUNITARIO DERIVADO

3.1 Cuestiones generales

También se le llama Derecho Comunitario Institucional, ya que es el conjunto de actos adoptados por las instituciones, con el fin de cumplir los objetivos de los Tratados y en aplicación de éstos. Las normas derivadas en el sistema europeo se cualifican esencialmente por tratarse de un conjunto de modos de instrumentación jurídica con fundamento en la norma constitutiva. El grueso de estas normas proviene del sistema de atribución de competencias que, constituyendo la esencia misma del modelo comunitario, otorga al sistema institucional los poderes jurídicos necesarios para la consecución de los fines y objetivos establecidos en la norma originaria. Los actos de las instituciones están subordinados jerárquicamente al Derecho originario.

El Derecho Comunitario derivado de naturaleza institucional es el que alberga la actividad legislativa del modelo. El término legislativo no aparece así aludido en ningún lugar de las normas constitutivas, pero se acepta en el sentido, tal vez impropio pero expresivo, de contener los elementos formales característicos de la actividad legislativa en el interior de un Estado. El TJCE para marcar estos caracteres no ha tenido reparo en utilizar el término en muchas ocasiones. Así, ha empleado las expresiones actos cuasilegislativos para referirse a las decisiones generales de la CECA y las de ley comunitaria, legislador comunitario o poder legislativo de la Comunidad, entre otras, en el ámbito de la CE.

En el marco de estas normas derivadas se establece una distinción sustancial entre los actos vinculantes y los

no vinculantes y dentro de los vinculantes se distingue los que tienen un alcance general o individual. La distinción es fundamental, naturalmente, porque en función de ella se determinan su obligatoriedad y efectos desde el punto de vista de los sujetos o destinatarios de las mismas. Además se vincula a esta doble distinción el régimen de publicación, notificación y vigencia.

3.2 Publicación, notificación y vigencia

Los actos de las instituciones están sujetos a un determinado régimen:

1.PUBLICACIÓN

El ppio. de publicidad es esencial en la aplicación y eficacia de los actos comunitarios.

La publicidad determina la eficacia del acto pero no afecta a su validez.

Si no se publica no tiene eficacia.

Hay determinados actos que tienen la obligación de ser publicados, y son:

- Todos los reglamentos.
- Las directivas dirigidas a todos los Estados miembros y las aprobadas por codecisión.
- Las decisiones aprobadas por codecisión.

Se publican en el DOCE, pero en la practica se publican todos los actos comunitarios. En la cabecera se especifica si la publicación de un acto es obligatoria o no. El resto de actos se notifican a sus destinatarios.

2.NOTIFICACIÓN

Es obligatoria para las directivas que no vayan destinadas a todos los Estados Miembros y se han de notificar también las decisiones de todo tipo.

Para los particulares se hace a través del correo certificado y a los Estados a través de sus representantes permanentes.

3.VIGENCIA

Entraran en vigor cuando lo determine el propio acto y en su defecto a los 20 días de su publicación.

Los actos que se notifican tienen efecto a partir de que se practica la notificación.

3.3 Motivación de los actos

Tienen que motivarse los reglamentos, directivas y decisiones adoptadas por el P.E. y Consejo.

Se trata de un requisito formal sustancial que influye en la validez de los actos, y cuyo desconocimiento o insuficiencia puede dar lugar a una declaración de nulidad por el TJCE.

Requisitos de la motivación:

- Ha de hacer referencia expresa al fundamento jurídico que atribuye a las instituciones la competencia para dictar el acto.
- La motivación ha de expresar los dictámenes preceptivos.

- Debe expresar las razones por las que se adopta el acto, esto esta en relación con el ppio. de subsidiariedad y de proporcionalidad.

3.4 Los actos vinculantes

3.2.1 Actos típicos

a) Reglamentos: Es *el acto normativo de Derecho Comunitario más completo y eficaz*. Sus características son:

Tiene alcance general, lo que implica que se dirige a una categoría abstracta o indeterminada de destinatarios.

Se aplica simultáneamente en todo el territorio de todos los Estados miembros.

Es un acto obligatorio en todos sus elementos, es decir, tiene una autoridad absoluta completa. Otros actos del Derecho derivado sólo obligan a conseguir un resultado, en cambio, los reglamentos se imponen en la totalidad de sus disposiciones y esto tiene como consecuencia que los Estados miembros no pueden modificar el contenido de los reglamentos, ni realizar una aplicación parcial.

Son directamente aplicables en todos los Estados miembros. Debido a esto, no necesitan ningún tipo de recepción en el Derecho interno y no es necesaria ni la incorporación en normas de Derecho interno ni su publicación en el B.O.E.

Sustituye o desplaza a la norma interna en la misma materia, y los Estados miembros tienen que abstenerse de modificar o derogar el Reglamento ya que su contenido está sustraído a su competencia.

b) Directivas. Son actos que obligan a los Estados miembros a conseguir un resultado determinado, dejándoles libertad de actuación en cuanto a la forma y medios a utilizar. Se trata por tanto de ***imponer una obligación de resultado***. Sus características son:

Son actos obligatorios, pero no tienen alcance general ya que sólo obligan a los destinatarios, es decir, a los Estados miembros.

Necesitan un acto de recepción en el ordenamiento jurídico interno, es decir, no son de aplicabilidad directa.

El acto de recepción que necesitan las Directivas es la transposición o traslado de la Directiva a una norma interna. Para ello los Estados pueden elegir libremente la forma y los medios, aunque están sujetos a dos límites:

* Límite de plazo; ya que los Estados tienen que respetar el plazo que incorpora la directiva para efectuar la transposición.

* Tienen que elegir la forma y los medios para garantizar la eficiencia plena de la directiva.

c) Decisiones: Son *actos obligatorios en todos sus elementos*. No necesitan de ningún acto de recepción en el Derecho interno; tienen un alcance limitado (frente a las características de lo Reglamentos), y van dirigidos a unos destinatarios concretos.

Estos tres tipos de actos (reglamentos, directivas y decisiones) son fuentes autónomas, y entre ellos no existe ningún tipo de jerarquía.

3.2.3 Actos atípicos

Son actos de las instituciones y otros órganos comunitarios de naturaleza diversa y que no están previstos en los tratados.

Por ejemplo:

1. Los reglamentos internos de las instituciones.
2. Resoluciones del Consejo en las que fija los principios de actuación en determinadas materias.
3. Comunicaciones de la Comisión en las que precisa los criterios que va a seguir en una determinada materia.

3.4 Los actos no vinculantes

a) Recomendaciones. Consiste en la indicación de una conducta a seguir o petición de modificación de una conducta.

B) Dictámenes. Es la manifestación de una opinión o valoración de una determinada situación.

La doctrina considera que las recomendaciones y los dictámenes no son actos jurídicos porque no son obligatorios, otro sector doctrinal opina que la falta de obligatoriedad no les priva de naturaleza jurídica sino simplemente les priva de sanción jurídica.

• LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

(no estoy segura de que se estudie en este tema, x si acaso esto es un breve resumen)

Es una fuente con mucha importancia en el Derecho Comunitario. Las principales funciones del Tribunal de Justicia son dos:

- 1.- Asegurar la aplicación de las normas de Derecho Comunitario
- 2.- Asegurar su correcta interpretación.

El Tribunal de Justicia no se limita a cumplir estas dos funciones de un modo estricto, y va más allá, hasta el punto de ejercer una función "creadora" del Derecho Comunitario.

Normalmente los Tribunales a la hora de interpretar las normas, utilizan un criterio de interpretación literal; el Tribunal de Justicia, en cambio, utiliza muy poco este método, y se decanta por la utilización de los métodos finalista y sistemático.

A través de la utilización de estos métodos ha conseguido grandes avances en el Derecho Comunitario, que luego se han plasmado en normas incorporadas a los Tratados.