

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

(Una Constitución para la Unión Europea)

Elena CANO BAZAGA

Profa. de Derecho Internacional Privado

Directora del Centro de Documentación Europea

de la Universidad de Sevilla

Resumen. El trabajo analiza la contitución jurídica singular de la Unión Europea desde sus tratados, reglamentos, directivas y recomendaciones, resultado de las decisisones adoptadas por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeos. Estudia las estructuras,el sistema de normas y actos,a sí como el proceso de construcción histórico.

Palabras clave. Unión Europea, Tratados, Estructura, Instituciones, Sistema de Normas y Actos.

Abstract. This work analyzes the singular legal constitution of the European Union from its treaties, regularons, directives and recommendations, wich the result of the decisions adopted by the European Council, the Comission and the Parliament. It studies the structures, the rules and acts system, along with its historic building process.

Key words. European Union, Treaties, Structure, Institutions, Rules and Acts System.

PRESENTACIÓN

El 19 de Mayo de 1950, el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman, presentó (recogiendo una idea de Jean Monnet) una propuesta de organización de Europa que, con la instauración de un mercado común del acero y del carbón, tenía como objetivo prioritario unir a los europeos evitando nuevas guerras en el continente. La “Declaración Schuman” se considera la primera piedra de lo que hoy es la Unión Europea (en adelante UE).

No puede olvidarse que esta construcción política original y en permanente evolución, basada desde sus orígenes en la defensa de la paz, y regida por los principios de libertad, pluralismo y tolerancia, *por encima de éxitos tales como la consecución de elevadas cotas de bienestar material y progreso social para los europeos, tiene una triple misión:* “imposibilitar los excesos de los nacionalismos, verdadero cáncer de la Europa moderna; defender la democracia como sistema para encauzar las opiniones divergentes en una sociedad plural y dotar a Europa de una voz fuerte y poderosa para defender sus ideas, sus valores y sus intereses”¹.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004, en Roma², supone un paso importante en este proyecto común de modelo europeo de sociedad que debe implicar a las instituciones comunitarias, a los Estados, e indiscutiblemente, a los ciudadanos.

Dotando a la Unión de una Constitución en la que, entre otras cosas, se definen sus valores, objetivos, competencias, procedimientos de toma de decisiones, sus instituciones, los derechos de sus ciudadanos, o se describen sus políticas, se intenta responder adecuadamente

¹ “El Parlamento Europeo y la Constitución Europea”, Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Exposición de motivos), Ed. Oficina del Parlamento Europeo en España, enero 2005.

² Texto definitivo publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, C 310, de 16 de diciembre de 2004.

a los desafíos que plantea una Europa ampliada a veinticinco Estados miembros, con más de 460 millones de personas. A la actual Unión Europea de veinticinco países, se unirán rumanos y búlgaros en 2007, siguiendo sin fecha la adhesión de Turquía.

En las páginas que siguen, esbozando primero cuáles han sido los pasos más significativos del proceso de construcción / integración europea, hemos tratado de presentar, a los juristas, qué es la Unión Europea y cuáles son las novedades que en ella introduce “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” o la Constitución Europea (en adelante CE)³.

I. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA: DEL TRATADO DE PARÍS AL TRATADO CONSTITUCIONAL.

La Unión Europea es una *organización internacional intergubernamental formada por veinticinco Estados miembros*⁴ muy distintos entre sí pero unidos por unos valores e intereses comunes, de ahí su divisa “Unida en la diversidad”.

Esta organización tal y como la conocemos hoy es el resultado de un esfuerzo de integración progresivo que comenzó en 1951, cuando se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), por el Tratado de París, con seis Estados fundadores: Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Unos años más tarde, en 1957, los seis países creaban la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM), mediante los Tratados de Roma. Estos tres Tratados, el de París y los dos de Roma, se han ido modificando a medida que se daban pasos nuevos en ese proceso de integración (por el Acta Única Europea en 1986, por el Tratado de la UE, firmado en Maastricht en 1992, por el Tratado de Ámsterdam en 1997 y por el Tratado de Niza en 2001).

En 1951 sólo existía entre los seis un mercado común limitado al carbón y al acero, en el resto de materias y cuestiones los seis países se comportaban como Estados soberanos y no tenían relaciones especiales entre sí. De todas formas, no puede soslayarse la trascendencia de este primer paso: por primera vez se asociaban bajo el principio de igualdad los vencedores y los vencidos, Italia y Alemania, de la segunda guerra mundial.

En 1957 el éxito de ese mercado común tan limitado animó a los seis países originarios a crear, junto con esa Comunidad Europea del Carbón y del Acero que seguía funcionando, una Comunidad Europea de la Energía Atómica y una tercera, la Comunidad Económica Europea basada en un mercado común general no circunscrito a determinados bienes o servicios. Para conseguir ese mercado interior común, durante la década de los sesenta se suprimieron los derechos de aduana y se implantaron políticas comunes para estos seis países en materia agrícola y comercial.

Ya en los años setenta, el éxito del mercado económico común reflejado en las economías de los Estados miembros, impulsó a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido a adherirse, en 1973, a las tres comunidades creadas. En esos años, en los que nace el Fondo Europeo de

³ Respondiendo con ello a la amable invitación de D. Juan Luis Rubio Mayoral, Profesor Titular de Planificación Educativa de la Universidad de Sevilla y miembro del equipo directivo de esta revista.

⁴ Según la define A. Mangas Martín, *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p.19.

Desarrollo Regional (FEDER), se implantaron nuevas políticas, además de la agrícola y la comercial, como la social, la medioambiental, la regional... , y se crea el Sistema Monetario Europeo (SME).

En la década de los ochenta, después de un largo proceso de negociación, pues como es sabido los países candidatos tienen que cumplir una serie de requisitos políticos y económicos, se adherían a las tres Comunidades Europeas: Grecia (1981) y España junto a Portugal (1986). Estos tres países tenían unos niveles de desarrollo económico bastante inferiores a los de los otros nueve socios, por lo que además de beneficiarse de forma prioritaria de los fondos FEDER, para reducir las disparidades de desarrollo económico entre los ya doce, se crearon los programas estructurales.

En 1992 se firma un nuevo Tratado que se suma a los tres que ya conocemos: el Tratado de Maastricht, que supuso un nuevo reforzamiento del proceso de integración entre los doce. Este es el Tratado que crea la Unión Europea. Hasta 1993 no existía tal entidad, sino únicamente las tres Comunidades Europeas. El Tratado de Maastricht crea la Unión sin que desaparezcan las tres Comunidades que conocemos y sin que se deroguen los tres Tratados anteriores, el de París y los dos de Roma. Pero este Tratado tiene dos peculiaridades importantes: por un lado, en el nombre elegido para esa organización, "Unión Europea" no aparece ya la palabra "económica" y, por otro, se rebautiza a la CEE como Comunidad Europea, es decir también desaparece la alusión a lo "económico" en el nombre de esa Comunidad. Ambos datos simbolizan que los doce no sólo estaban de acuerdo para integrarse económicamente, sino también para ir construyendo, poco a poco, una unión política y modelo social entre ellos.

El Tratado de Maastricht, también fija la unión monetaria para 1999, establece nuevas políticas comunes, crea la ciudadanía europea, y establece el germen de la política exterior, de la seguridad común (PESC), y de la seguridad interior.

Con esta nueva configuración jurídico-política, que después se vería reforzada con el Tratado de Ámsterdam, entran en la Unión Austria, Finlandia y Suecia (1995) y se empieza a pensar, en la Europa de los 15, en los retos que planteaba la aceleración de las nuevas tecnologías y la revolución de internet, a los que se trata de dar respuesta en el Tratado de Niza.

Un año después, (Laeken diciembre de 2001) se toma conciencia de la necesidad de dar otro salto en el proceso de construcción europea, en ese proceso de integración. Se consideraba urgente mejorar una serie de cuestiones:

- cómo garantizar una mejor distribución de las competencias de la Unión;
- cómo simplificar todo el entramado de instrumentos jurídicos que se habían ido creando;
- cómo garantizar más democracia, transparencia y eficacia en la UE, sobre todo teniendo en cuenta la futura adhesión de diez nuevos países;
- y, por último, cómo simplificar, también, el conjunto de tratados actuales y si esa simplificación se podía hacer a través de la adopción de un texto constitucional.

Para dar respuesta a estas cuestiones, para las que los Tratados de Ámsterdam y Niza se mostraban claramente insuficientes, se creó un Grupo de Trabajo que después de dos años tenía elaborado un Proyecto de Constitución (2003). En mayo de 2004 se producía la quinta ampliación que integraba a otros diez países: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

Cuando el proyecto de constitución europea se termina definitivamente, en junio de 2004, se decide que ese texto debe ser ratificado en un plazo de dos años por cada Estado miembro según sus propias normas constitucionales (es decir, mediante procedimiento parlamentario y/o referéndum). Nosotros ya lo hemos hecho, pero la Constitución no entrará en vigor hasta que la hayan ratificado los veinticinco Estados miembros (el 1 de noviembre de 2006). Entretanto, el Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, regirá en la UE.

Una de las principales novedades que aporta la CE en este proceso de construcción europea o integración europea, que no ha terminado, pues si por algo se caracteriza la UE es por ser una organización en permanente evolución, es que sustituye el conjunto de Tratados que existen por un texto único, en consecuencia simplifica y esclarece lo que llamamos ordenamiento jurídico comunitario. Actualmente, la Unión cuenta con una “constitución” pero disgregada en los distintos Tratados vigentes. La Constitución Europea mejorando en la medida de lo posible lo prescrito en los mismos, los refunde en un único cuerpo normativo ganándose en visibilidad y comprensión para los ciudadanos.

La CE tiene cuatro partes:

- en la primera se define la Unión, sus objetivos, sus competencias, sus procedimientos de toma de decisiones y sus instituciones;
- la segunda recoge la Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos;
- la tercera, la más extensa, trata de las políticas y las acciones de la Unión
- y la cuarta contiene cláusulas finales, incluidos los procedimientos de adopción y revisión de la propia Constitución.

Puede decirse que la CE o el “Tratado por el que se establece una Constitución Europea”, es, a la vez, un tratado tradicional, sujeto a las reglas de derecho internacional vigente en cuanto a su aprobación y ratificación, y una constitución, por su naturaleza y contenido pues define las condiciones y límites del poder de la Unión y garantiza los derechos de los ciudadanos. Su entrada en vigor, cuando sea ratificada por los 25, supondrá un paso más en el proceso de construcción europea, que como hemos dicho es un proceso abierto y en permanente evolución.

Por supuesto, la CE no sustituye a las Constituciones que existen en la mayoría de los países europeos sino que coexiste con ellas. La CE define el marco en el que la UE puede actuar. Tampoco se encamina a la creación de un Supra Estado, con el objetivo de suprimir progresivamente la existencia de los Estados soberanos - muy al contrario, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros y la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local⁵ -, sino que consolidando el sistema de pesos y contra pesos trata de equilibrar los intereses comunitarios y los estatales, de manera que no se produzcan abusos ni imposiciones por ninguno de ellos.

Al margen de las ventajas que desde un punto de vista técnico-jurídico la Constitución incorpora al proceso de construcción europea, lo más destacable desde mi punto de vista es junto con la esclarecedora definición de los valores, principios y objetivos de la Unión, el protagonismo del ciudadano europeo en ese proceso, protagonismo avalado por la integra-

⁵ Como se subraya desde el propio Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea parte integrante del texto constitucional, vid. Europa Junta, ed. Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía suplemento especial nº 105, noviembre-diciembre 2004.

ción de la Carta de sus derechos fundamentales en la Constitución, garantizándose al más alto nivel legal su diversidad cultural, religiosa e idiomática⁶.

Los valores que cimentan el proceso de construcción europea son: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos.

Los principios a los que debe ajustarse cualquier actuación de la Unión son: el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

En cuanto a los objetivos, el fomento de la paz, de los valores citados y del bienestar de los pueblos que la integran, deben desarrollarse a través de las políticas económicas y sociales promovidas por la Unión tanto en sus relaciones internas como en el ámbito internacional⁷.

La declaración expresa de la obligación de las instituciones de la Unión y de los Estados de respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, enunciados de forma clara y precisa en la segunda parte del Tratado, supone una doble garantía para éstos que cuentan, además de con la protección de los derechos fundamentales que las respectivas constituciones nacionales reconocen, con la protección añadida de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Europea frente a la Unión y a los Estados cuando ejecutan el derecho comunitario.

II. LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS TRES PILARES

La UE es actualmente un edificio que se asienta en tres pilares⁸. El primer pilar está formado por las tres Comunidades Europeas; el segundo pilar se refiere a la cooperación en el ámbito de la política exterior y de seguridad común y en el tercero se integran todas las políticas que se refieren a la cooperación policial y judicial. Puede decirse que la Unión Europea se basa en sus Tratados. Sus tres pilares representan diversos ámbitos políticos con diferentes sistemas de toma de decisiones⁹.

En el Primer pilar se enmarca: *la unión aduanera y el mercado interior; la política agrícola; la política estructural; la política comercial; de asilo; de visados; de inmigración; de transporte; fiscal; de empleo; comercial; social; de educación y juventud; cultural; de consumidores y sanidad; de redes transeuropeas; industrial; de cohesión económica y social; de investigación y desarrollo tecnológico; ambiental y de ayuda al desarrollo.*

En el Segundo Pilar, por lo que se refiere a la Política Exterior, los Estados miembros cooperan activamente entre sí, adoptando posiciones y acciones comunes encaminadas al mantenimiento de la paz, el respeto a los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el estado de Derecho y las ayudas a otros Estados. En cuanto a la Política de Seguridad, la cooperación interestatal aborda temas como el desarme o los aspectos económicos del armamento con el objetivo de conseguir un orden europeo de seguridad.

⁶ Vid., desde este punto de vista, "El sí ciudadano a la Europa del futuro", M.A., Moratinos Cuyaubé, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Europa Junta, noviembre-diciembre 2004, pp.-6-7.

⁷ Vid., sobre los valores, principios y objetivos de la UE, ad. Ex., Klaus-Dieter Borchardt, "El ABC del Derecho Comunitario", 5ª ed., Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Comisión Europea, Dirección General de Educación y Cultura, Luxemburgo, 2000.

⁸ "El ABC del Derecho Comunitario", op.cit., pp.18 y ss.

⁹ "El Funcionamiento de la Unión Europea", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2003, p.5.

*El Tercer Pilar comprende: la cooperación policial; la lucha contra el racismo y la xenofobia, contra las drogas y el tráfico de armas; contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo; y los delitos contra menores y tráfico de seres humanos*¹⁰.

El primer pilar, el formado por las tres Comunidades Europeas (CE-CEEA-CECA), es el más avanzado en el proceso de integración comunitaria, destacando, indiscutiblemente, la Comunidad Europea. En esta Comunidad las instituciones comunitarias crean normas de derecho en los ámbitos de materias para las que los Estados han transferido sus competencias. En éstas los países miembros ya no legislan, porque voluntariamente se han puesto de acuerdo para que sean las instituciones comunitarias las que lo hagan, pensando en el interés general de la Unión y no en los intereses particulares de unos u otros, de ahí la recomendación del Parlamento Europeo en el proceso de elaboración de la Constitución abogando porque *la pérdida del poder parlamentario a nivel nacional se compensara mediante un aumento de poder parlamentario a nivel europeo, de manera que esa transferencia de los parlamentos nacionales a la Unión no quedase exclusivamente en manos de los ministros de los Estados miembros que integran el Consejo*¹¹.

La normativa que hace esta Comunidad es directamente aplicable en los Estados miembros, teniendo primacía en caso de conflicto, sobre la legislación nacional.

El ejercicio de estas competencias que, en mayor o menor medida, han dejado de ser ejercidas por los Estados a favor de las instituciones comunitarias, está sometido al principio de subsidiariedad. Este principio significa que la Comunidad Europea debe actuar cuando los fines perseguidos puedan lograrse mejor a nivel comunitario que a nivel estatal. En consecuencia la Comunidad no interviene si la actuación de los Estados miembros es suficiente para conseguir el objetivo de que se trate.

El derecho comunitario, el conjunto de normas que crea la propia Comunidad se caracteriza porque tiene primacía sobre las legislaciones nacionales: no puede ser derogado ni modificado por las legislaciones nacionales, y porque, en caso de conflicto, prevalece sobre las normas estatales.

En los otros dos pilares, política exterior y de seguridad común, por un lado y cooperación policial y judicial no se ha llegado todavía a ese grado de integración y los Estados no han cedido tanto grado de competencias, comportándose como Estados soberanos aunque pactando soluciones que beneficien a todos.

También la Constitución Europea introduce importantes novedades en la estructura de la UE, pudiendo destacarse, en general, la supresión formal de los tres pilares y la permanencia de la UE como única entidad con personalidad jurídica propia en las relaciones exteriores - acabándose con los solapamientos entre ésta y la Comunidad Europea -, y, en particular, el reforzamiento de la cooperación de los Estados miembros en las materias que componen el segundo y tercer pilar, para garantizar a los ciudadanos europeos un espacio único de libertad, seguridad y justicia.

En este sentido, se establecen ocho medidas:

- ausencia de controles en las fronteras interiores;
- refuerzo de los controles en las fronteras exteriores;
- establecimiento de una política común de asilo;

¹⁰ "El ABC del derecho Comunitario", cit., p.20.

¹¹ "El Parlamento Europeo y la Constitución Europea", Informe, cit., pp.6-7.

- establecimiento de una política común de inmigración;
- refuerzo de la cooperación judicial en materia civil;
- refuerzo de la cooperación policial y judicial en materia penal;
- creación de una Fiscalía Europea;
- refuerzo y mejor control de Europol.

III. LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UE

Por lo que se refiere a las instituciones y órganos esenciales de la Unión, éstos son el Consejo Europeo, el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el TJCE. Aunque hay otros órganos importantes como el Comité de las Regiones, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Comité Económico y Social, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones.

La tres Comunidades cuentan con la misma estructura institucional.

- **Consejo de la UE:** se define como la voz de los Estados miembros. En él están representados los gobiernos de los Estados miembros. Normalmente el representante de cada gobierno es el ministro responsable del tema que vaya a tratarse o uno de sus Secretarios de Estado. Su función es esencialmente normativa, aunque también tiene la misión de coordinar la política económica de los Estados miembros, de formular recomendaciones al Estado miembro que muestre un comportamiento incorrecto y de emitir advertencias e incluso imponer sanciones.
- **Consejo Europeo:** Su función es fijar las directrices políticas para la integración europea. Toma decisiones políticas o formula directrices y mandatos al Consejo de la UE y a la Comisión Europea. Está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y por el presidente del Parlamento Europeo.
- **Parlamento Europeo:** El parlamento representa a los pueblos de los Estados pertenecientes a la UE, por lo que se define como la voz del pueblo. Cumple tres tipos de funciones: la función decisoria; la función consultiva y la función de control.
 - la **función decisoria:** además de poder formular enmiendas a los actos jurídicos comunitarios y defenderlas ante el Consejo, el parlamento interviene, en determinados casos, en el proceso legislativo en régimen de igualdad con el Consejo;
 - la **función consultiva:** el Parlamento debe o puede, según la materia, ser consultado respecto a las propuestas de la Comisión;
 - la **función de control:** la Comisión debe responder a las preguntas del Parlamento Europeo y presentarle cada año un informe general sobre la actividad de la Unión para ser debatido.
- **Comisión Europea:** su misión es fomentar el interés común. Los miembros de la Comisión son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros de mutuo acuerdo para un mandato de cinco años. Tanto el Presidente como los demás miembros de la Comisión deben obtener el voto de confianza del Parlamento. Los miembros de la Comisión deben ser elegidos en razón de su competencia general y ofrecer garantías plenas de independencia. No pueden solicitar ni recibir instrucciones de un Gobierno.

La Comisión es el motor de la política de la Comunidad. En ella se originan todas las acciones comunitarias. Es a quien corresponde presentar propuestas al Consejo para

elaborar normativas comunitarias (a quien corresponde la iniciativa). Tiene una competencia legislativa puntual.

También la *Comisión es la guardiana del derecho comunitario*. Controla la aplicación y ejecución del derecho primario y derivado de la Comunidad por parte de los Estados miembros. Persigue las violaciones del derecho comunitario en el marco del procedimiento por incumplimiento de los Tratados y, en caso necesario recurre al TJCE. También actúa en caso de que las personas físicas o jurídicas infrinjan el derecho comunitario e impone en muchos casos fuertes sanciones.

Siempre debe intentar, aunque a menudo resulta muy difícil, que prevalezcan los intereses comunitarios por encima de los intereses estatales particulares. Le corresponde el papel de mediadora entre los Estados miembros en virtud de su neutralidad.

El Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión son las tres instituciones protagonistas de la elaboración de la normativa comunitaria, normativa que vincula tanto a los Estados como a todos los ciudadanos de los países miembros. Esta normativa suele adoptarse a través del *procedimiento de codecisión* al implicar a más de una institución comunitaria. Y es que en la UE los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no están totalmente deslindados sino que una misma institución, puede tener más de una competencia.

Junto a las instituciones descritas ha destacado el papel del ***Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y del tribunal de 1ª instancia:***

El TJCE está compuesto por Jueces y Abogados Generales designados por los Gobiernos de los Estados miembros, de mutuo acuerdo, para un período de seis años. Las funciones del TJCE son esencialmente tres: controlar la aplicación del derecho comunitario tanto por las instituciones al ejecutar las disposiciones de los Tratados, como por los Estados miembros y los particulares; interpretar el derecho comunitario y desarrollar el derecho comunitario a través de su jurisprudencia.

Para reducir su carga de trabajo, se creó el tribunal de primera instancia que, desde 1993 es la instancia inicial para todos los recursos directos de las personas físicas o jurídicas contra los actos jurídicos de la Comunidad.

La reforma del marco institucional, estableciendo una distribución clara de competencias entre las diversas instituciones y órganos y mejorando su respectivo funcionamiento (haciéndolo más democrático, transparente y eficaz) fue uno de los retos expresamente planteados en Laeken al que el texto constitucional trata de dar respuesta.

a) En cuanto a la simplificación y clarificación de las competencias que pertenecen a la Unión y las que corresponden a las distintas instituciones:

- La CE indica claramente los temas sobre los que los Estados miembros han transferido poderes a la Unión.

- Introduce una clasificación de las competencias de la Unión, distinguiéndose entre competencias exclusivas de la misma, competencias compartidas y medidas de apoyo. En las competencias exclusivas la Unión actúa sola, en nombre del conjunto de los Estados miembros. Las competencias exclusivas se refieren a cuestiones muy concretas como la unión aduanera; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; el establecimiento de las normas de competencia necesarias para el correcto funcionamiento del mercado interior... La segunda categoría, la

de las competencias compartidas, comprende los ámbitos en los que la Unión actúa cuando su acción aporta un valor añadido a la acción de los Estados miembros. En esta categoría, además del mercado interior, la agricultura, la pesca, los transportes, etc., se incluyen cuestiones tales como determinados aspectos de la política social, la salud pública, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria; el desarrollo tecnológico y el espacio; energía, protección del consumidor... Dentro de las acciones de apoyo se enmarca: la protección de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil o la cooperación administrativa.

b) Por lo que respecta al funcionamiento más democrático, transparente y eficaz de las instituciones de la Unión puede destacarse:

- respecto al Parlamento Europeo, su consolidación como “codecisor” en la mayoría de los ámbitos políticos de la Unión. Con ello se refuerza la doble legitimidad de la Unión, como unión de Estados y de ciudadanos;

- en cuanto al Consejo Europeo, la Constitución le otorga la función de dar impulso político, aclarando que no tiene función legislativa. Se suprime la rotación de Presidencias sustituyéndola por un Presidente elegido por los miembros del Consejo para un mandato de dos años y medio, renovable una única vez. El Presidente además de dirigir el Consejo es representante exterior de la Unión (lo que no deja de ser llamativo cuando la Constitución crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión). La continuidad de su mandato refuerza la visibilidad de la Unión ad extra y ad intra.

- lo más destacable de las reformas llevadas a cabo en el Consejo atañen, - además de la modificación del procedimiento de votación cuando se pronuncia por mayoría cualificada (se aprobó el mecanismo de la doble mayoría y no el de ponderación de votos)-, a la publicidad de sus reuniones cuando ejerce la función legislativa y a la creación de un Consejo de Asuntos Exteriores independiente, cuyo Presidente será el Ministro de Asuntos Exteriores.

- también se refuerza el papel del Presidente de la Comisión, intentando que esta institución gane en eficacia, para la organización interna de la misma y otorgándosele el derecho a pedir la dimisión de un Comisario.

- el TJCE se compone ahora del “Tribunal de Justicia”, del “Tribunal General” y de los “Tribunales especializados”, que podrán crearse por ley europea.

En el marco institucional, al margen de las dificultades para superar los recelos de varios gobiernos en la composición de la Comisión y el sistema de votación en el Consejo de Ministros, no cabe duda de que lo más llamativo ha sido la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, encargado de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y vicepresidente de la Comisión. Como señala el Informe del Parlamento: el Ministro podrá reforzar la coherencia y la eficacia de la acción internacional de la Unión, favorecer la elaboración de una auténtica política exterior común y mejorar la visibilidad de la Unión a escala internacional, aunque preocupa su estatuto híbrido, que puede colocarle en una situación de conflicto de lealtades entre el Consejo y la Comisión.

IV. EL SISTEMA DE NORMAS Y ACTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

El sistema de normas y actos de la UE se ha venido caracterizando por su complejidad. Comprende tres grupos de normas y actos diferentes: el denominado derecho comunitario institucional (a); la instrumentación normativa internacional (b); y los actos derivados de las estructuras de cooperación (c)¹².

a) **El derecho comunitario institucional** representa el ejercicio del poder legislativo de las Comunidades. Lo forman los siguientes actos o tipos de normas: los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes. Estos actos se clasifican en vinculantes y no vinculantes.

Los actos obligatorios o vinculantes más típicos son el reglamento y la directiva.

* El **reglamento** es el instrumento jurídico más acabado, completo y eficaz dentro del sistema comunitario. Se caracteriza por tener un *alcance general*; *por ser obligatorio en todos sus elementos (no se puede admitir que un Estado miembro aplique de manera incompleta o selectiva las disposiciones de un reglamento de la Comunidad; desde que un reglamento es aprobado los Estados miembros no pueden modificar su alcance a través de reservas u objeciones)*, y *por ser de aplicación directa en todos los Estados miembros (el reglamento prohíbe cualquier actividad por parte del Estado miembro que pueda poner en cuestión la inmediatez de la efectividad del reglamento. Por lo tanto no es necesaria la transformación del reglamento en una norma interna)*.

El objetivo de los reglamentos es conseguir la unificación del derecho de los países miembros de la UE. Se utiliza con mucha frecuencia en las materias en las que los Estados han cedido su competencia a las instituciones de la Unión, en lo que se llaman materias comunitarizadas.

* **La Directiva:** *obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios*. Este instrumento, por lo tanto, *no tiene alcance general*, pues sólo obliga a los Estados destinatarios; *tiene una obligatoriedad parcial*, que sólo recae sobre el elemento “resultado”; al dejar en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios de darle efectividad, y *requiere intermediación estatal* careciendo, en consecuencia de efecto directo.

El objetivo principal de las directivas no es –como en el caso de los reglamentos– la unificación del derecho, sino la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros. Por lo tanto, las disposiciones de una directiva no sustituyen automáticamente a las del derecho nacional, sino que los Estados miembros están obligados a adecuar su legislación a la normativa comunitaria.

Como señalan los profesores Araceli Mangas y D. Liñan, la directiva es el instrumento *normativo más problemático del modelo comunitario*. *Este carácter problemático proviene tanto de las dificultades técnico-jurídicas que plantea como de las significaciones políticas que encierra. Así mientras que para la Comisión se trata de un “instrumento híbrido y de estatuto ambiguo”, llegando incluso a proponer su eliminación, para algunos Estados miembros “en todo caso deberían mantenerse*

¹² Seguimos al respecto la clasificación y definiciones de A. Mangas Martín y D. J. Liñan Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, vid., “Capítulo 14”, pp.358-388.

pues son el mejor medio para respetar el principio de subsidiariedad". Y es que se dice que mientras que el reglamento es la más clara "expresión del poder legislativo comunitario", la directiva es la expresión más neta de los límites de ese poder legislativo.

Entre un instrumento y otro late una elección político-jurídica de fondo: frente a la exigencia de aplicación uniforme del derecho comunitario no cabe más alternativa que la sustitución de las legislaciones nacionales por una verdadera legislación comunitaria, lógica a la que responde el reglamento; o bien, la configuración de un instrumento que sin sustituir el poder legislativo nacional, permita la armonización de las legislaciones nacionales.

La directiva responde a esta segunda opción. Es un instrumento dirigido a quienes tienen la capacidad legislativa (los Estados), obligándolos a alcanzar un "resultado común" ¹³.

Dentro de los **Actos No Vinculantes** están las **recomendaciones y los dictámenes**:

- La recomendación es la indicación de una conducta a seguir o la modificación de una situación o comportamiento;
- El dictamen contiene una opinión o valoración de situaciones o conductas. Su carencia de obligatoriedad no les priva de carácter jurídico sino, exclusivamente, de sanción directa.

b) La instrumentación normativa internacional. Junto al derecho comunitario institucional se encuentra formando parte del conjunto de normas y actos de la UE lo que se llama instrumentación normativa institucional que está formada por los convenios y tratados internacionales que negocia la propia Comunidad Europea con otras organizaciones internacionales o con Estados soberanos. También pertenecen a este tipo de actos los convenios internacionales que celebran entre sí los países miembros de la UE para materias que no han sido todavía comunitarizadas.

c) Los actos derivados de las estructuras de cooperación. Finalmente, junto al derecho comunitario institucional y a la instrumentación normativa internacional se encuentran los actos derivados de las estructuras de cooperación. El Consejo Europeo y el Consejo de la UE pueden adoptar estrategias, posiciones y acciones comunes, así como acuerdos con terceros (celebrados por el Consejo). Este tipo de actos son frecuentes en materia de cooperación policial y judicial penal, materias en las que los Estados siguen ejerciendo su soberanía y que todavía no están comunitarizadas.

La Constitución Europea trata de reordenar este complejo sistema de normas y actos. Dentro del derecho institucional comunitario distingue dos tipos de actos vinculantes: los actos legislativos (la ley europea y la ley marco europea) y los actos no legislativos (reglamento

¹³ Op. Cit., pp.366 y ss. La no sustitución de la competencia normativa de los Estados explica todos los caracteres de la directiva: la directiva impone a los Estados una obligación de resultado que debe ser cumplida en el plazo determinado por la propia directiva. La obligación de ejecución es absoluta, de manera que su inobservancia supone un incumplimiento del Derecho Comunitario que puede ser sancionado mediante las vías de recurso previstas en el Tratado y con las consecuencias jurídicas que de tal incumplimiento se derivan. La directiva no sólo exige la consecución de un resultado en abstracto, sino que impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas nacionales necesarias para alcanzar dicho resultado con la libertad de "elección de la forma y los medios", esto es, los Estados están obligados a adoptar las normas internas necesarias para el cumplimiento del objetivo previsto en la directiva con el margen de discrecionalidad que supone la elección de la forma y los medios. La elección de la forma y los medios no implica una libertad absoluta por parte del Estado, sino que está condicionada por el resultado previsto, el plazo fijado, "adecuación" de la forma y los medios elegidos al objetivo y exigencia de seguridad jurídica respecto de las normas internas de transposición, al ser éstas el origen de los efectos jurídicos.

europeo y decisión europea). Entre los actos no vinculantes, el Tratado prevé la adopción de recomendaciones y dictámenes, en una línea continuista.

El esfuerzo clarificador debe ser valorado, pero en realidad los nuevos tipos normativos no aportan novedades sustanciales. Si es más novedoso que con la CE se simplifique la tipología normativa en el sentido de que ahora existe una única tipología normativa para los tres pilares de actuación de la Unión.

CONCLUSIÓN

La UE es una construcción política singular, que no se identifica con una Confederación de Estados ni con un Estado Federal, ni con las demás organizaciones internacionales que conocemos, es decir, no encaja en ninguna de las categorías jurídicas clásicas.

Los Tratados (que constituyen el derecho originario) son la base de numerosos actos jurídicos (conocidos como derecho derivado) que tienen una incidencia directa en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. Estos actos jurídicos son fundamentalmente reglamentos, directivas y recomendaciones adoptadas por las instituciones comunitarias.

Estos actos, y en general las políticas de la UE, son el resultado de las decisiones adoptadas por un triángulo institucional integrado por el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

Es un sistema político original, en permanente evolución desde hace más de cincuenta años. Los Estados que han suscrito los Tratados de París y Roma, en los cincuenta, y los de Maastricht, Ámsterdam y Niza en los noventa, han consentido una delegación de soberanía en beneficio de las instituciones comunitarias representativas, al mismo tiempo, de los intereses nacionales y del interés comunitario.

La Constitución Europea no supone el inicio de un nuevo camino, ni el final del proceso de integración, es un paso más de ese proceso, un paso importante, cuya principal ventaja consiste en haber codificado los tratados preexistentes para hacer la Unión más accesible, cercana a los ciudadanos.

No debe olvidarse que “Los poderes de la Unión son funcionales para hacer algo concreto y son atribuidos por los Estados miembros... pero no se supedita exclusivamente a los Estados miembros; la UE depende también de la voluntad de los pueblos... La doble legitimidad de la UE: la popular o democrática (la ciudadanía) y la intergubernamental o territorial (los Estados miembros) se consagra en el art.1.1 del Tratado Constitucional “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa...”¹⁴.

Hoy por hoy, la UE, con sus defectos y sus virtudes, en palabras de Pascal Fontaine constituye la respuesta más adecuada al gigantesco desafío de la globalización. Significa, sobre todo, la mejor póliza de seguros para un futuro de paz y libertad¹⁵.

¹⁴ A. Mangas Martín, La Constitución Europea, op.cit., p.27.

¹⁵ Doce lecciones sobre Europa, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2003