

Lección 9ª.- Los principios del ordenamiento jurídico comunitario en sus relaciones con los ordenamientos jurídicos de los estados miembros.

- **PLANEAMIENTO: LA ARTICULACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO Y LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**

Uno de los rasgos que caracterizan al derecho comunitario son la intensidad y la eficacia con que se integra en los derechos internos, ya que sus normas se dirigen tanto a los estados miembros como a los particulares.

Los principios del ordenamiento jurídico comunitario no aparecen reflejados en los tratados sino que fueron creados por el Tribunal de Justicia, quien los resumió en el Dictamen 1/91 y son el efecto directo y la primacía sobre ordenamientos nacionales. Sin estos principios, el derecho comunitario no se habría podido sostener. Son sus cimientos.

Habría que añadir el principio de responsabilidad del estado por daños causados a particulares como consecuencia de la violación del derecho comunitario, principio éste posterior a los otros dos.

- **EL EFECTO DIRECTO**
- Concepto.

Los tratados no se refieren al efecto directo, pero sí a la aplicabilidad directa (reglamento). La aplicabilidad y el efecto directo no tienen por qué ir parejos. La aplicabilidad directa es una característica técnica en el derecho interno sin que haga falta ninguna transposición, de forma que es directamente aplicable por los jueces. Además, esa norma podrá crear derechos y obligaciones para los particulares. El efecto directo es el derecho del particular de invocar esa norma comunitaria frente a las autoridades públicas nacionales. Podría ocurrir que una norma sea directamente aplicable pero no reconozca derechos u obligaciones, por lo que no tendrá efecto directo.

La primera vez que se habló del efecto directo (vertical) fue en la Sentencia Van Gend y Loos, de 5/2/63 Asunto 26/62, y los hechos de la misma fueron:

La firma holandesa Van Gend y Loos se dedica a la importación de una sustancia química de Alemania a los Países Bajos, y la administración de Hacienda Holandesa le aplica un arancel aduanero (por importación) de un 8%. La firma holandesa se percató de que cuando entró en vigor el TCE, los derechos de importación o el arancel a pagar entre estados miembros era de un 3%, no pudiendo aumentar los derechos de aduana ya existentes, ni se podían imponer nuevos en virtud del art. 12 del mencionado tratado.

La empresa interpone recurso ante un tribunal holandés. Este tribunal lo que hace es plantear una Cuestión Prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, quien responde que el art. 12 es de efecto directo por lo que los jueces deben aplicarlo.

- Condiciones o criterios que determinan que una disposición tenga efecto directo.
- Ha de crear derechos u obligaciones a cargo de los particulares.
- La disposición ha de ser lo suficientemente clara y precisa.
- La disposición ha de ser incondicional, no sometida a reservas por parte de los estados.

Estos requisitos han sido matizados por el Tribunal de Justicia con el fin de que puedan invocar el efecto directo un mayor número de normas, así

En primer lugar, la falta de precisión de una norma no quiere decir que ya no tenga efecto directo, siempre que

haya posibilidad de que se clarifique mediante una interpretación judicial.

En segundo lugar, el hecho de que una disposición esté sometida a plazo, tampoco impide el efecto directo, pues los efectos de esa disposición quedan suspendidos hasta que acabe ese plazo. Cuando acabe el plazo, la disposición se convierte en directamente aplicable.

En tercer lugar, el hecho de que la disposición requiera medidas de desarrollo tampoco excluye que llegue a tener efecto directo siempre y cuando las autoridades estatales o las instituciones comunitarias no tengan poder discrecional para adoptar esas medidas.

- Alcance o tipos de efecto directo.

Hay tres formas de efecto directo:

- Vertical.- Es el más habitual, es la facultad del particular de hacer valer un derecho reconocido en la norma comunitaria frente al estado.
- Vertical inverso.- Es la posibilidad del estado de imponer la norma comunitaria frente a los particulares.
- Horizontal.- Es la posibilidad de un particular de invocar el derecho que le reconoce una norma comunitaria frente a otro particular.

Ejemplos de normas en las que el Tribunal de Justicia reconoce el efecto directo.

- Sentencia Walrave de 12/12/74 en la que se pronunció sobre el efecto directo horizontal de los art. 7 y 48 del TCE. El art. 7 supone el principio de la no discriminación por razón de la nacionalidad y el art. 48 trata de la libre circulación de trabajadores.
- Sentencia Defrenne II de 8/4/76, sobre el art. 119 del TCE que recoge el principio de no discriminación entre trabajadores masculinos y femeninos. El Tribunal dice que este art. Se impone a las autoridades públicas y a todos aquellos convenios que fijen salarios.
- Efecto directo de los Reglamentos.

En principio los reglamentos tienen un efecto directo completo (vertical y horizontal). Si embargo, el TJ en la Sentencia Schlüter ha advertido, que a la hora de ver si es o no directo no solo habrá que tener en cuenta su aspecto formal o denominación del acto, sino que habrá que ver en cada caso si las disposiciones del reglamento tienen los requisitos necesarios (claridad, precisión, incondicionalidad, etc.). Ejemplo:

Sentencia Leonesio de 15/5/72. La Sra. Leonesio tenía una explotación ganadera. En un reglamento marco se decía que todos aquellos ganaderos que tuvieran al menos 2 vacas lecheras tenían derecho a una prima por su sacrificio. En otro reglamento de desarrollo se decía en el pago de esas primas se haría efectivo en el plazo de 2 meses a partir del sacrificio de las vacas. La Sra. Leonesio sacrifica 5 vacas y pide la prima. Las autoridades italianas le dicen que sí que tiene derecho a esa prima, pero que el dinero no lo cobrará hasta que no se apruebe el crédito para ello. Leonesio acude a un juez que plantea 2 cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

- ¿El reglamento comunitario ha engendrado derechos que se deben proteger internamente.
- ¿Una vez reunidas las condiciones previstas, Leonesio puede solicitar el pago de la prima frente al estado?

El Tribunal contesta que el derecho a recibir la prima surge del propio reglamento y no se puede subordinar el derecho a otras disposiciones nacionales no exigidas en el propio reglamento. Por lo que el reglamento tiene efecto directo.

- Efecto directo de la Directiva.

En principio la directiva no tenía efecto directo, tenía que ser transpuesta, lo que obligaba a los particulares era la norma interna del país. Cuando un Estado no transpone una directiva en su plazo se puede poner un Recurso de Incumplimiento y el Estado es condenado, pero ¿qué pasa con el particular, pierde el derecho? Al no ser aplicada la directiva.

Según el TJ la directiva puede tener efectos directos, si llegado el plazo de vencimiento el estado no la hubiera transpuesto o lo hubiera hecho de forma incompleta, y siempre que la directiva sea clara, concisa... , sólo en estos casos tendrá efectos directos. Pero solo tendrá efecto directo vertical (el destinatario será siempre el Estado) y además, se podrá interponer un recurso por incumplimiento contra el estado.

La primera vez que el Tribunal de Justicia se pronunció fue en la Sentencia Van Duyn de 4/12/74, en la que esta señora holandesa solicita un permiso de trabajo y residencia en el Reino Unido para trabajar con la Iglesia de la Cienciología. El Reino Unido le niega el acceso al país al estar considerada, dicha Iglesia, como una secta. Sin embargo, sí que permitía a los propios británicos trabajar para ella. Esta medida es contraria a la Directiva 64/221 de 25/2/64 para la coordinación de medidas especiales en materia de desplazamiento y residencia justificados por razones de orden y seguridad pública, que decía que estas medidas se fundarán únicamente en el comportamiento personal del individuo. Van Duyn invoca ante un tribunal estos preceptos, quien plantea dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

- ¿Es directamente aplicable la Directiva 64/221?
- ¿Reconoce derechos a los particulares?

El Tribunal de Justicia responde que sí que tiene efecto directo y que engendra derechos a los particulares que la justicia debe salvaguardar.

- LA PRIMACIA DEL DERECHO COMUNITARIO.

Desde el momento que se inserta en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros puede suceder que una norma de Derecho Comunitario entre en conflicto con una norma de derecho nacional, siempre debe primar el Derecho Comunitario para así evitar estos conflictos.

Esta teoría no se refleja en ningún artículo de los Tratados, es el Tribunal de Justicia Europeo el que la ha construido.

Este principio de primacía es el complemento indispensable y necesario del efecto directo, y permite al particular obtener del juez interno la inaplicación de las normas nacionales contrarias al Derecho Comunitario.

Se recoge por primera vez en la sentencia Costa contra E.N.E.L. 15 de julio de 1964, asunto 6/64.

Según Costa la Ley creadora del ENEL viola algunos artículos del Tratado de Roma, ya que el ENEL le exigía el pago de una factura. El juez italiano le pide al Tribunal de Justicia comunitario que interprete esto. El gobierno italiano decía que el juez de paz no podía plantear la cuestión prejudicial. El Tribunal de Justicia sí admite la cuestión prejudicial y dice que el art. 37 tiene una aplicación directa y expone y desgaja los principios de primacía del Derecho Comunitario, por lo siguiente:

- La primacía se basa en la naturaleza y características específicas de las Comunidades Europeas y del ordenamiento jurídico comunitario.
- La primacía se basa también en el carácter obligatorio de las normas comunitarias de Derecho Derivado.
- La primacía se basaría también en el compromiso de cooperación leal en el cumplimiento de los tratados y del derecho derivado aceptado por todo Estado miembro (art. 5 TCE, los Estados miembros se han

comprometido a cumplir las obligaciones derivadas de los tratados y del derecho derivado, de forma que la adopción de normas posteriores contrarias al derecho comunitario supondría violar ese compromiso anterior).

El Derecho Comunitario surge de la voluntad común de los Estados, esto da origen a los tratados y al Derecho Comunitario, y esa voluntad debe prevalecer sobre las voluntades particulares de los Estados miembros y que si el ordenamiento comunitario debiera de ceder ante los distintos derechos internos, no tendría razón de ser. (Sentencia costa contra ENEL).

La primacía es una característica absoluta (tiene primacía sobre todos los ordenamientos internos de todos los Estados miembros) y es la condición imprescindible para la existencia del derecho comunitario.

La consecuencia de esta primacía es la exclusión e inaplicación de la norma interna incompatible con el Derecho Comunitario.

Sentencia Simmenthal II asunto 106/77 de 9 de marzo de 1978. Reitera lo dicho en la anterior sentencia pero más tajantemente todavía:

Simmenthal – sociedad importadora de carne en la frontera italiana se le exige una tasa de control sanitario previsto en una Ley de 1970 (posterior al Tratado de Roma). Simmenthal piensa que esta tasa va contra algunos preceptos comunitarios y lo pone en manos de la justicia. El pretor le plantea una Cuestión Prejudicial al T.J.C.E. Este contesta y el pretor considera que no se debía haber exigido esa tasa y se debe restituir el pago indebido. La Admón. italiana se niega ya que dice que la exigencia del pago está prevista en una ley posterior al Tratado de Roma y según la jurisprudencia del T.C. Italiano el juez no puede resolver por sí mismo, ya que lo que tiene que hacer es plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional esto no le parece correcto al pretor y plantea una 2ª Cuestión Prejudicial al T.J Europeo: ¿Ante una norma nacional posterior contraria a una comunitaria anterior, debe el Juez Nacional considerarla inaplicable de pleno derecho o debe esperar a que el T.C. la declare inconstitucional o la declare derogada?.

El Tribunal de Justicia Europeo declara y distingue:

1º. – Si la norma incompatible nacional es anterior a la norma comunitaria, la norma comunitaria la hace inaplicable de pleno derecho desde su entrada en vigor.

2º. – Si la norma interna incompatible es posterior a la comunitaria, la norma comunitaria impide la formación válida de nuevos actos legislativos nacionales si son incompatibles con la norma comunitaria.

Añade el Tribunal que da igual que la norma sea anterior o posterior en cualquier caso el órgano jurisdiccional nacional no tiene que esperar a que la norma interna sea derogada ni planteará una cuestión de inconstitucionalidad, puesto que es el juez en el litigio concreto el que puede y debe excluir la norma interna y aplicar la norma comunitaria por su propia autoridad que le concede el Derecho Comunitario.

4. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO.

El Tribunal de Justicia, a partir de los años 90, junto a los dos principios anteriores pronuncia también, como otro principio, la responsabilidad del estado por incumplimiento del derecho comunitario. Se cita en la Sentencia Francovich y Bonifaci de 19/11/91 Asuntos Acumulados C-6 y 9/90 cuyos hechos son los siguientes:

Existía una Directiva, la 80/987, sobre la protección de trabajadores asalariados en caso de insolvencia de la empresa. En ella se decía que en caso de insolvencia del empresario los trabajadores tenían derecho a cobrar sus salarios impagados. Se establecía también la fecha límite de transposición, que

como máximo sería en octubre de 1993. Como en esta fecha, el estado Italiano no la había transpuesto, ya la propia Comisión había interpuesto contra él un recurso por incumplimiento.

La Directiva reconocía un derecho a favor del particular, pero no preveía el sistema de financiación de la garantía salarial, sino que debían ser los estados miembros los que lo estableciesen, por lo que la Directiva no tiene efecto directo.

Francovich y Bonifaci acuden a los tribunales italianos, quienes plantean a su vez la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (que acumula las dos cuestiones). La pregunta que se le hace es qué ocurre con la Directiva, ya que si bien reconoce un derecho no tiene efecto directo.

El Tribunal dice que el estado está obligado a indemnizar a los particulares por incumplimiento del derecho comunitario al no transponer la directiva, y señala entonces tres requisitos para que surja el derecho a la indemnización:

- Que la directiva atribuya un derecho al particular.
- Que el contenido de ese derecho pueda ser identificable basándose en las disposiciones de la directiva.
- Que exista causa–efecto entre el incumplimiento de la obligación del estado y el daño que sufre el particular.

El Tribunal dice que corresponde a los órganos judiciales de los estados miembros regular las medidas procesales para pedir la responsabilidad al estado, y que además, esas medidas no deberán hacer excesivamente complicada la obtención de la reclamación.

En la Sentencia Brasserie du pêcheur et Factortame III (la cervecería del pescador) de 5/3/96, Asuntos Acumulados C–46 y 48/93, el Tribunal precisa el alcance de la sentencia anterior al establecer que la responsabilidad del estado por incumplimiento del derecho comunitario se aplica en relación con la violación de toda norma comunitaria, con independencia de que la norma tenga o no efecto directo. Los hechos de esta sentencia son:

En Alemania existía una ley que regulaba la elaboración de la cerveza, lo que era un requisito para poder comercializar cerveza en ese país. Esta ley era contraria al derecho comunitario (y ya había sido declarada contraria por el propio Tribunal de Justicia), pero Alemania, pese a ello no la había derogado. La Cervecería del Pescador pretendía comercializar sus cervezas en Alemania y como no se ajustaba su elaboración a esta ley, no se lo permitían. La Cervecería francesa acude a los tribunales quienes plantean al Tribunal si actúa en este caso la responsabilidad del estado por incumplimiento del derecho comunitario. El Tribunal dice que sí, que el estado responde por una omisión del poder legislativo al no derogar la ley y señala tres requisitos para ello:

- Que la norma reconozca un derecho.
- Que la violación esté suficientemente caracterizada.
- Que exista relación causa–efecto entre la violación y el perjuicio al particular.

LAS PREGUNTAS 5 Y 6 DE ESTE TEMA NO ENTRAN, ASÍ COMO EL TEMA 10.

IV.– ELS SISTEMA JURISDICCIONAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Lección 11ª.– Los recursos directos ante el Tribunal de Justicia

- PLANTEAMIENTO.

En el art. 220 del TCE se dice que la misión del Tribunal de Justicia es garantizar el respeto del derecho en la

interpretación y en la aplicación del presente tratado. Pese a ello, el Tribunal sólo tiene las competencias que el tratado le asigna, con lo que en el actual sistema, los jueces ordinarios del derecho comunitario son los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia conoce solamente de un número determinado de recursos.

En la interpretación del tratado, el Tribunal tiene el monopolio, ya que es el único competente para interpretar el derecho comunitario a través de las cuestiones prejudiciales de interpretación y de apreciación de validez.

El Tribunal de 1ª Instancia es parte del Tribunal de Justicia. A partir de 1994, el Tribunal de Justicia conoce de las cuestiones prejudiciales, de recursos interpuestos por los estados miembros o por las Instituciones Comunitarias y de los dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y el TCE.

El Tribunal de 1ª Instancia, conoce de todos aquellos recursos en los que el Tribunal de Justicia no tiene competencias exclusivas como litigios entre las CCEE y sus funcionarios, recursos sobre la propiedad intelectual y recursos de todo tipo planteados por personas físicas o jurídicas contra la Comunidad.

- **EL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO**

Regulado en los art. 226 a 228. Su razón es la aplicación descentralizada del derecho comunitario, ya que son los estados los que aplican el derecho en sus propios territorios. Este recurso, por tanto, se aplica exclusivamente contra los estados miembros.

Según el Tribunal de Justicia, el concepto de incumplimiento existe cuando un estado miembro infringe una de las obligaciones interpuesta por el ordenamiento jurídico comunitario considerado en su conjunto. Puede consistir en un acto negativo o abstención (no transposición) o en un acto positivo o acción (normas contrarias al derecho comunitario). Se le imputa al estado miembro, entendiendo como estado miembro cualquiera de los órganos del estado.

La legitimación activa (capacitación para interponerlo) la tiene la Comisión y los estados miembros y la legitimación pasiva (contra el que se interpone) la forman los estados miembros. El recurso tiene dos fases:

- Fase administrativa previa o precontenciosa.

Se inicia cuando la Comisión se entera del incumplimiento del derecho comunitario (a través de denuncias, etc.)

La Comisión envía al estado miembro una carta de emplazamiento a través de la representación permanente. Entonces, si el estado no contesta o contesta mal, la Comisión envía un dictamen motivado, en el que la Comisión delimita de hecho de derecho la infracción que se le imputa al estado miembro, dándole un plazo para regularizar la situación y si no lo cumple se pasa a la segunda fase.

Tanto la carta de emplazamiento como el dictamen motivado son requisitos de forma (imprescindibles) para llegar a la fase judicial.

- Fase judicial o contenciosa.

Hay que tener presente que esta fase no es obligatoria. Se trata de que el Tribunal declare o no judicialmente que ha habido un incumplimiento. La demanda será admisible cuando haya finalizado el plazo otorgado sin que el estado miembro haya cesado en su incumplimiento y siempre que la demanda contenga una identificación clara de los motivos de incumplimiento. La demanda se ha de basar en los mismos motivos que en la fase administrativa previa, ya que se trata de darle al estado la oportunidad de defenderse.

Puede suceder que el estado reconozca el incumplimiento pero no haga nada para solucionarlo, es lo que se llama incumplimientos no discutidos. En estos casos no varía el procedimiento y la fase judicial sigue adelante para llegar a la sentencia por incumplimiento y dotar así a los particulares de una base con la que reclamar al estado.

Cuando el Tribunal declara el incumplimiento, el estado está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para cumplir la sentencia, aunque el tribunal, en estas sentencias, no puede obligar al estado a hacerlo directamente. Si el estado no cumple la sentencia, hay que distinguir entre antes y después del TUE:

- Antes del TUE: La única posibilidad era iniciar un segundo procedimiento por incumplimiento de sentencia, cuya sentencia era igualmente declarativa, y por tanto, con idéntico resultado.
- Tras el TUE: Se imponen multas coercitivas al estado. Según el art. 171.2 del TUE se codifica la práctica de iniciar el segundo procedimiento y además se añade el mecanismo sancionador que se aplicará a propuesta de la Comisión en la segunda sentencia. Tendrá forma de multa coercitiva o cuantía a tanto alzado. La multa coercitiva es el modelo adoptado por la Comisión en la Comunicación de 6/7/96 y que se basa en los siguientes criterios:
 - Gravedad de la infracción.
 - Duración de la infracción.
 - Necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la sanción para evitar que se repita la infracción.

Estos criterios se han desarrollado en la Comunicación de Método de Cálculo de la multa coercitiva prevista en el art. 171 de 8/1/97. En este método, la Comisión cita cifras exactas. El importe básico será de 500 EUROS diarios y lo que se sanciona con ello es simplemente la pasividad del estado. A esa sanción hay que aplicarle unos coeficientes multiplicadores, teniendo en cuenta la gravedad y la duración de la infracción. El coeficiente de la gravedad oscilará entre 1 y 20 y el coeficiente de la duración entre 1 y 3. El resultado de ello se multiplicará por un factor n, que oscila entre 1 y 26,4, según la capacidad financiera de cada estado de acuerdo con su PIB y según el número de votos que el estado tiene en el Consejo de Ministros.

La multa coercitiva persigue el cumplimiento de la sentencia. Es una medida accesoria de la obligación principal, que es el cumplimiento de la sentencia. Todavía a fecha de hoy no hay ninguna sentencia de multas coercitivas, aunque la Comisión sí que ha presentado demandas en este sentido (la primera vez fue contra Alemania e Italia), pero han sido archivadas al cumplir las sentencias, excepto un caso contra Alemania en el que no ha recaído sentencia todavía. El importe de las sanciones es diario, desde que se dicta la segunda sentencia hasta que se cumple la sentencia.

• EL RECURSO DE ANULACION

Regulado en los art. 173 y 174 del TCE. Se presenta contra las Instituciones Comunitarias en su función de elaboración de normas. La función de este recurso es el control de la actuación de las instituciones de acuerdo con los tratados. Ni los estados miembros ni las instituciones comunitarias pueden sustraerse al control de los tratados. Su actuación ha de ser siempre conforme con los tratados. Se impugnan en esta vía:

- Los actos adoptados conjuntamente entre el Parlamento Europeo y el Consejo (codecisión).
- Los actos adoptados por el Consejo.
- Los actos adoptados por la Comisión.
- Los actos adoptados por el Banco Central Europeo.
- Los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

Para ser impugnables los actos deberán ser:

1º Actos adoptados por las Instituciones Comunitarias.

2º Actos obligatorios.

3º Actos definitivos.

La legitimación pasiva corresponderá al Consejo, al Parlamento Europeo, la Comisión y el Banco Central Europeo.

En la legitimación activa hay que distinguir:

- Antes del TUE: Solamente los estados miembros, el Consejo, la Comisión y personas físicas o jurídicas.
- Después del TUE: Además de los anteriores el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo.

Además hay que distinguir entre demandantes privilegiados y no privilegiados.

- Demandantes privilegiados: (No tienen que demostrar un interés particular en la interposición del recurso). Son La Comisión, el Consejo y los estados miembros.
- Demandantes no privilegiados: Tienen que demostrar un interés particular y son las personas físicas y las jurídicas.
- El Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo se consideran como demandantes intermedios (no incluidos ni en privilegiados ni en no privilegiados)
- A partir del Tratado de Amsterdam, además de todos los anteriores también será demandante el Tribunal de Cuentas siempre que alegue un interés particular.

Los motivos por los que se puede proceder a la anulación son según el art. 173.2 TCE, la incompetencia, los vicios sustanciales de forma, la violación del tratado o de cualquier norma jurídica relativa a la ejecución del tratado y la desviación de poder. De estos cuatro motivos, los dos primeros se refieren a la legalidad externa del acto y pueden ser invocados de oficio. Los otros dos se refieren a la legalidad interna y solamente pueden ser invocados por la parte demandante.

1º Incompetencia: Cuando el órgano no es el competente para regular esa materia. Su utilización es muy restringida en la práctica.

2º Vicios sustanciales de forma: Es la jurisprudencia del Tribunal la que desarrolla dichos vicios, como es la falta de motivación, la falta de consulta a una institución u órganos con carácter previo a la adopción de un acto, adoptar un acto con una base jurídica errónea, etc.

3º Violación del tratado o de cualquier norma jurídica relativa a la ejecución del tratado y la desviación de poder: Cuando se dictan actos sin respetar las normas.

4º Desviación de poder: Concepto bien delimitado por la jurisprudencia del Tribunal, según el cual existe desviación cuando una institución comunitaria emplea sus competencias con una finalidad distinta de aquella para la que fueron atribuidas.

El plazo de interposición del recurso de anulación es de dos meses a partir de la publicación o notificación del acto. Pasado este plazo, se presume que el acto es válido. La sentencia declarará la nulidad o no del acto. Si lo declara nulo, dicha sentencia despliega efectos de cosa juzgada a todos los efectos y además la nulidad del acto tiene efectos retroactivos, por lo que se considera como si el acto jamás hubiera existido. También se puede declarar como nula simplemente una parte del acto.

- RECURSO DE INACTIVIDAD, OMISIÓN O CARENCIA.

Un sistema de recursos para ser eficaz no debe sancionar únicamente las conductas positivas ilegales, sino también las conductas negativas, es decir, la falta de actividad, siempre que con ella se viole el derecho comunitario y, esta precisamente es la razón de este recurso. Ha de ser una omisión que viole el tratado y otra disposición. Aparece en el art. 175 TCE.

Están legitimados para interponer el recurso, de forma pasiva:

- Antes del TUE: Únicamente el Consejo de Ministros y la Comisión.
- Después del TUE: Además el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo.

Están legitimados de forma activa:

- Los estados miembros, las instituciones y el Banco Central Europeo que se considerarán demandantes privilegiados.
- Las personas físicas y jurídicas, que serán los demandantes no privilegiados, y solamente si alguna de las instituciones comunitarias se ha abstenido de dirigirle un acto que sea obligatorio.

El recurso consta de dos fases, una primera fase precontenciosa y la fase jurisdiccional. En la primera fase, el demandante invita formalmente a la institución a que adopte el acto que no ha aplicado. La institución implicada tiene un plazo de 2 meses para definirse. Si en ese plazo no contesta o no define su postura, el demandante dispone de otros dos meses para interponer el recurso jurisdiccional. Si la institución adopta el acto en la primera fase, el proceso finaliza.

La sentencia que se dicte finalmente de este procedimiento se limitará a reconocer o no la inactividad ilegal de la institución.

Lección 12ª.- La cooperación judicial en las comunidades europeas (recursos indirectos)

2. LA CUESTION PREJUDICIAL.

Vienen reguladas en el art. 177 TCE. Es un instrumento muy utilizado y muy útil dentro del sistema jurisdiccional comunitario. Este sistema jurídico es un sistema descentralizado ya que el derecho comunitario se aplica a diario por los jueces de los estados miembros. Mediante este mecanismo, cuando un juez nacional conoce de un asunto y no sabe sobre la validez o la interpretación de una norma de derecho comunitario, suspende el procedimiento y plantea la cuestión prejudicial al Tribunal.

Lo que se persigue con ellos es una interpretación uniforme del derecho comunitario de la mano del Tribunal de Justicia. Dicha interpretación será vinculante para el resto de tribunales de los estados miembros. Hay dos tipos de cuestiones prejudiciales:

- Cuestiones prejudiciales de interpretación.

Se le pide al Tribunal que interprete el tratado o los actos de las instituciones comunitarias. No obstante, el Tribunal ha dado una interpretación más amplia diciendo que se le puede plantear cualquier cuestión de interpretación sobre todo el derecho originario, sobre todo el derecho derivado, sobre los acuerdos con terceros estados y sobre sentencias previas de cualquier asunto.

- Cuestiones prejudiciales de validez.

Los jueces solamente pueden plantear la validez de los actos adoptados por las instituciones comunitarias y no sobre los tratados. Además estos actos han de ser susceptibles de producir efectos jurídicos y definitivos. También se puede pedir que se pronuncie sobre la validez de un tratado internacional, pero no sobre la validez

de una sentencia previa.

El Tribunal de Justicia nunca podrá verificar la compatibilidad del derecho nacional con las normas comunitarias, porque esa misión corresponde a los jueces nacionales.

La legitimación activa la tienen únicamente los órganos jurisdiccionales nacionales de los estados miembros. Como el poder judicial en cada estado está organizado de una forma distinta, el Tribunal delimitó lo que se consideraba órgano jurisdiccional a estos efectos:

- Que sea un órgano permanente.
- Que esté constituido conforme a la legislación nacional.
- Que tenga una competencia vinculante.
- Ha de tratarse de un órgano que esté obligado a aplicar normas jurídicas.

La obligatoriedad del planteamiento de estas cuestiones al Tribunal varían según qué tipo de cuestión sea:

- En las cuestiones prejudiciales de interpretación, si son jueces de última instancia están obligados a plantear la cuestión al Tribunal, pero si no son de última instancia no están obligados aunque sí facultados para hacerlo.
- En las cuestiones prejudiciales de validez, los jueces nacionales están siempre obligados a plantear la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

2ª Lección.– La evolución de las Comunidades Europeas a partir de 1986

- EL ACTA ÚNICA EUROPEA.

En 1985 se presenta un documento por parte de la Comisión que se llama El Libro Blanco sobre el Mercado Interior. Es un documento de trabajo. Es un estudio que se basa en que en 1985, el mercado común está casi terminado y, sin embargo, el mercado común no es igual que el mercado interior de cada país. La Comisión constata que hay barreras físicas tanto para personas, capitales, mercancías, etc., también hay barreras técnicas (como distintos voltajes, distintos enchufes, etc.), se detectan barreras fiscales entre los estados, así hasta llegar hasta 2.400 barreras. El problema está en que la Comunidad Europea no tiene competencia dentro del mercado interior. Por ello, La Comisión propone que se modifiquen las Comunidades Europeas, además la Comisión evalúa el coste económico de la existencia de estas barreras.

Los estados aprovechan entonces para dar un paso más, con lo que en 1986 se firma el Acta Única Europea, que es la primera reforma en profundidad de las Comunidades Europeas. Al tratado que más afecta es a la CEE. Se amplían las competencias en medio ambiente, se crean los fondos de cohesión, etc.

Aparece el artículo 30, que es una especie de mini tratado dentro de la propia Acta, que habla de la Cooperación Política Europea. Esta cooperación se crea de forma paralela a las Comunidades Europeas y es que los estados miembros toman conciencia de que económicamente son muy poderosos, por lo que cuando se cree el mercado común serán la primera potencia mundial, pero políticamente son muy pequeños. Aquí es donde aparece la cooperación política, sobre todo en materia exterior. Para ello, tratarán de informarse, consultarse y reunirse sobre los temas de política exterior con el fin de unificar la misma.

Para llevarla a la práctica se sirven del Consejo Europeo, con lo que pasa a ser un órgano distinto del Consejo (aunque sus miembros sean los mismos). Va a tener funciones sobre todo en la política exterior. Las resoluciones que adopte este Consejo Europeo serán adoptadas por el Consejo, la Asamblea, la Comisión y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Por último, el Acta Única le cambia el nombre a la Asamblea Parlamentaria por el de Parlamento Europeo.

- LA DINAMICA EVOLUTIVA DE LA INTEGRACION EUROPEA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT.

El mercado interior se ha de conseguir el 1-1-92, pero entre 1986 y 1992 se producen diversos acontecimientos de vital importancia; se derrumba el Imperio Soviético, cae el muro de Berlín, se unifica Alemania, etc. Los países del Este se acercan a Europa, por lo que Europa occidental reacciona a favor, pero empiezan a aparecer informes sobre el coste económico, etc.

En Europa occidental todavía no se ha llegado a la moneda única. Par llegar a ella, se convocan dos conferencias, una que trate la unión política y otra que trate la unión económica. El resultado de las 2 se lleva a un solo texto que se aprueba en Maastricht, por el que se crea la Unión Europea. La Unión Europea es una construcción a modo de templo griego; tiene un frontispicio apoyado en 3 pilares que descansan sobre un basamento común.

La Unión Europea es algo que crean los estados y que carece de personalidad jurídica. Se la quitan explícitamente. Se crea para cumplir unos objetivos en función de unos principios y que actúa a través de un marco institucional único. Esto es lo que forma el frontispicio. Para ello se apoya en 3 pilares que son:

El primer pilar está integrado por la CECA, el EURATOM y la CE (ya no CEE al dejar de ser solamente económica para pasar a tener mayores contenidos políticos, sociales, etc.). Hay que tener presente que estos tres tratados sí tienen personalidad jurídica.

El segundo pilar lo forma la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), que es la reforma de la Cooperación Política Europea. En este terreno la soberanía es todavía estatal, por lo que los responsables son los propios estados, pues la Unión Europea no tiene personalidad jurídica. En temas de defensa se vuelve la vista hacia la UEO, cuyos todos sus miembros pertenecen a la Unión Europea, por lo que se invita a la UEO a participar dentro de la UE en materia de defensa, con lo que pasa a ser el instrumento de defensa de la UE.

El tercer pilar es la CAJAI (Cooperación en Ambitos de Justicia y Asuntos de Interior), con lo que se crea la Europol.

El segundo y tercer pilar no forman parte de la UE, por lo que se llaman pilares intergubernamentales. El primer pilar se llama pilar comunitario y es donde actúa la UE. En el segundo y tercer pilar actúan los estados a través de mecanismos de cooperación organizados a través de MIU (Marco Institucional Único) formado por las Instituciones Comunitarias (las cuatro más el Consejo Europeo).

En el Tratado de la Unión Europea, los artículos no se mencionan por números, sino por letras ordenadas alfabéticamente.

- LA CUARTA AMPLIACION.

No dice nada, está dispersado entre las preguntas anteriores.

- EL ESPACIO ECONOMICO EUROPEO.

Nada más terminada la negociación de la UE se negocia la ampliación de la misma, pero antes de ello aparece un elemento perturbador. Desde finales de los 80 la CE intenta llegar a un acuerdo de integración entre las CCEE y la EFTA, acuerdo al que se llega tras el Acta Única. Dicho acuerdo se refleja en el Tratado del Espacio Económico Europeo (EEE). En este tratado, parte de las libertades comunitarias se van a aplicar a los países de la EFTA, aunque ellos no participan en la elaboración de dichas normas. Se crean órganos de relación entre la UE y la EFTA para que éstos últimos puedan al menos hacer oír su voz.

Este tratado supone una distorsión porque al margen del propio territorio de la UE, aparece otro territorio en el que se aplica igualmente el derecho comunitario. Por ello, sin ser una ampliación teórica sí que lo es en la práctica.

Cerrado el acuerdo, los 4 grandes de la EFTA se adhieren a la UE, que son Austria, Noruega, Finlandia y Suecia, aunque Noruega no llega a entrar al someter dicha incorporación a referéndum.

En 1995, la UE ya tiene 15 miembros más el resto de los países de la EFTA (Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia). Se ha pasado de una pequeña unión de 6 países a una gran unión formada por 15 estados, con una política común exterior, una única ciudadanía, etc. Todo ello en tan solo 45 años.

- **EL TRATADO DE AMSTERDAM.**

Empiezan a aparecer algunos problemas relacionados con el tamaño de la unión. En 1996 se intenta reformar el Tratado de Maastricht, reforma por otro lado ya prevista en el propio tratado. En la reforma se tratarán las fuentes del derecho, etc. Se inicia la reforma del Tratado de UE en 1996 en Roma y culminará con el Tratado de Amsterdam en 1997. Este Tratado reforma algunos artículos tanto de las Comunidades como de la política exterior, etc.

Aparece la CPP (Cooperación Policial y Penal) que se integra en el pilar intergubernamental sustituyendo a la CAJAI, por lo que algunas materias de este tercer pilar pasan al primero.

Una clave era la reforma institucional, puesto que las mismas estaban pensadas para 6 estados, lo que las hace inviables en la actualidad. Sin embargo, ese tema no se ha desarrollado (aspecto vital para la reforma) y sí que se han incluido otras materias como el empleo, la política social, etc.

Lección 3ª.- La Unión Europea

- **LA ESTRUCTURA FORMAL DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA.**

Para que entre en vigor el Tratado de Amsterdam se requiere unanimidad de los 15 países. El tratado ya está ratificado por todos, por lo que se espera que entre en vigor en mayo. En este tratado se suprimen las letras del Tratado de la Unión, así como se renumeran los artículos del Tratado de las CCEE, es decir, clarifica y unifica criterios.

La UE es creada por el Tratado de Maastricht (Tratado de la UE). Este es un tratado de tratados, crea la Unión, pero mantiene en vigor tratados preexistentes (CECA, EURATOM y CE) aunque los modifica. Se mantiene la independencia de los tratados de las CCEE respecto al Tratado de la UE.

Tiene 16 protocolos y más de 60 declaraciones, que aunque vinculados al tratado, son independientes del mismo.

- **LA UNION EUROPEA: CARACTERES GENERALES.**

La UE no tiene personalidad jurídica, es solo un ente político. La CECA, EURATOM y CE, sí tienen personalidad jurídica, por lo que sí que son responsables. Sin embargo, todo aquello que se hace en la UE es responsabilidad de los países que la integran.

El problema de la personalidad jurídica se ha planteado desde su creación. La mayoría de los países opina que la UE tenga personalidad jurídica y la pierdan las 3 organizaciones. El problema es que en el pilar comunitario se ha cedido ya soberanía, mientras que en el pilar intergubernamental no se ha cedido soberanía. Como no se ponen de acuerdo, la UE sigue sin personalidad jurídica en el Tratado de Amsterdam.

Se plantea si la UE tiene vocación federal. En un principio sí estaba planteado así, pero al oponerse el Reino Unido, esta denominación cae y no se acepta. Lo que se aprueba la final en Maastricht es dejar las consecuencias prácticas de la vocación federal (ppios de solidaridad, etc.), aunque no aparezca la denominación como tal.

Otro carácter general es el control jurisdiccional. El proceso comunitario ha estado siempre sometido al control judicial por el Tribunal de Justicia de la C.E. Cuando se crea la UE se plantea si los pilares han de someterse al Tribunal. La solución está en el artículo L que dice que salvo los tratados, lo demás no está bajo el control del Tribunal de Justicia, el que lo controlará será el Consejo. Esto es lógico en algunos temas (seguridad, política exterior, etc.) pero no en otros (coordinación policial, etc.).

Sin embargo, el Tratado de Amsterdam cambia la situación ya que toda la política interior se ha comunitarizado, por lo que el Tribunal de Justicia ya tiene competencia en ello. Serán los estados los que declaren libremente en el momento de ratificar el Tratado de Amsterdam si reconocen la potestad del Tribunal para controlar la cooperación Policial y Penal (CPP). Se trata de incitar a los países a que se acojan al control del Tribunal, aunque no sea obligatorio. Sin embargo, no hay ningún control del Tribunal en el ámbito de la PESCE.

Otro carácter general es la Cooperación Reforzada, basada en la Europa a la carta (término periodístico). Hasta el Tratado de Maastricht, todos los pasos se daban con la unanimidad de todos los países, a partir de entonces, se permite a dos países (Reino Unido y Dinamarca) a no participar en la moneda única. Se pueden quedar fuera aunque cumplan los requisitos. Ahora ya no van todos igual. Además, se propone un régimen especial para Dinamarca en política exterior, con lo que se ausenta del camino de los demás, por lo que unos tienen unas cosas otros no. Todo se plantea como Cooperación Reforzada en el título VI bis, que se aplica a toda la UE.

También se añade esta Cooperación Reforzada en el tratado de la CE. Esta Cooperación consiste en marcar el objetivo a alcanzar, y para conseguirlo, se puede admitir que un país vaya más o menos rápido, pero todos tienen que llegar al mismo objetivo final. Las condiciones que se fijan es que tengan la autorización de todos, que no se perjudique a los que van más atrasados, que sea un importante de países (al menos 8) los que vayan más rápido, etc. Por tanto, habrá que tener cada vez más claros los objetivos que se pretenden alcanzar.

- OBJETIVOS.

Vienen fijados en el artículo B del Tratado de la UE, aunque algunos son modificados por el Tratado de Amsterdam. Son:

- Progreso económico y social sostenible y equilibrado.

El término equilibrado se refiere a que sea en todo el territorio y sostenible se refiere a la protección del medio ambiente. Para conseguirlo se marcan 3 instrumentos:

- Creación de un espacio sin fronteras interiores.

b) Cohesión económica y social, que implica el principio de la solidaridad. Se hace a través del fondo de cohesión, el fondo Social Europeo, los fondos estructurales y los fondos de política agrícola (orientación).

- La unión económica y monetaria.
- Defensa de los intereses y de los derechos de los nacionales de los estados miembros, a través de la creación de una ciudadanía de la Unión. Esta ciudadanía se adquiere por ser nacional de un estado miembro.
- Afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional, teniendo una política exterior y de seguridad

común (PESC).

- Desarrollar una cooperación en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior (es el más problemático), a través de la CAJAI. Este objetivo se definió en el Tratado de Maastricht.
- Mantener íntegramente el acervo (el derecho) comunitario. Este objetivo prohíbe dar un paso atrás, no se puede destruir el acervo comunitario. En caso de un acuerdo que destruya el acervo, el Tribunal de Justicia podría rechazarlo.

Además, entre los 3 pilares de la Unión, se prevén pasarelas. Esto supone la comunitarización, es decir, el paso de los pilares segundo y tercero al primero. Hay que tener en cuenta que una vez hecha una pasarela al primer pilar no se puede devolver al pilar original, ya que supondría destrucción del acervo. Las pasarelas sobre todo son respecto a la PESC y a la CAJAI.

Si entra en vigor el Tratado de Amsterdam, produciría algunas modificaciones que serían básicamente:

- En el primer objetivo, añade ... al pleno empleo y un desarrollo equilibrado y sostenible. Por lo que se adquieren competencias en materia de empleo.
- El cuarto objetivo desaparece y se queda en: Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que se garantice la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia. Este es un objetivo de compromisos. El medio para conseguirlo es a través de la CAJAI.

Para la consecución de los 5 objetivos hay que tener en cuenta, según el artículo B que:

- Se deberán hacer conforme a las disposiciones de los tratados.
- En las condiciones y ritmos previstos.
- Con respeto al principio de subsidiariedad.

El primer punto se refiere a que todas las competencias que tiene la Unión han de estar atribuidas en los tratados constitutivos. Esto es una gran diferencia respecto a un estado, pues este puede hacer todo lo que quiera, excepto lo que tiene limitado ya que es soberano, pero la UE es una organización, no es soberana y por tanto, sus competencias son de atribución, por tanto, no podrán hacer nada que no tengan atribuido, aunque sea implícitamente, pues los titulares de las competencias siguen siendo los estados.

4. LOS PRINCIPIOS DE LA UNIÓN

Son los principios básicos de la unión y son:

- Principio de subsidiariedad.

Se cita por primera vez de forma explícita en Maastricht. Consiste en que en aquellas competencias que no son exclusivas de las CCEE, la adopción de un acto por la U.E. debe quedar justificado como más eficaz que si hubieran actuado los estados unilateralmente.

En las competencias exclusivas de las CCEE, no actúa el principio de subsidiariedad (política comercial común, política agrícola común, política de competencia), pero la gran mayoría de competencias no son exclusivas, sino compartidas o concurrentes que es donde juega el principio de subsidiariedad. En estas materias, la UE debe justificar su actuación, deberá probar que va a ser más eficaz una actuación común que una actuación de un estado, además deberá motivar su acción, ya que la acción corresponde en primer lugar al poder que está más próximo al ciudadano.

- Principio de solidaridad.

Implica que la UE debe ser solidaria internamente. Los países más ricos contribuirán económicamente en la ayuda de los menos ricos. Se crean para ello diversos fondos (fondo social europeo, fondo de orientación agrícola, etc.).

- Principio del respeto a la identidad nacional.

El proceso de integración será siempre respetuoso con las señas de identidad de cada estado. La UE no puede adoptar actos en contra de las distintas identidades o tradiciones. Así la ciudadanía europea será complementaria de la ciudadanía o nacionalidad estatal.

- Principio democrático.

Explícito ya en el Tratado de Amsterdam. Tiene una doble dimensión, pues para ser miembro de la UE hay que ser un estado democrático y además que los acuerdos de la propia UE estarán basados en el principio democrático.

- Principio de respeto a los derechos humanos.

Su incumplimiento puede ser causa de expulsión de la UE. Tiene también una doble dimensión, los estados deben respetar los derechos humanos en su ámbito interno y la propia UE debe respetarlos también. Si un estado viola sistemáticamente los derechos humanos podrá ser suspendido o incluso ser expulsado de la UE.

5. EL MARCO INSTITUCIONAL UNICO: ESPECIAL REFERENCIA AL CONSEJO EUROPEO.

Toda actuación de la UE debe hacerse dentro de este marco formado por el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Consejo Europeo (aunque este último no forma parte de las instituciones comunitarias). Además el Tratado de Amsterdam incluye al Tribunal de Cuentas dentro de este marco.

El Consejo Europeo está formado por los Jefes de Estado y Presidentes de los estados miembros, más el presidente de la Comisión, más un miembro de la Comisión, más los ministros de asuntos exteriores, que en total suman 16 miembros más 16 acompañantes. Se reúne como mínimo dos veces al año y sus funciones son:

- Impulso político de la UE.
- Marca las directrices de la Unión.
- Actúa por unanimidad.
- Aprueba orientaciones y principios generales.

En el pilar comunitario, su poder es mucho menor que en los otros dos pilares. En éstos será el Consejo el que lleve la iniciativa. En el primer pilar, sin embargo, el Tratado de Maastricht prevé reuniones de los Presidentes de Gobierno y Jefes de Estado dentro del Consejo, que no será nunca el Consejo Europeo, aunque los miembros sean los mismos.

6. LA ADHESION A LA UNION EUROPEA. CONDICIONES DE FORMA Y DE FONDO PARA LA ADHESION.

Hasta el Tratado de Maastricht, cada Tratado constitutivo tenía un procedimiento de adhesión propio. En Maastricht se deroga este sistema y se establece un único procedimiento de adhesión a la UE.

Con este procedimiento el país en cuestión se adhiere a la UE y a los tres tratados, por lo que es un procedimiento complejo. La fórmula que se utiliza es el tratado, al que se le une el acta de adhesión cuyo contenido suele ser bastante extenso y en la que se exigen unas cuestiones de fondo que debe cumplir el país

que se quiere adherir.

En principio, el único requisito es que sea un país Europeo. Sin embargo, hay otros requisitos que sin ser explícitos se exigen de igual manera y que pasarán a ser explícitos en cuanto se firme el Tratado de Amsterdam. Estos requisitos son:

- Que sea un estado democrático.
- Deberá ser un estado respetuoso con los derechos y libertades fundamentales.
- El candidato debe aceptar todo el acervo comunitario.

Además, hay otro requisito que no explicita el Tratado de Amsterdam y es que el país debe tener una economía de mercado y suficiente nivel socio económico para competir con la economía de los otros estados.

El procedimiento de adhesión se inicia con la solicitud de adhesión ante el Consejo. Este consultará a la Comisión y pedirá un dictamen conforme al Parlamento Europeo. Esto implica que el Parlamento Europeo debe estar de acuerdo por mayoría absoluta, si no, se paraliza la adhesión.

Si se cumplen dichos requisitos, se decide que se inicien las negociaciones para la adhesión. Estas negociaciones las lleva a cabo la Comisión. Terminado este tratado, deberá ser ratificado por unanimidad por el propio Consejo. Una vez aprobado por el Consejo, se remite a los Parlamentos nacionales, quienes autorizarán a sus gobiernos a obligarse por ese tratado de adhesión. Para que se produzca la adhesión, se requerirá la aprobación del tratado por todos los parlamentos nacionales, si uno se negase, no habría adhesión.

Este procedimiento viene reflejado en el artículo o que pasará a ser el artículo 49 tras el Tratado de Amsterdam.

II.- EL SISTEMA INSTITUCIONAL Y COMPETENCIAL

Lección 4ª.- Las Instituciones de las Comunidades Europeas (I)

1. CONSIDERACIONES GENERALES: ORIGINALIDAD DEL SISTEMA, DISTRIBUCIÓN DE PODERES Y EQUILIBRIO INSTITUCIONAL.

Hay que tener en cuenta que en la Unión Europea sólo hay 5 instituciones aunque haya más de 1.000 órganos. Estas instituciones surgen de la fusión de los órganos principales de cada una de las Comunidades para formar un solo marco institucional.

Estas instituciones se basan en el cuatripartismo comunitario (término acuñado así porque en un principio eran sólo cuatro las instituciones).

El cuatripartismo comunitario consiste en atribuir a cada institución la defensa de un interés distinto. Así los intereses que se atribuyen a cada uno son:

- Consejo: Interés particular de los estados miembros.
- Comisión: Interés general de la Comunidad.
- Parlamento Europeo: Interés de los pueblos de los estados miembros.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: Interés del Derecho Europeo.

Todas ellas participan en la elaboración de la normativa europea variando su intensidad según la norma o la materia a elaborar con el fin de lograr un equilibrio entre las instituciones para mantener el poder ejecutivo, legislativo e incluso el judicial. Estos equilibrios no son iguales en cada Comunidad. Así, por ejemplo, en un principio en la CEEA primaba el interés general, pero más tarde se llega a la conclusión de que sea el interés

particular el que prime estableciendo de esta manera un nuevo equilibrio dentro de la misma. De esta forma, las diversas instituciones participan tanto en el poder ejecutivo, en el legislativo y en algunos casos en el poder judicial.

2. LA COMISION

- Naturaleza.

Es el órgano más característico de las Comunidades Europeas. Se le atribuye la condición de ser un órgano supranacional. Está compuesto por 20 comisarios (en su origen eran 9) que han de ser elegidos en razón de su competencia general y siempre que ofrezcan garantías plenas de independencia. Deben ser nacionales de los estados miembros, de tal forma que como mínimo sea uno de cada estado pero nunca más de dos. Así, hay cinco países que tienen dos comisarios que son el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España. Para mantener su independencia, ya que su función es política, de los dos, uno será próximo al gobierno del estado y el otro próximo a la oposición al mismo. Su nombramiento se produce a propuesta del Gobierno y lo normal es que se repartan las carteras. A partir de la próxima ampliación, se va a intentar que haya solamente un comisario por estado.

- Composición.

El sistema de elección de los mismos se verá próximamente afectado por el Tratado de Amsterdam, aunque el procedimiento actual fue introducido en Maastrich.

Los miembros del Consejo, de acuerdo con el Parlamento Europeo, designarán al candidato a Presidente de la Comisión. Los estados miembros, en consulta con dicho candidato proponen a los otros 19 comisarios, con lo que se hace la propuesta de estos 20 candidatos ante el Parlamento Europeo, quien decidirá sobre su investidura por mayoría. El Parlamento Europeo sólo podrá aceptarlos o rechazarlos en conjunto. Si los acepta, el Consejo los nombra Comisarios.

En el Tratado de Amsterdam se modifica la designación del Presidente. Ahora, el Consejo, por unanimidad designará a un candidato a Presidente que será sometido a una votación en el Parlamento (él solo) en la que se le pedirá que exponga su programa, etc. Una vez aprobado el Presidente, se seguirá el procedimiento anterior, por lo que la principal diferencia estriba en que al Presidente se le vota por dos veces, una de forma individual y la otra junto al resto de candidatos.

Su mandato será de 5 años para que coincida con el Parlamento Europeo. La independencia de sus miembros se garantiza además porque sólo cesan por dimisión (con sustitución o no para el resto del mandato) o por cese acordado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades, bien al dejar de cumplir los requisitos para el cargo o bien por falta grave. Además, el Parlamento Europeo puede llevar a cabo una moción de censura al conjunto de la Comisión si la aprueba por mayoría absoluta.

- Funcionamiento.

La Comisión funciona responsablemente de forma colectiva al ser un órgano colegiado. Los Comisarios, considerados individualmente no tienen ningún poder ya que todo el poder recae sobre el colegio de comisarios, por lo que al mismo tiempo, no se les puede exigir responsabilidad individual.

La Comisión se reúne todos los jueves. Con el fin de agilizar sus trabajos se han adoptado dos procedimientos:

- Procedimiento escrito, mediante el cual el trabajo es elaborado por el comisario asignado a dicha materia. Dicho trabajo deberá ser posteriormente ratificado por la mayoría de los comisarios.

- Delegación en uno o varios comisarios caso a caso (nunca de forma genérica) de los asuntos.

De la Comisión dependen actualmente la mayoría de los funcionarios de las Comunidades ya que tiene alrededor de 20.500 funcionarios distribuidos en 5 grupos según su titulación.

D) Competencias.

Las competencias de la Comisión van a variar según el marco en el que se desenvuelva, de tal suerte que dichas competencias serán distintas en la CECA, en la CE o en el EURATOM, aunque en estas dos últimas son muy parecidas (por lo que las vamos a considerar iguales).

- Competencias de la Comisión en el marco de la CECA.

Tiene casi todos los poderes, pues es la Alta Autoridad. Tiene competencias de decisión en casi todos las materias. Garantiza el cumplimiento de los objetivos marcados, aunque su poder se ve limitado en dos ocasiones:

- En caso de escasez grave en el mercado de uno de los minerales afectados por la CECA.
- Crisis manifiesta, que se refleja en el exceso de oferta de uno de los minerales afectados por la CECA.

En el caso de escasez grave se prevé que la Comisión elaborará una propuesta para solucionarla, que el Consejo deberá aprobar o no. En la crisis manifiesta es el Consejo el que hace la propuesta y es la Comisión la que debe aprobarla o no. En los demás casos la Comisión decide y el Consejo es consultado, coordinando las decisiones de la Comisión en los estados miembros.

- Competencias en el marco de la Comisión en la CE y de EURATOM.

Aquí la Comisión tiene otros poderes. Se dice que la Comisión es la guardiana de los tratados, pues le corresponde velar por el cumplimiento de los tratados y del resto de las disposiciones adoptadas por estas instituciones. Tiene 6 poderes:

- Derecho a la iniciativa normativa (es el principal poder). No se puede adoptar ninguna norma sin que la Comisión presente un proyecto sobre la misma.
- Poder de formular recomendaciones y dictámenes. Su poder político no es obligatorio, pero es un poder importante, ya que las recomendaciones acaban convirtiéndose en normas que obligan. Los dictámenes no son vinculantes per sí muchas veces preceptivos.
- Poder de control sobre la aplicación del Derecho Comunitario. En este campo hay dos controles, uno sobre los estados y otro sobre los particulares. El control sobre los estados se ejerce en la medida en que éstos deben informar a la Comisión sobre la aplicación del Derecho Comunitario. En el caso de que los estados no informen, están violando el propio Derecho Comunitario, por lo que la Comisión podría demandarlos. El control sobre los particulares, especialmente sobre las personas jurídicas, se ejerce mediante la investigación que puede realizar la Comisión sobre las mismas, bien a iniciativa propia o bien a través de una denuncia anónima. La Comisión, tras la denuncia, pedirá información a la persona jurídica y luego, si lo cree conveniente podrá inspeccionar la misma incluso sin autorización judicial. Además, si considera que alguien viola el Derecho Comunitario, tiene poder para sancionarle directamente. Estas resoluciones sancionadoras podrán ser recurridas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades.
- Poder para la gestión y control de las cláusulas de salvaguardia. En el Derecho Comunitario no caben medidas unilaterales. Por ello, aunque un país sabotee a otro, éste no puede suspender los tratados con aquel de forma unilateral. Para ello deberá dirigirse a la Comisión, que adoptará una cláusula de salvaguardia respecto al otro país. Ningún país puede hacerlo directamente, siempre será a través de la Comisión.
- Poder en materia de relaciones exteriores. Aquí su poder se manifiesta en dos ámbitos distintos:

En la celebración de tratados internacionales con terceros países, donde es el Consejo el que decide que se inicie la negociación, pero es la Comisión la que negocia y le da contenido. Acordado el contenido, será el Consejo el que decide si la Comunidad se obliga por el dicho tratado.

En materia de representación exterior de la CE, donde comparten dicha representación entre la Comisión y el Consejo.

- Poderes de decisión. Son de dos tipos:
 - Poderes autónomos.– Poder para poder dictar normas sobre todo en materia administrativa y reglamentaria, por lo que son normas de segundo rango.
 - Poderes que le delegue el Consejo.– No son autónomos ya que son delegaciones previstas incluso en el Tratado de Maastrich. El Consejo establecerá la norma básica, correspondiéndole a la Comisión el desarrollo de dicha norma. El Consejo no está obligado a delegar, aunque la tendencia es esa.
- Poderes de la Comisión fuera del pilar comunitario.

En los pilares intergubernamentales la regla general es que la Comisión es consultada en los asuntos a tratar, pero la decisión de los mismos corresponde al Consejo.

3.- EL CONSEJO.

- Naturaleza

Es único desde 1965 para las tres Comunidades. Desde 1993 se autodenomina Consejo de la Unión Europea. Es la institución que representa el interés particular de los estados miembros. Viene a ser como una cámara de representación territorial respecto de los estados, no de las regiones.

- Composición.

Su composición viene reflejada en el futuro art. 203. Desde Maastrich se dice que está formado por un representante de cada uno de los estados miembros de rango ministerial y facultado para comprometer al gobierno. Esta definición es una remisión al derecho interno y permite que alguien que no forme parte del gobierno pueda representar a su país. Puede ser que el representante no cumpla todos los requisitos, entonces puede acudir a las reuniones con voz pero sin voto. El país afectado por esta situación podrá delegar entonces su voto en otro país que sí esté bien representado. Como mínimo, para votar sobre algún tema, deberán haber al menos 6 estados bien representados más las delegaciones correspondientes.

Una particularidad del Consejo es que puede estar reunido en varios puntos a la vez, ya que a él asisten representantes del estado (sea la persona que sea), no una persona física en concreto. Hay, además, cuatro tipos de consejos:

- Consejos sectoriales; para tratar temas monográficos.
- Consejos de Asuntos Generales; formados por los ministros de asuntos exteriores. En ellos se tratan temas variados, aunque solamente a nivel de coordinación.
- Consejo Jumbo; se reúnen paralelamente muchos Consejos sectoriales intercambiándose papeles para cerrar muchos temas.
- Consejo La Marlia; cuando se reúnen varios ministros de un estado en un mismo Consejo.

Con estos cuatro tipos de consejos se trata de evitar disfunciones. Para evitar discrepancias, desde 1965 se creó el COREPER (Comité de Representantes Permanentes) que es el órgano que prepara el trabajo del Consejo.

Normalmente, la Comisión está presente en las reuniones del Consejo a través de un representante, aunque el Consejo puede pedirle que no se presente.

C) Funcionamiento del Consejo.

- La Presidencia.

Está presidido semestralmente por un estado miembro de enero a junio y de julio a diciembre. Hasta 1995 la Presidencia era rotativa alfabéticamente según la denominación de cada estado en su propio idioma. A partir de dicha fecha se intentó establecer un orden preestablecido según otros criterios distintos a la denominación (tamaño del país, sus elecciones internas, etc.). En estos momentos se conocen las sucesivas presidencias hasta finales del año 2002.

La Presidencia preside todos los órganos del Consejo, grupos de trabajo (aproximadamente 1200), la Unión Europea, etc. Es decir, preside todos los órganos intergubernamentales. Tiene 3 tipos de funciones:

- Organización, coordinación y dirección interna.
- Representación de las Comunidades y Consejo.
- Impulso, conciliación e imparcialidad.
- Organización, coordinación y dirección interna. Se marca un programa político para sus seis meses de presidencia, por lo que tiene que programar y presentar las reuniones del mismo con una antelación de 7 meses al inicio de su Presidencia, con el fin de conseguir los objetivos que se ha marcado. Además podrá convocar Consejos imprevistos. El Presidente del estado que ostenta la Presidencia acude al Parlamento Europeo para que se debata su programa. Este programa deberá cumplir objetivos para toda la Unión, no sólo para el país que ostente la Presidencia. Además, elaborará la convocatoria de la reunión del Consejo y el orden del día, ordenará los debates en el Consejo y es quien decide cuándo un tema se puede votar.

Para evitar disfunciones en el cambio de Presidencia existe la figura del Secretario General del Consejo. Este es un funcionario que sirve de apoyo político a la Presidencia, aunque sigue en su cargo a pesar del cambio de Presidencia. A partir del Tratado de Amsterdam, el Secretario General del Consejo se convierte en el Alto Representante de la Unión Europea en materia de política exterior y de Seguridad Común (Mister PESC) y aparece el Secretario General Adjunto, que hará las funciones que antes hacía el anterior.

- La representación de las Comunidades y el Consejo. Le corresponde al estado que preside el Consejo la representación exterior. Aparece lo que se denomina la troika comunitaria, formada por el Presidente anterior, el actual y el posterior, con el fin de que exista una cierta continuidad en la Presidencia. Tras el Tratado de Amsterdam, desaparece la troika al crearse el Secretario General del Consejo.
- El impulso, conciliación e imparcialidad. Es la función más delicada. Consiste en que quien tiene Presidencia del Consejo no debe defender sus intereses propios en el Consejo. Para poder defenderlos, cuando se tiene la Presidencia se duplica la representación, con lo que la Presidencia seguirá siendo imparcial, pero el otro representante sí que podrá defender a su estado. Es esta una función de conciliación al consistir en la presentación de propuestas conciliadoras. Cuando un estado no respeta esta imparcialidad es criticado por el resto de estados miembros.

- Referencia al COREPER.

Además, dentro del Consejo, es muy importante el COREPER (Comité de Representantes Permanentes), que se crea en el Tratado de fusión de los Consejos en 1965. Su función es preparar los trabajos del Consejo y realizar las delegaciones que el Consejo le delegue.

Hay dos COREPER, el segundo está formado por la Representación Permanente de los estados miembros. Cada estado tiene un jefe de representación. El primer COREPER está formado por los Representantes

Permanentes Adjuntos. Cada uno de ellos trata un tipo de materias y tiene sus propios grupos de trabajo (en total unos 300 grupos).

El COREPER funciona por el sistema de cestos o listas. Cuando llega un tema en el que no hay problemas se introduce en la lista A. Si el tema no tiene ninguna posibilidad de prosperar, va a parar a la lista C. Si el tema tiene problemas pero puede prosperar va a la lista B. Lo que va a la lista C se devuelve al grupo de trabajo. Lo que va a la lista A va a parar a los puntos A del orden del día del Consejo y lo que va a la lista B va a parar a los puntos B del orden día del Consejo (estos temas son los que realmente plantean el debate).

Por otro lado surgen los lobbis comunitarios, que son entes que representan el interés de unos particulares (agricultores, abogados, pescadores, etc.), proporcionando información a sus clientes a partir de la que obtienen de los funcionarios del Consejo. La información de mayor nivel que pueden obtener los lobbis es a través del COREPER. Cuando una norma perjudique a sus representados intentarán enviar el tema a la lista C, mientras que si les interesa intentarán que vaya a la lista A.

El sistema de votación del Consejo es la mayoría si no se dispone lo contrario. Pero en la práctica, resulta que casi siempre se suelen exigir dos tipos de procedimientos:

- La unanimidad, aunque cada vez hay menos materias que la requieren.
- La mayoría cualificada, que es la más utilizada. Se basa en el voto ponderado que cada estado tiene atribuido. Así, el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia tienen 10 votos cada uno; España tiene 8 votos; Bélgica, Holanda, Grecia y Portugal tienen 5 votos; Austria y Suecia 4 votos; Finlandia, Dinamarca e Irlanda 3 votos y Luxemburgo 2 votos. La suma total es de 87 votos. Para poder obtener mayoría cualificada se requieren como mínimo 62 votos. Esto supone que para impedir un acuerdo bastan 26 votos.

Este equilibrio ha ido cambiando en las sucesivas ampliaciones hasta llegar a los valores anteriores. En este momento, los países mediterráneos no tendrían suficientes votos para vetar un tema que les perjudique, ya que no disponen de minoría para el bloqueo (26 votos).

Para intentar evitar estas situaciones de desequilibrio (ya que no existe una relación proporcional entre el número de habitantes de un país y su número de votos), España consiguió que se firmase el Compromiso de Ioanninna, que supone que si 23 o 25 votos anuncian su oposición en el Consejo, éste tratará de lograr el acuerdo por 65 votos en un plazo razonable y dentro de los plazos previstos para la toma de decisión, si no se llega a este acuerdo, se puede aprobar el tema por 62 votos.

Con este reparto de votos, los países pequeños están suprarrepresentados, mientras que los grandes están infrarrepresentados. Así las cosas, España se considera la gran perjudicada. Para intentar dar solución a esta situación, en el Tratado de Amsterdam se plantean 2 soluciones:

- Cambiar la ponderación de voto.
- Utilizar una doble mayoría (mayoría de votos que represente, además, a la mayoría de la población). Esta solución fue propuesta por España.

Al final no se llegó a ningún acuerdo, por lo que se aprueba el Protocolo número 7 y la Declaración número 50.

El Protocolo número 7 dice, en primer lugar, que en la próxima ampliación, tras el Tratado de Amsterdam, la Comisión estará formada solamente por un nacional de cada estado miembro, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos del Consejo de forma aceptable para todos bien mediante una nueva ponderación o mediante la doble mayoría, teniendo en cuenta todos los aspectos, especialmente a aquellos países que deben renunciar a su segundo comisario en la Comisión.

La Declaración número 50 dice que se acuerda que hasta la entrada en vigor de la primera ampliación, se prorrogará la decisión del Compromiso de Ioanninna y que antes de esa fecha se encontrará una solución al caso especial de España.

- Competencias.

Hay que diferenciar las competencias del Consejo según el marco en el que actúa, bien en la CE o EURATOM, bien en la CECA.

- Competencias en la CECA.

En la CECA, el Consejo tiene dos tipos de poderes:

- Poderes de consulta, pues la Comisión deberá consultar al Consejo. Dicha consulta será preceptiva pero no vinculante. Solamente será vinculante en los casos de crisis manifiesta y escasez grave.
- Poderes de coordinación; el Consejo armonizará la acción de la Comisión con los gobiernos de los estados miembros para dar eficacia a los acuerdos adoptados.
- Competencias en EURATOM Y LA CEE.

Tiene tres grandes tipos de poderes:

- Poderes de decisión.
- Poderes de coordinación.
- Poderes en materia de relaciones exteriores.
- Poderes de decisión.

El Consejo decide por diversos métodos qué normas van a afectar a todos los países miembros. Estos poderes de decisión se verán reflejados en aquellos objetivos de la UE que se refieran a materias en que los países han cedido soberanía a la UE, mientras que los poderes de coordinación se refieren a aquellas materias en que la soberanía no se ha cedido.

Los poderes de decisión los podemos calificar de poderes legislativos en la medida en que las normas de Derecho Comunitario (propuestas por la Comisión) van a requerir de un procedimiento de aprobación por parte del Consejo. Sin embargo, éste no podrá modificar la propuesta que le hace la Comisión salvo por unanimidad. La Comisión sí que podrá cambiar la propuesta pero el que aprueba es el Consejo.

También tiene poderes de decisión en el ámbito de ejecución de las normas. No obstante, tiene a delegar el control y ejecución de las normas aprobadas en la Comisión e incluso en el COREPER.

Además decide otras cosas que no son normas, como el nombramiento de algunos altos cargos, etc.

- Poderes de coordinación. (art. 3.a y 145)(Nuevos 4 y 202)

Se refieren fundamentalmente a las políticas económicas de los estados. Se prevé que cada estado presente informes sobre política económica al Consejo. Podrá acordar directivas con el fin de coordinar los ámbitos de política económica de un país a los fines de la UE.

- Poderes en materia de relaciones exteriores.

Tiene el poder de celebración de tratados con terceros países, aunque algunos requieran la aprobación por el

Parlamento Europeo.

Además también tendrá poderes de representación con otros países, a través de Mister Pesc tras el Tratado de Amsterdam, y en la actualidad a través del Presidente del Consejo.

- Poderes en los pilares intergubernamentales.

Aquí, el Consejo tiene todos los poderes ya que la Comisión actúa como un estado más. El Consejo hace las propuestas, escucha al Parlamento Europeo y a la Comisión y luego decide él mismo.

Lección 5ª.- Las Instituciones de las Comunidades Europeas.

- EL PARLAMENTO EUROPEO
- Naturaleza.

Es una institución común a las tres Comunidades desde 1957. El Parlamento Europeo representa el interés de los pueblos de los estados miembros. Se elige por sufragio universal, por lo que se considera que encarna el principio democrático, aunque en la práctica, hay muy poca participación en sus elecciones y además, según el país, los eurodiputados tendrán más o menos respaldo en número de votos.

- Composición.

Nunca habrá más de 700 eurodiputados. En la actualidad hay 626. Cada país tiene un número de eurodiputados, así Alemania tiene 99 escaños; Francia, Italia y Reino Unido 87; España 64; Holanda 31; Bélgica, Grecia y Portugal 25; etc. Hasta llegar a Luxemburgo que tiene 6 eurodiputados. Estos escaños no se corresponden con el número de habitantes de cada país, por lo que los más pequeños están suprarrepresentados, mientras que los más grandes están infrarrepresentados.

- Funcionamiento.

No depende de los Gobiernos de los estados, por lo que tiene una independencia de los mismos respecto a las otras instituciones. Representa la finalidad política que siempre han tenido las comunidades europeas. La primera elección se produce en 1979 por una decisión adoptada en 1974. Desde 1951 se prevé un sistema electoral uniforme, sistema todavía no adoptado a fecha de hoy, por lo que cada país lo hace de forma diferente. En España hay una sola circunscripción y se rige por la Ley D'hont, mientras que en los otros países se regula de distintas formas (varias circunscripciones o distintas formas de asignación de votos, etc.)

Al crearse la ciudadanía europea en el Tratado de Maastrich, se prevé el derecho de sufragio activo y pasivo en el estado de residencia, por lo que se puede votar y presentarse para ser elegido en otro estado distinto al que se es nacional, siempre que se resida en él. Esto se ha desarrollado en la Directiva 93/109/CE, en la que se prevé que cada estado adopte su regulación con el fin de que los ciudadanos que residan en él puedan presentarse y votar desde el país de residencia. En España se regula en la L.O. 5/85 de Régimen Electoral General, modificada para su adaptación a la Directiva por la L.O. 13/94. Ante esta modificación se presentó un recurso de inconstitucionalidad basándose en que no se puede ser candidato al Parlamento Europeo y ser parlamentario de las Cortes. Ante este recurso, el Tribunal Constitucional se declaró incompetente para resolverlo, por lo que España es el único país en que no se puede ser candidato al Parlamento Europeo y Parlamentario Nacional.

Es la institución que más modificaciones ha tenido en las Comunidades Europeas, con el fin de dotarlo de mayores competencias, e incluso cambió el nombre de Asamblea Parlamentaria por el de Parlamento Europeo.

Los europarlamentarios tienen privilegios, inmunidades e incompatibilidades igual que los parlamentarios nacionales. El funcionamiento interno del Parlamento Europeo se rige por ideología política y no por nacionalidades. Están para defender el interés de los pueblos a través de las distintas ideologías políticas. Para formar un grupo parlamentario basta con 14 diputados, siempre que provengan de 4 o más estados, si provienen de 3 estados miembros se requerirán 18 miembros, etc. Y si todos los miembros son del mismo estado se requieren 29 miembros.

El grupo mayoritario en este momento es el grupo socialista, luego el partido popular europeo, en tercer lugar la Unión por Europa, tras ellos los Liberales, Demócratas y Reformistas, luego Izquierda Unitaria Europea, Los Verdes, la Coalición Radical Europea, el grupo antieuropeísta Europa de las Naciones, y finalmente el Grupo de los No Adscritos. Estos grupos funcionan con bastante disciplina, que es marcada por cada grupo con independencia de los partidos nacionales a los que cada diputado pertenece.

- Competencias.

Aunque cada tratado le da poderes distintos, el Parlamento Europeo decidió autootorgarse las mismas competencias en cada uno de los tres tratados. Tiene poderes de control y de decisión (aunque estos últimos solo en EURATOM y CEE).

- Poderes de decisión.

Sólo los tiene en el marco del EURATOM y de la CEE. Se establecen a través de 5 procedimientos básicos:

- Procedimiento de consulta.

El Parlamento Europeo es solamente consultado. La Comisión remite su propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. El Parlamento Europeo emite un dictamen que es preceptivo pero no vinculante. Es el único previsto en el año 1957.

- Procedimiento de dictamen conforme.

Aquí, el dictamen además de preceptivo puede impedir la adopción de la norma si es negativo. El dictamen deberá ser conforme. Se utiliza principalmente en la obligación de tratados con terceros países. No podrá modificar el tratado pero sí impedirlo.

- Procedimiento de cooperación.

Se establece en el Acta Única. La Comisión remite su propuesta tanto al Consejo como al Parlamento. El Parlamento emite su dictamen con el que el Consejo y la Comisión lo aprueban llegando a una Posición Común. Esta posición es remitida al Parlamento Europeo que podrá ahora hacer cuatro cosas:

–Aprobarla en tres meses, con lo que el Consejo transforma la Posición Común en norma (directiva, etc.)

–Guardar silencio en tres meses, con lo que el Consejo la aprueba igualmente.

–Puede proponer enmiendas que remitirá a la Comisión. Ésta puede aceptarlas y añadirlas a la Posición Común o rechazarlas, motivando siempre dicho rechazo. Esta nueva posición común se remite nuevamente al Consejo, que podrá por unanimidad aceptar las enmiendas rechazadas por la Comisión.

–Puede oponerse por mayoría absoluta a la Posición Común. Entonces el Consejo y la Comisión deberán ratificarla por unanimidad para que pueda entrar en vigor.

- Procedimiento de codecisión.

Se inicia como los otros procedimientos hasta llegar a la Posición Común que se remitirá al Parlamento Europeo que podrá:

–Aprobarla de la forma anterior.

–Guardar silencio de igual forma.

–Presentar enmiendas a la Comisión quien las estudiará. Si no las acepta todas deberá elaborar un dictamen y convocar un comité de conciliación formado por los miembros del Consejo y 15 eurodiputados que en un plazo de un mes deberá llegar a un acuerdo por mayoría absoluta por parte de los miembros del Consejo y por mayoría simple por parte de los representantes del Parlamento Europeo. Si se oponen o no hay acuerdo, va al pleno del Parlamento quien por mayoría absoluta podrá oponerse, con lo que no se puede aprobar la propuesta.

- Procedimiento presupuestario.

Desde 1975 es donde más poderes tiene el Parlamento. Todos los años se aprueba el presupuesto comunitario, que en gastos se divide en gastos obligatorios (salarios, etc.) y gastos no obligatorios (gastos operacionales, etc.). El anteproyecto del presupuesto elaborado por la Comisión, el Consejo decide la aprobación del proyecto y lo remite al Parlamento Europeo, quien puede cambiar las partidas presupuestarias de los gastos no obligatorios o puede rechazar el presupuesto decidiendo al final sobre su aprobación.

- Poderes de control.

Son muy similares a las de un parlamento nacional, y se centran principalmente en:

- Posibilidad de hacer interpelaciones y preguntas, ya sean orales o escritas, a la Comisión, que deberá contestarlas obligatoriamente. No están previstas las preguntas al Consejo, ya que el Parlamento no participa de la elección de sus miembros, como sí ocurre con los miembros de la Comisión. Pese a que no estén reguladas las preguntas al Consejo, desde sus orígenes, el Parlamento le ha hecho preguntas a las que ha respondido siempre la Presidencia.
- Posibilidad de presentar moción de censura contra la Comisión, cosa que se hace con bastante frecuencia aunque hasta hoy no ha triunfado ninguna. Esta moción de censura se presentará contra toda la Comisión en conjunto ya que es un órgano colegiado. Para poder presentarla hacen falta 2/3 de los votos emitidos que, además, supongan como mínimo mayoría absoluta de todos los miembros.
- Obligación por parte de la Comisión de presentarle, en febrero de cada año, el Informe General Anual. Este informe viene a equivaler a lo que en un estado es el debate sobre el estado de la nación. Además, la Comisión presentará informes sectoriales al Parlamento, que sería un control añadido.
- El Parlamento, desde el Tratado de Maastricht, podrá crear comisiones temporales de investigación (art. 138c de la CE, nuevo 193).
- Participa en el nombramiento o propuesta de nombramiento de otros órganos, así se prevé su consulta para nombrar a los miembros del Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo que es nombrado por él, etc.
- Derecho de petición, que tras el T. De Maastricht se convirtió en un derecho de ciudadanía tanto individual como colectivo.

- Poderes en los pilares intergubernamentales.

El Parlamento, tendrá aquí simplemente una función de estar informado, no participa en las decisiones ni tampoco tiene control. El Consejo le informará periódicamente. En estos pilares sí que están previstas las preguntas de control al Consejo, pero sólo a efectos de estar informados.

- EL TRIBUNAL DE JUSTICIA
- Naturaleza.

El Tribunal de Justicia es la institución que encarna al poder judicial. Tiene la función de garantizar el respeto del derecho comunitario. Se incluye no solo el Tribunal de Justicia, sino también el Tribunal de Primera Instancia (que al mismo tiempo forma parte del Tribunal de Justicia).

- Composición.

Está formado por 15 jueces y teóricamente 8 (9 en la práctica) abogados generales aunque todos tienen el mismo estatuto personal. En la práctica, los jueces son uno por estado, aunque en teoría nada impediría que fuesen todos del mismo estado o incluso que fuesen de fuera de la UE. Cada gobierno propone un juez y el Consejo lo aprueba. Tienen un mandato de 6 años renovándose cada 3 años por mitades, o bien 8 o bien 7 miembros cada vez, además podrán ser renovados en el cargo.

Hasta la última ampliación el número de jueces no coincidía con el número de estados, siempre había uno de más. Este juez se repartía periódicamente entre los 4 grandes más España por orden alfabético. Con la última ampliación se quitó el sobrante y para el Tratado de Amsterdam se preveía la reducción de los jueces, aunque al fin no se llegó a ningún acuerdo. La función de estos jueces es explicar las cuestiones técnicas del asunto que afecte a su estado, por lo que ningún estado quiere quedarse sin. En un futuro se pretende que se alargue su periodo hasta nueve años pero al mismo tiempo que se quite la posibilidad de su renovación. Los miembros del Tribunal de Justicia deberán cumplir los requisitos que para poder ser miembros de la más alta representación jurídica de su nación.

Los abogados generales vienen a ser como los abogados del propio Tribunal. Su función es presentar al Tribunal el asunto que se va a llevar ante él. Una vez finalizado el trámite del asunto, el abogado hará una exposición (las conclusiones) ante el Tribunal, quien a la luz de esta exposición dicta sentencia. Estas conclusiones crean también jurisprudencia, pero no generan derechos subjetivos. El estatuto personal de los abogados es idéntico al de los jueces, con las mismas inmunidades, privilegios, etc.

Está previsto que solamente haya 8 abogados, aunque realmente hay 9 porque en la última ampliación, el segundo juez debía ser nombrado por Italia, pero como ya no correspondía se aceptó que en vez de juez se presentase como abogado general solamente hasta octubre del año 2000.

Para los abogados no hay requisitos de nacionalidad, pero en la práctica, los 4 grandes más España tienen siempre uno cada uno y los otros diez estados van rotándose los otros cuatro abogados.

El Tribunal elige de entre sus miembros al Presidente, aunque sólo lo eligen los jueces (los abogados no). Tienen privilegios e inmunidades como los diplomáticos pero también tienen unas incompatibilidades muy estrictas de por vida. En los pilares intergubernamentales el Tribunal no tiene competencias, aunque tras el Tratado de Amsterdam podrá tener competencias si los estados lo reconocen expresamente en algunas materias.

El Tribunal actúa casi siempre en sala de distinto número de miembro, aunque también está prevista su actuación en semipleno o pleno.

- El Tribunal de Primera Instancia.

Se creó para descolapsar el Tribunal de Justicia, aunque solamente algunos tipos de recursos. Se estableció la posibilidad de crearlo en el Acta Única, y al final fue creado en 1988 por el Consejo. Está formado por 15 jueces también y conoce de algunos tipos de recursos como los de los funcionarios, los recursos en los que es demandante un particular, los relativos a la competencia, los de patentes y marcas, etc. Las sentencias se

pueden recurrir excepcionalmente en casación ante el Tribunal de Justicia, para lo que habrá que demostrar que el Tribunal de Primera Instancia se ha separado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- EL TRIBUNAL DE CUENTAS
- Naturaleza.

Es elevado al rango de Institución Comunitaria por el Tratado de Maastricht, pero tras el Tratado de Amsterdam forma parte, además, del marco institucional. Fue creado por el Tratado de Reforma Presupuestaria de 1975 como un órgano auxiliar entre otros muchos. Al elevarse su rango a institución ha recibido muchas críticas por parte de los más puristas, ya que realmente no se le han ampliado las competencias, solamente se cambió con el fin de dar una imagen de mayor control sobre las cuentas. Realmente sigue siendo un órgano administrativo y su función principal es el control de los gastos e ingresos de la UE de forma externa, para lo que controla la legalidad, la regularidad y la eficiencia de los ingresos y gastos. El control que ejerce será siempre externo y a posteriori, es decir, una vez efectuado el gasto.

- Composición.

Está formado por auditores que deberán tener las cualificaciones para ser miembro del órgano homólogo nacional. Está formado por 15 miembros nombrados por el Consejo a propuesta de los gobiernos de los estados y oído el Parlamento Europeo. Son elegidos para 6 años y se renuevan por mitades como en el Tribunal de Justicia.

Lección 6ª.- Los órganos complementarios o auxiliares.

- EL COMITÉ CONSULTIVO DE LA CECA.

Es un órgano de composición variable. Sus miembros son como mínimo 84 y como máximo 108. Es un órgano consultivo y en él están representados 4 intereses afectados por la CECA, que son los productores, los trabajadores de esas empresas, los consumidores y los comerciantes de todos los estados miembros a quienes se informará antes de tomar las decisiones. Estos 4 grupos están equilibrados entre ellos, pero no equilibrados entre países, ya que un estado puede ser un gran productor de un producto y carecer de otro..

Cuando la Comisión va a tomar una decisión remitirá su propuesta al Comité Consultivo y al Consejo y, según sus dictámenes, la Comisión decidirá. Sus miembros son nombrados por el Consejo para un periodo de 2 años y la misión del Comité Consultivo será la de emitir dictámenes, tanto los que se le pidan como por iniciativa propia.

- EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CE Y DE LA CECA.

Es semejante al Comité Consultivo de la CECA, es decir, se ven reflejados en él los intereses afectados por estos 2 tratados. Se pretendía que tuviese más funciones pero tras la oposición de Alemania se le reducen las funciones.

Es un órgano consultivo formado actualmente por 222 miembros repartidos por estados, así los 4 grandes tienen 24 representantes, España 21, Bélgica Holanda Portugal Austria y Suecia 12, Dinamarca Finlandia e Irlanda 9, y Luxemburgo 6.

A diferencia con el comité de la CECA que limita a 4 los intereses representados, en éste están representados los empresarios, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes, artesanos, profesionales liberales y otras actividades de interés general (donde se ha introducido a funcionarios, ecologistas, amas de casa, etc.)

Los miembros son nombrados por el Consejo a propuesta del Gobierno español mediante lista del doble del

número de representantes que le corresponden. El Consejo designa los justos para el cargo pretendiendo que estén representados los máximos intereses posibles. Sus funciones son consultivas y sus dictámenes son preceptivos pero no vinculantes. Podrá emitir dictámenes por propia iniciativa, además de los que se le requieran.

- **EL COMITÉ DE LAS REGIONES.**

Es creado por el Tratado de Maastricht aprobado en 1992. Sólo existe en el marco de la CE. Muchas de las competencias exclusivas que tienen las comunidades autónomas, regiones, etc. De los estados miembros las tiene también la CE, por lo que se quejan de que estas competencias quedan vacías al tener que adaptarse a la normativa directamente dictada por la CE. Por ello, las regiones de toda Europa se quejaban de perder sus competencias y para evitarlo surge el Comité de las Regiones, que es un órgano de carácter consultivo que emitirá dictámenes para hacer oír la voz de las regiones.

Está compuesto por 222 miembros con igual distribución que el CES. Esos miembros serán representantes de las regiones y corporaciones locales, por lo que cada estado decide internamente cómo distribuir sus escaños (en España hay uno por comunidad autónoma y los otros cuatro se reparten entre alcaldes de ayuntamientos).

Sus funciones son consultivas y reivindican cada vez más poder, aunque el Tratado de Amsterdam no se lo da, lo único que les reconocen es el poder para aprobar su reglamento interno. Sus dictámenes son preceptivos y no vinculantes, aunque el Parlamento Europeo asume como propias las enmiendas que hace el Comité de las Regiones, con lo que al fin adquiere en la práctica un gran poder.

- **EL BANCO CENTRAL EUROPEO**

La creación de la moneda única implica crear órganos que gestionen esa moneda, para lo que se crea el Banco Central Europeo, que será independiente de los órganos políticos.

El Banco Central Europeo es la cabeza visible del sistema europeo de bancos centrales (SEBC) de los estados miembros que está formado por el Banco Central Europeo y todos los bancos centrales de los estados miembros. El Banco Central Europeo tiene 2 órganos:

- El Comité Ejecutivo; formado por un Presidente, un vicepresidente y cuatro vocales. Es elegido por unanimidad por el Consejo en su formación de Jefes de Estado o de gobierno.
- El Consejo de Gobierno; Formado por el Comité Ejecutivo más los gobernadores de los bancos centrales de cada uno de los estados miembros.
- **EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES.**

Desde 1957 existe como órgano. Es un ente que no depende de las CCEE, sino que está integrado en ellas y se dedica a financiar sus actividades. Es un ente público internacional que actúa como un banco (recauda y presta dinero). Sus socios son todos los estados miembros. Cada estado hace una aportación al banco en el momento de su integración en las CCEE. El Banco presta dinero a los estados miembros a un interés muy bajo para:

- Financiar proyectos directos de la CE
- Financiar proyectos directos de los estados miembros que por el volumen o dimensiones no pueden financiar ellos mismos.
- Financiar reconversiones y desarrollos de industrias que por volumen o dimensiones no puede hacer el sector privado.

Nunca financia los proyectos él solo, siempre cofinancia con alguien (el estado miembro implicado, la propia CE, etc.) No es competencia de los bancos privados, y también puede cofinanciar fuera de los límites de las CCEE como en América Latina, etc.

- **EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.**

Se estudia con más detalle en el tema 13.

El Tratado de Maastricht crea la ciudadanía de la UE, lo que supone un incremento de los derechos de los ciudadanos comunitarios, entre ellos el de acudir al Defensor del Pueblo Europeo. Es un órgano similar al que existe en cada uno de los estados miembros. Es nombrado por el Parlamento Europeo y a él acuden los ciudadanos para hacer valer sus derechos.

La diferencia con el Defensor del Pueblo de los estados es que no tiene legitimación para acudir al Tribunal de Justicia para demandar a la institución que haya actuado incorrectamente.

Lección 7ª.- Las competencias de las Comunidades Europeas.

- **EL ORIGEN DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.**

El origen de las competencias comunitarias está en una autolimitación de las competencias estatales (de los estados miembros) y en la cesión de las mismas a las comunidades europeas. Estas competencias serán limitadas, pues las comunidades solamente tendrán aquellas que figuran en los tratados, que por otro lado son las que los estados les han querido dar.

Las competencias otorgadas a las Comunidades Europeas pueden ser o bien competencias que previamente ejercían los estados (arancel aduanero común, etc.) o competencias creadas nuevas (normativa de armonización de legislación, etc.).

El Tribunal de Justicia, en su Sentencia Costa contra ENEL de 15/7/64, señalaba ya el origen de las competencias comunitarias, afirmación que ampliaba en el dictamen 1/91, al decir que dichas competencias son una limitación de competencias estatales.

Las competencias comunitarias son pues, limitadas y expresas, no tienen carácter general y tienen un carácter variable en intensidad y amplitud y delimitada caso por caso, de modo que en unas materias tendrá unas competencias más amplias que en otras.

- **PRINCIPIOS BASICOS APLICABLES A LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS.**

Los principios básicos son tres y vienen recogidos en el art. 3b CE (nuevo art. 5 TA):

- Principio de atribución de competencias (art. 3b1):

Las Instituciones Comunitarias solo pueden ejercer las competencias que resultan atribuidas en los Tratados y serán ejercidas dentro de los límites y en las condiciones impuestas en los tratados. El problema está en que en los tratados no existe un catálogo de distribución de competencias estado-comunidad, como sí existe por el contrario en los estados complejos (federales, de comunidades autónomas, etc.)

- Principio de subsidiariedad (art. 3b2):

En los ámbitos de competencia compartida entre los estados y la comunidad, ésta última ejercerá su competencia de forma subsidiaria a la acción de los propios estados. Únicamente cuando los estados miembros no puedan alcanzar el objetivo comunitario de forma eficaz entrará a actuar la comunidad.

La finalidad de este principio es que cada instancia de poder asuma las competencias que mejor y de modo más eficaz pueda llevar a cabo. Los requisitos que deben concurrir para que actúe este principio son:

- Requisito de Eficacia: La acción comunitaria debe ser más eficaz que la del propio estado.
- Requisito de Necesidad: Debe existir una insuficiencia de la acción estatal para alcanzar los objetivos.
- Requisito de la supranacionalidad: Ha de tratarse de una intervención con repercusiones para los objetivos comunitarios.

Siempre que se den estos tres principios entra en juego el principio de subsidiariedad y podrá la Comunidad Europea regular la materia.

- Principio de proporcionalidad (economía de medios) art. 3b3:

Ninguna acción de la Comunidad Europea excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos. Las acciones serán proporcionales a los objetivos. Este principio ha sido muchas veces reiterado por el Tribunal de Justicia, aunque no se recoge hasta 1992 en el Tratado de la Unión Europea.

El principio de proporcionalidad hace referencia a la intensidad de la acción comunitaria. Una vez superados los requisitos del principio de subsidiariedad, para que la Comunidad pueda actuar deberá constatar la intensidad de su acción. Este principio regirá tanto en competencias exclusivas como en las compartidas.

- TIPOS DE COMPETENCIAS COMUNITARIAS POR EL MODO EN QUE SE EJERCEN.
- Competencias exclusivas:

Son competencias que los estados miembros han cedido totalmente a la Comunidad. Solo ella podrá ejercerlas. Son muy pocas. El que determina qué competencias son exclusivas es el Tribunal de Justicia en muchos casos (conservación de recursos marinos, etc.) y en otros se deriva del propio tratado o debido a la intervención muy exhaustiva en la regulación de una materia.

Son exclusivas, por ejemplo, algunos aspectos de la política agrícola común, los elementos esenciales de política de transportes, la libre circulación de personas y mercancías y la política monetaria a partir de 1999.

- competencias compartidas:

Son todas aquellas que no son exclusivas, como la política de competencia leal. La Comunidad regula una parte y los estados miembros el resto, incluso ambos pueden regular la misma parte, aunque no pueden existir contradicciones entre ellas.

Son compartidas la educación, la formación profesional, salud pública, medio ambiente, etc. Incluso en algunas materias la intensidad de la regulación comunitaria es muy pequeña, por lo que esta intensidad variará según la materia de que se trate.

- TIPOS DE COMPETENCIAS COMUNITARIAS POR EL MODO DE ATRIBUCION.
- Competencias específicas:

Vienen específicamente reflejadas en los tratados, y con el fin de que la Comunidad pueda adquirir más competencias se crean las competencias implícitas y las competencias subsidiarias que son dos modos de paliar la carencia de competencias de la comunidad, que vendría limitada por los tratados.

- Competencias implícitas:

Son aquellas competencias que el Tribunal de Justicia atribuye a la Comunidad aunque no sean explícitas. Donde más competencias de este tipo se han atribuido a la Comunidad es en materia de relaciones exteriores. La primera competencia atribuida de este tipo fue en la Sentencia AETR, asunto 22/70.

III.- EL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO

Lección 8ª.- Las fuentes del ordenamiento jurídico comunitario

• PLANTEAMIENTO: LA AUTONOMIA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO COMUNITARIO

El ordenamiento jurídico comunitario está formado por dos tipos de derecho, el derecho originario y el derecho derivado. El derecho derivado es aquel cuyos fundamentos, alcance y límites se encuentran en el derecho originario.

• EL DERECHO ORIGINARIO

También llamado derecho primario. Vamos a distinguir entre :

- Tipología de actos de derecho originario.
- Caracteres generales del derecho originario.
- Cuestiones específicas del ámbito de aplicación y revisión de los tratados constitutivos.
- Tipología de actos de derecho originario.

El derecho originario está formado por los tratados constitutivos de la CECA, CEE y CEEA.

Modificaciones parciales a dichos tratados:

- Convenio de Roma sobre ciertas instituciones comunes de 1957 que entró en vigor un año más tarde.
- Tratado de fusión en 1965 que unificó las tres Comisiones y los Tres Consejos.
- Elección de los miembros del Parlamento Europeo, ya que en un principio se elegían directamente por los estados miembros, mientras que desde 1976 se eligen por sufragio universal.
- Financiación, ya que ahora se financian con recursos propios (arancel aduanero común, tasas a terceros países, etc.)

Modificaciones generales:

- Acta Única en 1986
- Tratado de Maastricht en 1992
- Actas de adhesión que han sido 4 en total:
 - Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1972
 - Grecia en 1979.
 - España y Portugal en 1985
 - Finlandia, Austria y Suecia en 1994
- Tratados que ponen fin a la aplicación de los tratados constitutivos de los estados miembros (tratados que ponen fin a la adhesión de los estados a las Comunidades).
- Caracteres generales del derecho originario.

Es un derecho convencional, un derecho multilateral. Son normas de carácter jurídico internacional, regidos por el derecho internacional público, lo que tiene una dimensión constitucional. En estos tratados se establecen los principios y objetivos de las comunidades. En ellos vienen reflejados las competencias que los estados ceden a las comunidades y en ocasiones también contienen regulaciones materiales.

- Revisión de los tratados y ámbito de aplicación.

El ámbito de aplicación viene determinado por el ámbito temporal y el ámbito territorial.

Ámbito temporal: Hace referencia al tiempo en que un tratado va a estar en vigor. Tanto los tratados constitutivos como el Tratado de la U.E. tienen un artículo que hace referencia a éste ámbito temporal, así el tratado de la CECA dice que tendrá una vigencia de 50 años y el de la UE dice que se ha constituido y firmado por un periodo de tiempo ilimitado.

Ámbito territorial: Hay que atender a lo que dice la norma internacional que regule la norma de los tratados. Un tratado internacional obliga a cada una de las partes en la totalidad de su territorio a menos que se desprenda una opción diferente.

La revisión y modificación de los tratados.

Antes del tratado de la unión Europea cada tratado tenía un artículo que decía cómo se iban a modificar los tratados. A partir del TUE se regula un sistema de modificación/revisión de los tratados común a los tres. Este procedimiento se estructura en varias fases:

- Fase de iniciativa; cualquier estado miembro o la Comisión. El Consejo recibe el proyecto de revisión y decide si se modifica el tratado o no. Si decide que sí, convoca una conferencia intergubernamental con lo que empieza la segunda fase.
- Fase de conferencia intergubernamental; Se adopta la modificación del tratado por los estados miembros.
- Fase de ratificación; Es una fase de carácter nacional, porque los tratados los ratifica el gobierno con la previa autorización del Congreso que es quien autoriza al ejecutivo a ratificar el tratado.

• EL DERECHO DERIVADO

El derecho derivado no es un derecho convencional, es un derecho legislado compuesto por normas que emanan de las instituciones comunitarias. La finalidad es completar, complementar y desarrollar lo que se dice en el derecho originario. Los actos del derecho derivado se dividen en:

- Actos típicos: Son actos tipificados recogidos formalmente en el artículo 249.
- Actos atípicos.
- Actos típicos:

Se dividen a su vez en:

- Actos vinculantes: (obligan) Reglamento, directiva, decisión.
- Actos no vinculantes: (no obligan) Recomendaciones, dictámenes.

– Actos vinculantes:

- El Reglamento: art. 189.1 CE

Es el instrumento jurídico más acabado, el que tiene mayor intensidad normativa, obliga a más cosas y a más personas. Se corresponde con la Decisión General de la CECA. Sus características principales son:

- Tiene alcance general; obliga a todos (estados miembros, particulares, nacionales de los estados miembros, personas físicas o jurídicas. Legisla en abstracto y se dice que es parecido a la ley en el ordenamiento jurídico interno.
- Es obligatorio en todos sus elementos, obliga a alcanzar un resultado, y a la forma y medidas para alcanzar ese objetivo. Los estados miembros no pueden aplicarlo de forma incompleta, se deberán

ceñir a él en todos sus términos.

- Es directamente aplicable en cada uno de los estados miembros y produce automáticamente efectos jurídicos sin que las autoridades nacionales deban elaborar ningún documento de recepción del mismo.
 - Persigue unificar y uniformizar el derecho que se aplica en los estados miembros. Entra en vigor en la fecha que se indica en el mismo y si no se indica ninguna fecha, entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el DOCE.
 - Además de ser directamente aplicable tiene efecto directo, otorga a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar.
- La Directiva.

Equivale a la Recomendación General en el ámbito de la CECA. Sus principales características son:

- No es obligatoria en todos sus elementos, solamente obliga en cuanto al resultado que se quiere alcanzar, pero deja libertad a los estados para utilizar los medios con que llegar al fin. Los estados miembros la completan, para lo que eligen el tipo de acto de transposición que más les convenga. A pesar de ello, a la hora de elegir los medios, los estados no tienen absoluta discreción ya que están condicionados por dos puntos de vista; en primer lugar por los plazos de transposición que prevé la directiva y en segundo lugar porque deben elegir la forma y medios más adecuados para conseguir los objetivos fijados en la directiva.
- No tiene alcance general, solamente obliga a los estados miembros.
- No es directamente aplicable, porque tiene que ser transpuesta en derecho interno. Una vez hecho esto, sus efectos llegarán al particular no de forma directa, sino a través de la norma nacional.

Si un estado no transpone la directiva en el plazo indicado, se establece una vía judicial que permite a la Comisión llevar a dicho estado ante el Tribunal de Justicia mediante un recurso por incumplimiento. Además, en caso de que la no aplicación de la directiva perjudique los derechos de los particulares, el Tribunal ha encontrado una solución jurisprudencial que dice que la directiva, pese a no tener efecto directo, puede entrar igualmente en vigor en tres supuestos; que en ella se reconozcan derechos, que no se haya transpuesto en la fecha límite o se haya transpuesto incorrectamente o de forma incompleta y que sea clara, precisa e incondicional

La directiva será el instrumento de armonización por excelencia ya que pretende aproximar las legislaciones de los estados miembros. Se publican en el DOCE solamente aquellas adoptadas por el procedimiento de codecisión y las que van dirigidas a todos los estados miembros, el resto basta con que se notifiquen.

- La Decisión.

Se corresponde con la decisión individual en el ámbito de la CECA. Viene regulada en el art. 189.3 que pasa a ser el art. 249 tras el T.A. Es un acto obligatorio en todos sus elementos para todos los destinatarios a los que se destina. Sus principales características son:

- No tiene un carácter general, es un acto individual. Su destinatario puede ser uno o varios estados miembros, una empresa o un particular. Cuando se dirige a una persona física o una empresa recuerda a un acto administrativo.
- Es obligatoria en todos sus elementos. Posee una naturaleza jurídica diferente dependiendo del destinatario. Cuando se dirige a un particular (p.física o jurídica) tiene una naturaleza jurídica similar al reglamento por lo que el particular al que se dirige queda obligado a ejecutar esa decisión íntegramente sin que sea necesaria una intervención estatal, pero cuando se dirige a uno o varios estados, la decisión tiene la misma naturaleza jurídica de la directiva, ya que la decisión se integrará en el ámbito nacional a través de una intervención estatal.

- Actos no vinculantes.

Son las recomendaciones y los dictámenes y vienen regulados en el art. 189.4.

- Las recomendaciones.

No tienen equivalente en el ámbito de la CECA. Se suelen considerar como una invitación de las Instituciones Comunitarias a los estados miembros para que éstos actúen en un sentido determinado. Son la indicación de una conducta a seguir. Su finalidad, que es parecida a la directiva, es armonizar las legislaciones de los estados miembros, aunque la recomendación no sea vinculante, por lo que no se puede demandar a un estado si no la cumple.

- Los dictámenes.

Sí que existen con igual denominación en la CECA. No son vinculantes y expresan una opinión de las Instituciones. Suelen provenir del Consejo o de la Comisión. Valoran una determinada conducta o una situación que se puede producir en un estado miembro.

Hay una parte de la doctrina que no los considera actos jurídicos por que no tienen fuerza de obligar por sí mismos, pero la realidad es que, tal y como opina la mayoría, sí tienen consecuencias jurídicas, puesto que el Consejo o la Comisión, en caso de incumplimiento podrían transformarla en un otro tipo de acto para obligar al estado a que las cumpliera, con lo que al final, de una forma u otra hay que cumplirlas. Hay que destacar que no existe sanción directa en caso de incumplimiento de recomendaciones o dictámenes.

- Régimen de publicación, notificación y vigencia de los actos de derecho derivado.

- Publicación.

Se publicarán obligatoriamente los reglamentos, directivas y decisiones acordadas según el procedimiento de codecisión. Además, este tipo de normas serán firmadas por el Presidente del Parlamento Europeo y el Presidente del Consejo. Además, se publicarán todos los reglamentos y directivas dirigidas a todos los estados miembros. Si no se publican, no se pueden aplicar. La falta de publicidad, en cambio, no afecta a la validez de la norma, simplemente no se puede aplicar.

- Notificación.

Serán notificadas el resto de las directivas y todas las decisiones excepto las adoptadas por codecisión. Las decisiones o directivas se notifican mediante la vía diplomática a través de la representación permanente del estado y si se dirige a personas físicas se notifica mediante correo directamente al interesado.

- Vigencia.

Viene regulada en el 251 TA. La entrada en vigor de los actos se produce en la fecha en que se diga en los mismos o a los 20 días de su publicación en el DOCE.

- Motivación.

Viene regulada en el art. 250 TA. Es un requisito formal cuyo desconocimiento puede dar lugar a la nulidad del acto o norma por parte del Tribunal de Justicia. Si se debe motivar y no se hace, afectará a la validez del acto y podrá ser declarado nulo por parte del Tribunal de Justicia.

Motivar es citar la base jurídica empleada, expresar las razones para adoptar el acto o justificar que en su

adopción se ha seguido el procedimiento previsto legalmente. Se deberán motivar los reglamentos, directivas y decisiones adoptadas conjuntamente por la Comisión y el Consejo y los reglamentos, directivas y decisiones adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo.

- Actos atípicos (actos no enmarcados en el art. 189 CE)

Se engloban aquí distintos actos de diferente naturaleza jurídica y distintos grados de intensidad jurídica, cuya única nota en común es que todos ellos emanan de las instituciones comunitarias y que se enmarcan dentro del marco comunitario. Forman parte del derecho derivado. Por la denominación que reciben coinciden con algunos actos típicos lo que nos puede llevar a confusión ya que los efectos jurídicos son muy distintos. Los clasificaremos en dos categorías:

- Actos atípicos internos.
 - Reglamentos internos: Son los actos jurídicos de los que se sirven las instituciones comunitarias para regular su propio funcionamiento interno. No tienen alcance general, no se dirigen a toda la colectividad, sólo obligan a la institución a la que se refieren y, además, en su creación solamente participa la propia institución implicada.
 - Actos preparatorios: Por ejemplo, una propuesta de la Comisión. Son los actos preparatorios de los actos definitivos.
 - Recomendaciones y dictámenes: Son los que una institución dirige a otra institución dentro del mecanismo de adopción de decisiones. Solo tiene efectos en relaciones interinstitucionales, no se dirigen a estados miembros. Un ejemplo serían los dictámenes que emite el CES.
- Actos sui generis.
 - Decisiones del Consejo distintas a las del art. 189. No se dirigen a destinatarios concretos, sino que son actos generales que se utilizan para modificar la composición de las instituciones (como la decisión del Consejo de crear el Tribunal de 1ª Instancia).

- **EL DERECHO SURGIDO DE LOS COMPROMISOS EXTERNOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.**

Este derecho surge de la celebración de tratados entre las Comunidades Europeas y terceros países u otras organizaciones internacionales. Se integran en el ordenamiento jurídico comunitario convirtiéndose en fuente del ordenamiento según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la Sentencia Haegeman de 30/4/74 y, además, según el art. 228 último párrafo, estos acuerdos obligan a las Comunidades Europeas y a los estados miembros. En la anterior sentencia, el Tribunal quiere decir que hay una recepción automática de estos acuerdos en el ordenamiento jurídico comunitario, por lo que no es necesario ningún acto de transposición.

Estos acuerdos internacionales estarán, jerárquicamente, por debajo de los Tratados Constitutivos, pero prevalecerán sobre el derecho derivado ya que son vinculantes para las instituciones comunitarias. Respecto a los particulares, el Tribunal de Justicia dice que dichos acuerdos pueden llegar a tener un efecto directo sobre éstos siempre que se establezca un derecho par el particular de forma clara, directa e incondicional.

- **LAS FUENTES COMPLEMENTARIAS DE DERECHO COMUNITARIO.**
- Los convenios comunitarios (art. 220)

Son acuerdos que se hacen entre los estados miembros. Se celebran para una serie de materias enumeradas en dicho art. 220 (protección de personas, reconocimiento recíproco de sociedades, etc.). Además, también se

podrían celebrar estos convenios en otras materias no relacionadas en el citado artículo. Un ejemplo de convenio comunitario sería el Convenio de Bruselas de 29/2/68 sobre el reconocimiento mutuo de sociedades.

Su finalidad es crear un derecho internacional privado común a todos los estados miembros aplicable en el tráfico privado intracomunitario. Son una consecuencia de la creación del mercado común. Estos convenios acaban ampliando los tratados en unas materias concretas. Se ha dicho que no forman parte del derecho comunitario, pero sin embargo, sí que tienen muchas relaciones con dicho derecho, ya que cuando un estado se adhiere a la U.E., tiene la obligación de adherirse a todos estos convenios. Por otro lado, no se pueden recurrir ante el Tribunal de Justicia, lo que nos hace ver que realmente no forman parte del derecho comunitario.

- Las decisiones y acuerdos de los representantes de los Gobiernos reunidos en el seno del Consejo.

Se recurre a estas decisiones cuando no se quiere que una materia determinada sea regulada por los cauces habituales, por lo que las decisiones serán de los estados miembros, con lo que forman parte del derecho internacional público y no del derecho comunitario.

- LAS FUENTES NO ESCRITAS DEL DERECHO COMUNITARIO.

Hay dos fuentes no escritas del derecho comunitario que son la costumbre y los principios generales del derecho. Ambas figuras tienen una aplicación muy escasa en el derecho comunitario.

- LOS ACTOS DERIVADOS DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACION.

Las estructuras de cooperación son aquellas materias que se encuentran ubicadas en los dos pilares intergubernamentales, es decir, aquellas materias englobadas en la PESC y en la CPJP (antigua CAJAI). En estas materias actúan los estados miembros directamente por lo que las normas o actos creados pertenecerán al derecho internacional público y no al derecho comunitario. Los actos derivados de las estructuras de cooperación son las posiciones comunes y las acciones comunes que adoptan los propios estados miembros.

DERECHO COMUNITARIO

I.- LA INTEGRACION EUROPEA: ORIGENES Y EVOLUCION

Lección 1ª.- Nacimiento de las Comunidades Europeas: evolución hasta 1986

- ANTECEDENTES DE LA INTEGRACION EUROPEA

Tras la I Guerra Mundial, se crea la Sociedad de Naciones, cuyo fin es mantener la paz en el mundo. Finalizada la II Guerra Mundial, Europa toma conciencia de que ella no es el mundo entero, sino una parte. Hay que destacar dos antecedentes principalmente:

- El Conde Covaenhove-Calergi. Escribe un libro en el que habla de la necesidad de la unión entre los europeos a través de un Parlamento, un Tribunal, etc. Este libro, escrito en 1925, inicia el movimiento paneuropeo de intelectuales.
- El ministro de exteriores francés Briand lanza la idea de que dentro de la sociedad de naciones se cree la Unión Europea. Sería una organización europea dentro de la mundial, lo que supondría un auge en el protagonismo que está perdiendo Europa en el mundo. Se ve la imposibilidad de hacerlo debido a los partidos que comienzan a llegar al poder en algunos países de Europa (Partido Nacional Socialista de Hitler, etc.)

Durante la II Guerra Mundial se produce el primer acuerdo de integración entre Bélgica y Luxemburgo, y más

tarde, Holanda. Tras la Guerra, aparece ya el Benelux (que todavía existe) como tal. Este es el primer acuerdo de cesión de soberanía.

Además, el gobierno del país puede utilizar ese dinero en infraestructuras y programas de desarrollo industrial. Lo único que USA pide es que Europa se organice para gestionar de forma conjunta ese dinero, para lo que se crea la O.E.C.E. (Organización Europea de Cooperación Económica) de la que, tras el Plan, formarán parte también junto a Europa Occidental, USA, Canadá, etc. por lo que se le cambia el nombre por OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

En 1948 coexisten el Benelux y la OECE. El Benelux propone al Reino Unido y Francia crear el Tratado de Bruselas, con la posibilidad de un mercado común, etc., pero sobre todo lo que se busca es un plan de defensa y de política de defensa. De aquí sale la U.E.O. (Unión Europea Occidental).

Los movimientos intelectuales, en 1948, deciden convocar el Congreso de la Haya, que es un Congreso de movimiento europeísta formado por gente de gran peso político. En él se contraponen dos posturas, los que defienden la existencia de los estados soberanos y no quieren ceder la soberanía para reforzarse y aquellos que opinan que hay que olvidarse de los estados y crear un solo Parlamento, una sola infraestructura, etc. Básicamente triunfa la primera opción, así los estados seguirán como soberanos pero cooperarán entre ellos. La UEO crea entonces el Consejo de Europa, que es una organización nueva basada en las ideas del Congreso de la Haya.

El nexa que une a estos países es básicamente un patrimonio común, que son los estados de derecho, la democracia representativa y los derechos humanos y fundamentales.

El Consejo de Europa tiene 2 órganos, el Comité de Ministros, formado por los ministros de asuntos exteriores y la Asamblea Parlamentaria, formada por los representantes de los parlamentos de cada país. Además, en 1950, mediante un tratado se crean dos órganos más, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión Europea de Derechos Humanos (ya desaparecida).

- **LA DECLARACION SCHUMAN. EL METODO FUNCIONALISTA COMO PARADIGMA DE LA INTEGRACION EUROPEA.**

Pero los seguidores del Conde Covoehove-Calergi deciden llevar a la práctica sus ideas. Así, surge Jean Monnet que es el diseñador de la organización europea.

Jean Monnet era hijo de un afamado bodeguero de Borgoña. A esta bodega asistían importantes personajes a tomar vino formando importantes tertulias. Es aquí donde Jean capta ideas que le hacen comprender la necesidad de que Europa esté unida. Hay que tener en cuenta que además, Jean tenía una gran formación personal (4 doctorados, etc.)

Nace entonces una teoría que es el funcionalismo que viene a resumirse en que cuando algunas entidades quieren cooperar, lo mejor para conseguirlo es que la cooperación se centre en un solo tema y así, aunar esfuerzos en el mismo. Además dicho tema debe ser muy técnico.

Jean intenta aplicar el funcionalismo a Europa. Desde su puesto de Consejero personal va a plasmar sus ideas de cómo unir Europa. Así, se levantan barreras arancelarias, restricciones cuantitativas (% de importación), revisiones mediante tasas, fijan criterios que protegen su mercado, subvenciones a la exportación o a la fabricación, etc.

Pero Europa teme a Alemania, por eso dividen a Alemania en dos partes y le quitan la cuenca del Rhur. Alemania está fuera de toda la Unión, por lo que la reflexión que se hacen para evitar conflictos es que deberían apoyarla para que se recupere y así tenerla como aliada. La integran en el Plan Marshall y en la

administración de la cuenca del Rhur.

Robert Schuman es el ministro de asuntos exteriores francés, y es quien lleva a la práctica las ideas de Jean Monnet. Dicha declaración la hace en el Sala del Reloj del Palacio del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1950. En su declaración, Schuman dice que Europa no se hace en una construcción conjunta, aunque la última finalidad sea hacerlo. La única forma de unir Europa es a través de solidaridades de hecho (funcionalismo), así los europeos han de sentirse solidarios en una cosa, luego en otra, en otra, etc. Hasta llegar al todo.

Lo primero que propone es que toda la producción de la mayor fuente de energía del momento (el carbón y el acero) se ponga bajo el mando de una Alta Autoridad, lo que supone una pérdida de soberanía de los estados en relación con este tema. Este acuerdo es aceptado por Alemania, los países del Benelux, Italia y Francia.

- **LA CREACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBON Y DEL ACERO (CECA).**

En 1951 nace el Tratado de París donde se constituye la CECA. Supone la primera pérdida de soberanía de los estados. Surge con cuatro órganos, el Comité de Ministros, la Alta Autoridad (9 miembros), la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia de la CECA. Se basa básicamente en las siguientes reglas:

- Se prohíben los derechos de entrada y salida de productos afectados por el acuerdo entre los países implicados.
- Queda prohibida cualquier restricción cuantitativa de otro estado miembro.
- Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria entre productores y consumidores.
- Quedan prohibidas las subvenciones o ayudas a la exportación.
- Queda prohibida cualquier práctica restrictiva de la competencia.

Jean Monnet es nombrado Presidente de la Alta Autoridad. Estalla entonces la crisis del carbón al imponerse el petróleo como fuente energética, a lo que la CECA responde rápidamente reconvirtiendo la industria con mucha eficacia, con lo que llega una época de euforia europea.

- **EL FRACASO DE LA CED Y DE LA CPE.**

En esta época de euforia se intentan dar dos pasos más. Así se construye el proyecto de la CED (Comunidad Europea de Defensa) incluso antes de que se apruebe la CPE (Comunidad Política Europea). Pero los problemas llegan cuando la asamblea francesa dice que no a la CED (por rencores todavía con Alemania) y se rompe al mismo tiempo el proyecto de la CPE, con lo que se entra en una época de pesimismo europeísta.

Jean Monnet abandona la presidencia, pero antes de marcharse reúne, en 1955, a los seis ministros de asuntos exteriores en la reunión de Mesina, donde les habla de su libro otra vez. Les recuerda que Europa se ha de hacer en pequeños pasos.

- **LA CREACION DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE ENERGIA ATOMICA (EURATOM): ESPECIAL REFERENCIA A LOS OBJETIVOS Y SISTEMA INSTITUCIONAL FUNDACIONAL.**

Se firman sendos tratados en marzo de 1957 con lo que se crea la CEE y la CEEA (EURATOM). Ambos sientan las bases para ir hacia el mercado común en el resto de los productos no incluidos en el marco de la CECA. Los objetivos de estas comunidades son paralelos a los de la CECA, es decir, sus disposiciones no afectan ni a la CECA ni entre ellas.

El EURATOM se restringe objetivos sobre la nueva energía, la energía atómica. Prevé la creación de una organización a la que se transfieren las competencias sobre energía atómica (seguridad, transferencia de información, investigación, etc.). Se crean también 4 instituciones, El Consejo de la CEEA, la Comisión de la

CEEa, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia de la CEEa. Su composición es la misma que la de la CECA.

La CEE crea también 4 instituciones: El Consejo de la CEE, la Comisión de la CEE, la Asamblea Parlamentaria de la CEE y el Tribunal de Justicia de la CEE. Su composición es igual a las otras dos comunidades.

En 1957 los objetivos para los que se crea la CEE son estrictamente económicos y son:

- Desarrollo armonioso de las actividades económicas en el seno de la Comunidad.
- Expansión continua y equilibrada.
- Estabilidad creciente.
- Elevación acelerada del nivel de vida.
- Relaciones más estrechas entre los estados miembros.

Para conseguir dichos objetivos se prevén dos medios:

- La creación progresiva de un mercado común.
- El acercamiento progresivo de las políticas económicas de los estados.
- El mercado común.

Para llegar a un mercado común lo primero es crear una unión aduanera, es decir, eliminar los aranceles aduaneros entre los países asociados. Esto beneficia a la producción interior, mientras que lo que se produce fuera sigue pagando aranceles. El segundo paso es crear una unión arancelaria, esto es, fijar un arancel exterior común. Esto implica que las negociaciones con terceros países se deban hacer en común, o sea, se llevará una política económica arancelaria común.

Además, no solo circularán libremente las mercancías, sino también todos los factores productivos (trabajadores, creación de empresas, etc.), para llegar incluso a la libre circulación de capitales.

Habrán también reglas sobre competencia común económica. Suponen frenos a las subvenciones o cualquier ventaja fiscal a las empresas de forma unilateral por parte de un estado. Habrán otras políticas estructurales como:

- PAC (política agrícola común) Pretende asegurar una renta a los agricultores.
- PT (política de transporte) Para garantizar la libre circulación del mismo.
- PPC (política de protección de consumidores), para evitar que un país impida la venta de productos a otro país con la excusa de proteger a sus consumidores.

También los países de la Comunidad Económica deben ir acercando el resto de políticas, aunque no tengan nada que ver directamente en las políticas vistas anteriormente. Es decir, empiezan a acercarse las posturas de forma progresiva en todos los campos, aunque no se sepa hacia dónde acercarse. Se trata de aunar unos criterios mínimos. Hay que destacar que se deberán seguir respetando los acuerdos adoptados en la CECA y EURATOM para los productos a que hacen referencia. Así, la formación de la Unión Europea se va abordando a base de distintos empujones.

El mismo día que se firma la CEE y EURATOM se firma otro tratado, el Tratado sobre Ciertas Instituciones Comunes. Este tratado se incorpora dentro de los otros tres modificando algunos puntos. Así, une las 3 asambleas en la Asamblea Parlamentaria de las Comunidades Europeas y los 3 tribunales en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De esta forma, los 3 tratados se quedan solamente con 2 instituciones particulares y otras 2 que son comunes, aunque no tienen los mismos poderes. Por ejemplo, los jueces del

tribunal son comunes a los 3 tratados, pero no tienen el mismo poder si actúan bajo un tratado o los otros. También varían los recursos que se pueden interponer en cada uno. Lo mismo ocurre con la Asamblea Parlamentaria, que varía su participación según actúe en qué marco actúe.

En solo 5 años la integración económica da buenos resultados, lo que despierta el interés de los vecinos. El Reino Unido muestra interés por entrar en las Comunidades, cosa que hasta el momento no le había interesado al disponer todavía del libre comercio con sus numerosas colonias. Su problema es que dichas colonias comienzan a independizarse. Para contrarrestar el despegue de las Comunidades, el Reino Unido había creado la EFTA (Asociación Europea del Libre Cambio) de la que forman parte, además del Reino Unido, Suecia Noruega, Dinamarca, Austria, Suiza, Portugal e Irlanda. Más tarde entran Islandia y Liechtenstein. La EFTA ayudó al desarrollo de estos países pero sin llegar a la eficacia de la Unión Europea. El Reino Unido empieza a pedir su integración en las Comunidades, a lo que desde un principio se opone el General De Gaul.

En 1965 se considera que se pueden adelantar los acontecimientos pactados y se pasa a la segunda etapa. Se firma el tratado de fusión de los ejecutivos, con lo que se unen los Consejos de Ministros de los 3 tratados en El Consejo. Se une también la Alta Autoridad de la CECA y las dos comisiones de la CEE y EURATOM creando La Comisión. Tampoco ahora estos miembros únicos van a tener los mismos poderes por igual en los tres tratados, por lo que su competencia será diferente en cada uno. En estos momentos ya solo existen 4 únicas instituciones, aunque su poder varía según el marco en el que intervengan.

Además se produce otro efecto, mal visto por Francia, que provocará la primera gran crisis. Hasta ahora las decisiones se toman por unanimidad. En esta segunda etapa se vota por mayoría, aunque los votos sean ponderados. Francia se niega a que se pueda cambiar por mayoría lo que ya se había acordado anteriormente por unanimidad. Su miedo es la agricultura, muy abundante en su país. Esta situación inicia la crisis de la silla vacía, llamada así porque el representante francés no acude nunca a las reuniones, con lo que los otros países no pueden funcionar. La crisis se arregla con el Compromiso de Luxemburgo, que es un pacto entre caballeros. Es un acuerdo político entre los estados que consiste en que se acepta el sistema de mayorías, pero en el momento en que se someta al Consejo un tema que un país considera esencial par él, no se votará el mismo hasta que se agoten las vías de consenso. El problema estriba en que en la práctica, estas vías de consenso no se agotan nunca, lo que provoca una ralentización de las instituciones y, por tanto, del progreso.

En 1968 De Gaul abandona la presidencia de Francia. El nuevo presidente francés es Pompidu con el que se crea la Trilogía Comunitaria basada en la terminación, profundización y ampliación. Hay que terminar lo previsto, profundizar un poco más y una vez hecho esto ampliaremos a otros países, ya que hasta ese momento no se permitía la ampliación de las Comunidades Europeas.

En 1968 se consigue la unión aduanera, con lo que desaparecen los aranceles aduaneros dentro de las Comunidades. En 1969 se reúnen por primera vez los Jefes de Estado (Francia) o de Gobierno de los estados miembros. Es una reunión del Consejo, aunque es un Consejo especial ya que se habla de temas políticos. A partir de aquí se van reuniendo hasta 1974 en que se institucionaliza una periodicidad para reunirse dos veces al año, en el primer semestre, en el estado que ostente la primera presidencia y en el segundo semestre en el estado que ocupa la segunda presidencia. Es lo que se llama El Consejo Europeo, para distinguirlo del Consejo. El Consejo Europeo no adopta decretos, etc. Tal y como hace el otro.

6. LAS MODIFICACIONES Y AMPLIACIONES POSTERIORES.

En 1970 se reforman los tratados constitutivos para cambiar competencias (temas presupuestarios). Se le da más papel al Parlamento Europeo, por lo que pasa ya a tomar decisiones.

En 1973 se adhieren 3 países, el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, por lo que se pasa de 6 a 9 miembros. Se produce a través del Acta de Adhesión, que modifica, lógicamente, los 3 tratados constitutivos.

En 1975 se vuelven a modificar los tratados en materia presupuestaria, dándose más poder al Parlamento y creándose el Tribunal de Cuentas, que no es una institución, sino un órgano más.

En 1979 se aplica por primera vez una disposición de la CECA de 1951. Se convocan las elecciones a la Asamblea Parlamentaria por sufragio universal ya que hasta ese año estaba formada por parlamentarios de los estados miembros. Se celebran en junio de 1979 y le atribuye una cierta sensación de legitimidad democrática.

En 1981, tras la desaparición de las dictaduras de Grecia, Portugal y España, empiezan a integrarse en las Comunidades Europeas. El primero que se incorpora es Grecia, lo que frena la incorporación de España y Portugal durante 5 años más (hasta 1986).

En 1985 por primera vez Dinamarca plantea que una parte suya, Groenlandia, abandone la Comunidad Europea. Se celebra un tratado en el que se va dejando de aplicar el derecho comunitario de forma paulatina. Esto demuestra que los estados son siempre los titulares de las competencias, aunque se las cedan o deleguen a las Comunidades. Es decir, los estados siguen siendo soberanos y pueden abandonar la Comunidad.

En 1986 se incorporan España y Portugal, por lo que ya son 12 los países miembros.