

CAPÍTULO II

HISTORIA CONSTITUCIONAL, AMPLIACIONES Y PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. LOS PROCESOS DE ADHESIÓN. LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS ANTIGUAS COMUNIDADES EUROPEAS: FUNDAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ADHESIÓN. INCIDENCIA DE LA ADHESIÓN EN EL REPARTO INTERNO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA PARTICIPACIÓN DEL ESPAÑA Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. EL CONTROL NACIONAL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO: ADMINISTRACIÓN DIRECTA. ADMINISTRACIÓN INDIRECTA. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES COMUNITARIAS: RÉGIMEN DE SANCIONES.

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO

1. La unidad de Europa

Desde su origen, el sistema comunitario europeo se ha entendido como un proceso de construcción y mantenimiento de paz para un espacio donde durante siglos hubo guerras provocadas por factores de conflicto. En virtud de los tratados fundacionales, estas causas de enemistad fueron transformadas en vínculos de integración y prosperidad en forma de comunidad política de Derecho. Transcurridos más de seis décadas desde la firma de los Tratados de París y Roma, puede confirmarse la visión civilizadora y el éxito de los padres fundadores de las antiguas Comunidades Europeas, que han logrado prosperidad, democracia y paz donde antes hubo guerras, destrucción y dictaduras. Ahora bien, políticos del liderazgo y categoría humana de Adenauer, De Gasperi, Schuman, Monnet o Spaak no asumieron estos objetivos como simple resultado de las circunstancias tras la destrucción provocada en la II Guerra Mundial sino desde sus convicciones como ciudadanos de mentalidad abierta y pragmática, demócratas por convicción, humanistas cristianos por su formación y cosmopolitas por su experiencia vital. En la conciencia de estos europeos comprometidos quedó marcada de forma indeleble los graves errores cometidos por los sistemas políticos europeos durante el siglo XIX, las posteriores ideologías totalitarias y los resultados devastadores de las dos guerras mundiales, con la formación de dos bloques política y económicamente irreconciliables. Todo ello provocó la necesidad de defender la unidad de Europa en torno a los principios rectores del liberalismo y la socialdemocracia frente a las dictaduras, la economía social de mercado (p.e. la Escuela de Friburgo) frente al monopolio estatal en la economía, y la democracia de partidos políticos frente a los totalitarismos de cualquier condición: fascismos, comunismos y nacionalismos. En la consecución de estos objetivos fue decisivo el apoyo interesado, estratégico y eficaz de los Estados Unidos de América.

Las tradicionales pugnas económicas, políticas y militares entre los países

Europeos, particularmente Francia y Alemania, Estado nacido en 1870 y dividido territorialmente en dos —la República Federal Alemana (democrática) y la República Democrática Alemana (dictatorial)— como resultado del reparto aliado que puso fin a la Segunda Guerra Mundial en los Tratados de Yalta (Ucrania) y Postdam (Alemania) de 1945, seguían contribuyendo al mantenimiento de una peligrosa división del espacio europeo y una paralizadora incertidumbre que padecían otros cuatro Estados muy afectados y comprometidos por la II Guerra Mundial: Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Por su parte, Reino Unido, cuya insularidad le dotó siempre de una impronta propia, no se asociaría al proceso de integración europea hasta la década de los setenta, siempre vinculada a los Estados Unidos. Esta relación problemática derivó el día 23 de junio de 2016 en la consulta popular favorable en el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, poniendo fin a menos de medio siglo como Estado miembro.

Desde el principio, dos problemas han llegado a formar parte inescindible del proceso integrador europeo: la constitucionalización de este proceso de integración y la delimitación del espacio territorial a integrar.

1. La lucha constitucional para que la integración europea no menoscabe las conquistas democráticas y garantistas de los Estados soberanos: Limitación del poder y declaración de derechos.- La evolución histórica del sistema comunitario europeo ha acreditado que el proceso de formación comunitario ha de consolidar aún más sus cimientos en la democracia y la libertad, en los Derechos Humanos y la solidaridad, haciendo desaparecer definitivamente la idea de la “Europa de los mercaderes” en beneficio de una completa integración constitucionalizada. En febrero de 2009, el Presidente de la Unión Europea, por turno el Presidente de la República Checa, Václav Klaus, denunció en el Parlamento Europeo el “déficit democrático” de la Unión Europea y la enorme distancia entre los ciudadanos y los representantes europeos.

En este sentido, debemos recordar que en la historia del sistema comunitario europeo siempre ha estado presente el proceso de constitucionalización europea, intentado en 1984 y 1994, y concretado en 2004 en un Proyecto de Tratado Constitucional aprobado en 2004 pero bloqueado en su proceso de ratificación debido a los referéndums negativos en Francia y Holanda, luego abandonado políticamente y actualmente reemplazado por el Tratado de Lisboa, ratificado por todos los Estados excepto por Irlanda, que lo rechazó en referéndum de junio de 2008 y resolvió celebrar nuevo referéndum el 1 de noviembre de 2009), y la República Checa.

2. La unificación europea con la ampliación a los países del Este de Europa y a las islas del Mar Mediterráneo, así como las asociaciones en el marco de la Política Europea de Vecindad (incluidos países africanos).- Aunque en la Europa oriental de los años cuarenta del siglo XX también se intentó reconstrucción e integración bajo los auspicios y la posición hegemónica de la entonces Unión Soviética, basados en los presupuestos del totalitarismo comunista (Consejo de

Asistencia Económica Mutua, COMECON, 1949), el tiempo demostró que era inviable la integración de los países del Este bajo esos presupuestos políticos. La integración de los países del Este era contraria en lo esencial a los principios rectores de la democracia y la libertad y su la economía fracasó estrepitosamente y a principios de la década de los noventa del siglo pasado, se producía la plena desintegración del bloque socialista. La mayoría de estos países, como Hungría, Polonia, Rumania o Bulgaria, o los que han surgido de la desintegración de ellos, como Eslovaquia, Estonia o Lituania, pidieron formalmente su incorporación a la Unión Europea durante la década de los noventa del siglo XX. No obstante, sólo algunos de ellos (Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Chequia, Letonia, Lituania, Estonia) ingresaron a través del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2004 (junto a Malta y Chipre), en vigor desde el día 1 de mayo de 2004, mientras que Bulgaria y Rumania son Estados miembros desde el 1 de enero de 2007. Croacia, Macedonia y Turquía son los actuales Estados candidatos.

2. El Plan Marshall, la creación de la OEEC y la defensa militar de Europa

La II Guerra Mundial no sólo produjo muerte, destrucción y pobreza sino también la fragmentación europea formalizada en la citada Conferencia de Yalta de 1945. Sobre esta situación, los padres fundadores proyectaron los esfuerzos integradores de Europa, particularmente en el ámbito económico y energético, con la financiación de los Estados Unidos de América, cuyo Secretario de Estado, general George Marshall, propuso a los europeos en 1947 un plan de recuperación económica que llevó su nombre y que fue aceptado por dieciséis Estados. España quedó excluida del denominado “Plan Marshall” y el cineasta García Berlanga ironizó sobre la marginación española en la película Bienvenido Mister Marshall (1950).

El Plan Marshall consistió en la concesión de préstamos por importe de 12.000 millones de dólares y tuvo una doble finalidad: la reconstrucción de la economía de los Estados europeos occidentales y la consolidación del régimen democrático de estos Estados. Para gestionar y supervisar estos fondos se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OEEC) (actualmente OCDE) por el Tratado de 16 de abril de 1948, cuyo objetivo fue la distribución y administración de los fondos recibidos por la ayuda norteamericana del Plan Marshall. Tras el cumplimiento de estos objetivos de recuperación y desarrollo económico, la OEEC fue dejando de tener sentido y evolucionó hacia una nueva organización con unos fines y espacios territoriales más amplios: la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), en virtud del Tratado de 14 diciembre de 1960.

Ahora bien, la integración occidental, también denominado vínculo transatlántico (Estados Unidos-Europa occidental), no se limitó al ámbito económico sino que paralelamente se cimentó en la defensa militar europea como pilar decisivo en la política de bloques del mundo bipolar con dos potencias (Estados Unidos-antigua Unión Soviética). Conforme a esta nueva organización geopolítica de

bloques, divididos por el denominado Telón de Acero¹, se crearon las respectivas organizaciones internacionales de carácter militar: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia.

En el ámbito militar y de defensa de Europa, tuvo lugar la creación de la extinguida Unión Europea Occidental (UEO) mediante el Pacto de Bruselas de 17 de marzo de 1948 (desapareció en 2011), entre cuyos fines también figuran los de la cooperación económica, social y cultural. Sin embargo, la UE siempre ha estado fuertemente relacionada con la OTAN e incluso en los Protocolos que modifican el Tratado constitutivo inicial quedó explicitada su vinculación con el Consejo de Europa y con la OTAN. Y, aunque durante el periodo en que estuvo vigente llegó a ser el teórico pilar defensivo de la Unión Europea, en la práctica no fue más que una correa de transmisión de la OTAN, con una eficacia real más que cuestionable, que sólo resurgió con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en el que se concebía esta organización como punto de referencia básico, junto a la OTAN, del futuro militar de la Unión Europea, actualmente difuminado en el contexto de las veintitrés guerras, conflictos armados y procesos de pacificación que se gestionan, con desigual eficacia, en Asia, África, Oriente Medio o los mares que, bajo la piratería y los secuestros marítimos, circundan el territorio somalí.

Otros proyectos defensivo europeos fracasaron a principios de los años cincuenta, como el intento de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea, ambas iniciativas adoptadas en el seno de la ya extinguida Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

3. Las filosofías de la integración europea: tesis federalistas contra tesis funcionalista

Durante siglos, lo que ha llegado a conocerse como el proceso de integración europea, materializado políticamente en la Unión Europea -y jurídicamente una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa-, tuvo su defensa como ideal de comunidad paneuropea en filósofos, poetas, ideólogos como Leibnitz, Marsilio de Padua, Dante o el Abate de Saint Pierre. En España, el ideal europeo, entendido como europeización de España, se concibió desde la Generación del 98 (Miguel de Unamuno: europeizar España y españolizar Europa) y sus precursores (Joaquín Costa, Angel Ganivet), como la única forma de superar el escalón

¹ Según afirmó Winston Churchill en un discurso pronunciado en Fulton (EEUU) el 5 de marzo de 1946, “desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente un telón de acero. Desde Stettin, en el Báltico, a Trieste, en el Adriático, ha caído sobre el continente un telón de acero. Tras él se encuentran todas las capitales de los antiguos Estados de Europa central y oriental (...), todas estas famosas ciudades y sus poblaciones y los países en torno a ellas se encuentran en lo que debo llamar la esfera soviética, y todos están sometidos, de una manera u otra, no sólo a la influencia soviética, sino a una altísima y, en muchos casos, creciente medida de control por parte de Moscú (...) Por cuanto he visto de nuestros amigos los rusos durante la guerra, estoy convencido de que nada admiran más que la fuerza y nada respetan menos que la debilidad (...) Es preciso que los pueblos de lengua inglesa se unan con urgencia para impedir a los rusos toda tentativa de codicia o aventura”.

de decadencia en el que se había sumido el proyecto español. En el siglo XX, a ese afán europeizador contribuyeron decisivamente autores como José Ortega y Gasset (la integración de Europa como proyecto nacional) o Salvador de Madariaga, cuyo nombre se asocia a prestigiosas cátedras de Derecho Comunitario en las universidades europeas.

La concreción del proyecto de Europa tuvo a lo largo del siglo XX y, conforme a la tesis federal, diversas proyecciones favorables a la construcción de unos Estados Unidos de Europa:

1) El Proyecto Briand (ministro francés) de 7 de septiembre de 1929, que fue presentado ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones, como el memorándum de una Unión europea federal. Por su parte, en 1946, tras la segunda Guerra Mundial, en una conferencia en la Universidad de Zurich, Churchill formula la idea de construir unos Estados Unidos de Europa.

2) La Declaración del Congreso de la Haya de 8 a 10 de mayo de 1948, emitida por diecinueve países federalistas, que resultó truncada por la creación del Consejo de Europa el 5 de septiembre de 1949, que fue creada como simple organización de cooperación, sin poderes ni perspectivas reales.

El día 9 de mayo de 1950, el Ministro de Asuntos Exteriores Robert Schuman, emitía la Declaración, ideada por Jean Monnet (otro de los padres fundadores del sistema comunitario europeo), que supuso una renovación en la forma de abordar el proyecto de integración europea. Frente a quienes proponían una Europa federal (tesis federalista), a semejanza de los Estados Unidos de América, empezaba a prevalecer la denominada vía comunitaria, como vía prudente, posibilista y realista de concretar una integración que no chocara con las soberanías nacionales: “Europa no se hará de un golpe, ni en una construcción de conjunto; se hará a través de realizaciones concretas, creando en principio una solidaridad de hecho” (Robert Schuman).

Se trata de la tesis funcionalista o posibilista que se estructura en los siguientes puntos:

- a) Se aplaza la integración global en beneficio de la integración por sectores.
- b) Se aplaza la integración política en beneficio de la integración económica, como solidaridad de hecho o fusión de intereses.

Desde entonces, la tesis federalistas y funcionalistas se han alternado en la evolución histórica del sistema comunitario europeo quedando identificadas en el proyecto de Tratado Constitucional de 2004, de corte federalista, y más recientemente en el Tratado de Lisboa (2007) o en la Política Europea de Vecindad, más posibilistas y fieles a los postulados funcionalistas como alternativas, respectivamente, al tratado constitucional y a los procesos de adhesión.

En cualquier caso, debemos recordar que la idea originaria de Robert Schuman y Jean Monnet se fundamentaba en una convicción profunda: el proceso de integración económica comprometería a los Estados miembros en un sistema de integración que conduciría tarde o temprano a un proceso de integración política. Conforme a este planteamiento, se firmó por Alemania, Francia, Italia y el Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), el Tratado de París de 18 de abril de 1951, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), cuyo objetivo era crear un mercado común e integrado del carbón y el acero que funcionara bajo los principios de libre circulación y libre competencia, y que sería gestionado por una "comunidad" de Derecho de naturaleza supranacional. Su estructura estaba compuesta de una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo Especial de Ministros y un Tribunal de Justicia.

4. Las antiguas Comunidades Europeas

Antes de la creación de la CECA, fueron anunciados diversos proyectos de integración política que terminaron fracasando:

1) El Tratado constitutivo de una Comunidad Europea de Defensa firmado el 27 de mayo de 1952, rechazado por la Asamblea Nacional francesa el 30 de agosto de 1954.

2) El anteproyecto del Tratado de una Comunidad Política Europea, elaborado por la Asamblea de la CECA y transmitido el 9 de marzo de 1953, y que no tuvo continuidad.

Tras la creación de la CECA, los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros, celebraron la Conferencia de Mesina los días 1 y 2 de junio de 1955, con el objetivo de madurar sus planteamientos integradores y profundizar en el camino de la integración europea en el ámbito de la integración nuclear, para lo cual encomiendan a un comité intergubernamental presidido por el jurista y político belga Paul-Henri Spaak (Primer Ministro de Bélgica entre 1933-1945) la redacción de un informe sobre las "posibilidades de una Unión económica general, al igual que sobre una unión en el campo nuclear".

El Informe Spaak se presentó el 21 de abril de 1956 y condujo a la negociación y firma el día 25 de marzo de 1957 de dos tratados en la Sala de los Horacios y Curiacios (véase la portada de este libro) del Capitolio de Roma:

1. Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM), cuyo fin es promover la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y el desarrollo de una poderosa industria nuclear.

2. Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, de la Comunidad Económica Europea (CEE o Mercado Común), cuyo Preámbulo declara "resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos", con

el fin de crear "una vasta zona de política común, que constituya una poderosa unidad de producción y permita una expansión continua, una mayor estabilidad, un rápido incremento del nivel de vida".

Los dos objetivos principales de la CEE fueron:

a) La creación de un mercado común con vocación de ser un mercado único para los seis países Estados fundadores y con las mismas características que un mercado nacional, esto es, una unión aduanera con libre circulación interna de mercancías y protección externa por medio de un arancel aduanero común, la libre circulación de los factores de producción -personas, empresas, servicios, capitales- y una protección de la libre competencia.

b) La armonización de las políticas económicas generales y la ejecución de políticas sectoriales comunes, especialmente en el campo de la agricultura, transportes y relaciones comerciales con Estados terceros.

Su sistema institucional reprodujo la estructura de la CECA, aunque con menos proyección supranacional y con funciones tanto de gestión (atribuida a la Comisión, considerada orgánicamente equivalente de la Alta Autoridad) como de legislación centrada en una potestad de iniciativa cuya decisión final se atribuyó al Consejo de Ministros mediante mayoría cualificada y posteriormente al Consejo con el Parlamento Europeo. En este momento, comienza uno de los males del sistema comunitario europeo, en parte todavía subsistente: la ausencia de división de poderes, la concentración del poder, los limitados poderes del Parlamento y el carácter intergubernamental de las decisiones más importantes. Mientras al Consejo de Ministros se encomienda el centro decisorio del recién inaugurado sistema comunitario europeo, por su parte, el Parlamento solo tiene poder de deliberación que, con el tiempo se extenderá a una potestad de participación en el procedimiento legislativo a través de diversos procedimientos, destacando entre ellos el procedimiento de codecisión. Además, las Comunidades Europeas nacen sin autonomía financiera.

5. La evolución histórica del sistema comunitario europeo: principales reformas

Los principales momentos históricos tras la fundación del sistema comunitario europeo son los siguientes:

1º) La unificación de órganos ejecutivos.- Aunque el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, de 25 de marzo de 1957, unificó diversos órganos —una Asamblea única y un Tribunal de Justicia único—, no será hasta el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, el llamado Tratado de unificación de ejecutivos, cuando se constituya “un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas”.

2º) La regla de la mayoría en el procedimiento de toma de decisiones.- Se introduce a partir del día 1 de enero de 1966 el voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros, lo que permite distinguir la CEE de una simple organización internacional de cooperación -siempre regidas por la regla de la unanimidad y por el derecho de veto- y alcanzar la superación del punto de inflexión que distingue a las organizaciones internacionales de las organizaciones estatales. Ahora bien, la incorporación de esta novedad tuvo sus dificultades: Francia fue, a través de la "crisis de la silla vacía", había sido el más activo oponente de esta regla de la mayoría porque consideraba la unanimidad como la regla última contra una desviación supranacional. El Compromiso de Luxemburgo de 30 de enero de 1966 resolvió este conflicto con una fórmula de mayoría, que, no obstante, primaba el carácter intergubernamental de las Comunidades Europeas en perjuicio de otras fórmulas de consenso.

3º) La autonomía financiera de la CEE y el EURATOM.- Conforme a los Tratados de la CEE y el EURATOM, las contribuciones financieras que alimentaban sus presupuestos, podían ser sustituidos por recursos propios, especialmente por ingresos procedentes del arancel aduanero común, lo que se implantó por Decisión de 21 de abril de 1970. Posteriormente, el Parlamento vería fortalecido sus poderes presupuestarios en virtud del Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 y del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975.

4º) La unión monetaria.- Durante la década de los setenta, ante los efectos de la crisis económica mundial, los Estados miembros se convencieron de que no era posible mantener la cohesión de una unión aduanera sin una verdadera unión económica y monetaria. No obstante, aunque ya el 15 de octubre de 1970 el Comité Werners (ministro luxemburgués) había presentado un informe que preveía la creación de una unión económica y monetaria para el año 1980, sólo fue a partir del 13 de mayo de 1979, con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), del que Reino Unido quedó excluida, cuando la unión económica y monetaria, encontró el punto de anclaje indispensable para su progresión. La Unión monetaria entró en vigor el 1 de enero de 1999 con la participación doce países: España, Alemania, Francia, Italia, Portugal, Irlanda, Austria, Finlandia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Grecia. El proceso de conversión monetaria en euros culminó en febrero de 2002. Actualmente son integrantes de la zona euro los siguientes Estados: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. No son miembros de esta zona: Bulgaria, Croacia, Chequia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Rumanía, Suecia y Reino Unido.

5º) Las políticas sectoriales.- Con el fin de cambiar la imagen de la "Europa de los mercaderes", los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de París de octubre de 1972 emprendieron la profundización cualitativa de las Comunidades Europeas mediante el tratamiento común de ciertas políticas: social, regional, energética y, posteriormente, industrial, científica, tecnológica, medioambiental y de consumidores.

6º) Elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo y según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.- Aunque era una previsión contenida en los Tratados, estos exigían un acuerdo unánime que los Estados miembros alcanzaron en virtud de la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976. De esta manera, por vez primera, se celebraron Elecciones el día 12 de junio de 1979 por sufragio universal directo y según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros. El Parlamento Europeo adquiría una legitimidad democrática hasta entonces desconocida en la historia de los procesos supraestatales.

7º) La cooperación intergubernamental.- Se trata del método promovido por las Comunidades Europeas para superar los obstáculos y problemas que los Estados nacionales, especialmente Francia y Reino Unido, habían opuesto a la integración política. La cooperación representaba, en síntesis, la alternativa posibilista a la impronta federal que, por ejemplo, asumió el denominado Plan Fouchet presentado en el bienio 1961-1962, que pretendía crear una Unión con política exterior común, una política de defensa y una política de cooperación en materia científica, cultural y de Derechos Humanos. Fracasó, además, porque Francia solo aceptaba una estructura intergubernamental, de la que, además, debía quedar fuera el Reino Unido.

Esos obstáculos convencieron a los Estados miembros reunidos en la Cumbre de la Haya de 1969, de que, por prudencia, con visión posibilista y sin renunciar a toda concepción supranacional federalista a largo plazo, deberían aplazar una unión política como objetivo y acción de la Comunidad, para no comprometer el proceso de integración. Conforme a esta filosofía, la cooperación intergubernamental se desarrolló en tres ámbitos sectoriales:

a) La cooperación en política exterior.- La solución posible, como hemos adelantado, es la cooperación política entre los seis Jefes de Estado y de Gobierno para “coordinar sus posiciones con respecto a los más importantes problemas de política exterior”. La primera manifestación de esta cooperación política fue el Informe Davignon, adoptado en Luxemburgo en 1970 por los Ministros de Asuntos Exteriores, con el fin de armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional y de definir los métodos e instancias de la cooperación política europea. Estos métodos se concretaron en informaciones, consultas y reuniones entre Ministros de Asuntos Exteriores, para llegar, en algunos casos, a acciones comunes. Este primer Informe se reforzó con los Informes de Copenhague (1973), Londres (1981) y la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), que estableció la obligación de los Estados de consultar a los otros países antes de fijar su posición en cualquier tema de política exterior que afectara a los demás Estados. La cooperación en política exterior se constituyó posteriormente en un pilar de cooperación intergubernamental: PESC o Pilar de Política Exterior y de Seguridad Común.

b) La cooperación técnica policial en materia de lucha contra actos del terrorismo y actos que menoscaben el funcionamiento democrático de los Estados miembros, que, desde 1976 se articuló a través de la reunión periódica de los Ministros del Interior, denominada Grupo Trevi. Asimismo, la cooperación entre Ministros de Justicia se planteó como un espacio judicial europeo, empezando por el campo penal y represión de actos de terrorismo, lo que llegaría a constituir uno de los elementos principales del Pilar de Justicia e Interior de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), que desde el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 y el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, pasó a denominarse de “la cooperación policial y judicial en materia penal”. Esta política se encuadra ahora en la EUROJUST, en la que destaca la euroorden, aprobada en la Cumbre de Laeken, por la que los Quince se comprometían a la detención y entrega inmediata de terroristas y delincuentes sin necesidad de trámite de extradición. Se trató de un importante avance hacia la creación de un espacio judicial único.

c) La cooperación política fuera del marco de los Tratados por el Consejo Europeo, a partir de la Cumbre de París de diciembre de 1974, donde los jefes de Estado y de Gobierno tomaron la decisión de reunirse tres veces por año.

8ª) El Acta Única Europea (1986).- El AUE fue la primera gran modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, entró en vigor el 1 de julio de 1987 y su contenido revisó los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y el mercado interior como paso intermedio entre el mercado común y el mercado único instaurado el 1 de enero de 1993 por el Tratado de Maastricht. Asimismo, modificó las normas de funcionamiento de las instituciones europeas ampliando las competencias comunitarias, en particular, en el ámbito de la investigación y el desarrollo, el medio ambiente y la política exterior común. Las principales etapas que condujeron a la firma del AUE son las siguientes:

a) La declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983

b) El proyecto de Tratado por el que se instituye la Unión Europea.- Bajo el impulso del italiano Altiero Spinelli, se formó una comisión parlamentaria de asuntos institucionales con el fin de elaborar una Constitución en forma de Tratado que sustituyera a las Comunidades existentes por una Unión Europea, aprobado el 14 de febrero de 1984 por el Parlamento Europeo.

c) El Consejo Europeo de Fontainebleau de 25 y 26 de junio de 1984

d) El Libro Blanco sobre el mercado interior de 1985

e) El Libro Blanco que define 279 medidas legislativas para completar el mercado interior.

f) El Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985, que propuso la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) inaugurada el día 9 y clausurada el 28 de febrero de 1986.

Para facilitar la realización del mercado interior, el Acta preveía un aumento del número de casos en los que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada en vez de por unanimidad, evitando los bloqueos inherentes a la búsqueda de un acuerdo unánime de los doce Estados miembros. Además, el AUE instituyó el Consejo Europeo que oficializa las conferencias o cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno. Sin embargo, no se determinaron las competencias de este órgano, que se configuraban sin poderes de decisión ni poderes coercitivos respecto a los demás órganos. Por otra parte, los poderes del Parlamento Europeo quedaron reforzados con la introducción de la exigencia de un dictamen favorable del Parlamento en la celebración de un Acuerdo de Asociación. Además, el Acta reguló el procedimiento de cooperación que refuerza la situación del Parlamento Europeo en el diálogo interinstitucional, dándole la posibilidad de una doble lectura de la legislación propuesta, y sentó las bases para la creación del Tribunal de Primera Instancia (TPI). Finalmente, estableció que los Estados miembros se esforzaran aplicar una Política Exterior Común Europea.

10º) La firma del Tratado de la Unión Europea el día 7 de febrero de 1992 en Maastricht y de los sucesivos tratados reformadores (Amsterdam y Niza) hasta el Tratado de Lisboa el día 13 de diciembre de 2007. Anteriormente, el día 23 de julio de 2002, expiraba el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

11ª) La Agenda 2000: 2000-2006, las Perspectivas Financieras 2007-2013 y el Marco Financiero Plurianual (2014-2020).- A principios de su mandato en enero de 1995, el entonces Presidente la Comisión, Jaques Santer fijó dos objetivos fundamentales: fortalecer la Unión y preparar la ampliación. Este programa, que abordó una completa y ambiciosa variedad de materias, se concretó el 16 de julio de 1997 con la presentación de la Agenda 2000 al Parlamento Europeo, que se definía como la estrategia detallada de la Comisión para fortalecer y ampliar la Unión a principios del siglo XXI; para fortalecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, modernizar políticas clave y extender las fronteras de la Unión, mediante una ampliación hacia el Este que, además los países citados, llega a Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. La Agenda fue sustituida por el instrumento financiero: Perspectivas Financieras 2007-2013 y, a continuación, por el Marco Financiero Plurianual (2014-2020).

12º) El proceso de constitucionalización de la Unión Europea.- El segundo semestre (julio-diciembre 2003), el Consejo Europeo de Roma abrió la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Tratado Constitucional de la Unión Europea, cuyos trabajos parten del texto redactado que la Convención nombrada al efecto presentó el 28 de octubre de 2002. Este proceso de aprobación fue retomado en enero de 2004, dando como resultado un texto consensuado en junio de 2004 y aprobado el 29 de octubre de ese año como "Tratado

por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea, ratificado” y sometido a referéndum en España el día 20 de febrero de 2005, con una participación baja y un voto afirmativo alto. La pregunta que se sometió a consulta fue “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”.

Resultados en España del Referéndum de 20 de febrero de 2005

Participación: 42,33 %. Abstención: 57,67%

- Sí: 76,72%
- No: 17,25%
- En blanco: 6,03%

Sin embargo, el referéndum negativo en Francia y Holanda condujo al abandono del proyecto constitucional, sustituido por el Tratado de Reforma de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2007, también denominado Tratado de Lisboa.

EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El Tratado de Maastricht de 1992: la creación de la Unión Europea

En 1992, un nuevo contexto internacional europeo, motivado por la extinción de la URSS, la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania, propició que se intensificaran los esfuerzos para la realización de la Unión Europea conforme a las previsiones antecedentes expresados del Acta Única Europea de 1986, que había supuesto el primer intento de constituir, o al menos, de preparar una Unión Europea. Sus contenidos principales, ya proclamados en la Declaración de Stuttgart de 1983, fueron los siguientes:

- a) Aumento del grado de institucionalización del Consejo Europeo.
- b) Atribución de nuevas competencias al Parlamento
- c) Presencia más equilibrada del Consejo en la toma de decisiones
- d) Nueva delimitación de las funciones del Tribunal de Justicia

Con este antecedente se transformaba la presencia política de los Estados miembros y su posición en la correlación de fuerzas comunitarias, de tal manera que el tradicional peso político de Francia se veía equilibrado con una mayor presencia alemana a raíz de la reunificación de su territorio y del desarrollo de una sólida economía en torno al marco alemán. Por su parte, el Reino Unido se asentaba como miembro cumplidor de sus compromisos europeos de forma análoga a como lo hacían los pequeños Estados miembros -Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo-, mientras que Italia protagonizaba una grave crisis política e

institucional como consecuencia de los numerosos casos de corrupción. Por su parte, Grecia, Irlanda, Portugal y España, debido a su débil estructura económica y su renovada vocación europeísta, unificaron sus reivindicaciones, a partir de los conceptos de cohesión y convergencia, en el intento de superar su menor desarrollo económico en relación con los demás Estados miembros (cohesión social y convergencia económica), respetando los ritmos integradores fijado por el Consejo y la Comisión y por la política de cooperación en las que participan activamente.

El primer trámite para la firma del Tratado de Maastricht consistió en la celebración, en el seno del Consejo Europeo, de dos Conferencias Intergubernamentales: una dedicada a la Unión Económica y Monetaria y otra dedicada a la Unión Política, ambas destinadas a la elaboración de un Proyecto de Tratado de Unión Europea. Con materias ya inequívocamente constitucionales (ciudadanía, derechos políticos, competencias estatales...), el TUE fue aprobado en el Consejo celebrado en la ciudad holandesa de Maastricht los días 9 y 10 de diciembre del siguiente año 1991 y su firma tuvo lugar en la misma ciudad el día 7 de febrero de 1992, fijándose la fecha de su entrada en vigor para el 1 de enero de 1993.

Los problemas jurídicos y políticos que suscitaba el TUE, en particular los relativos a la cesión de parcelas de soberanía de los Estados miembros a favor de la Unión, hicieron que su entrada en vigor se retrasase hasta el día 1 de noviembre del mismo año 1993. A título de ejemplo, baste recordar que, en aplicación del art. 95 CE y tras dictamen del Tribunal Constitucional, España se vio obligada a proceder a la primera reforma de la Constitución de 1978, en su art. 13, apartado 2, para facilitar el sufragio pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España.

El Tratado de Maastricht incorpora el Tratado de la Unión Europea (TUE), diecisiete Protocolos, y treinta y tres Declaraciones. Sus objetivos se contienen en el Preámbulo: Reafirmación de los principios y bases tradicionales del proceso de integración europea: libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, acrecentando la solidaridad entre los pueblos; b) fortalecimiento democrático y eficaz del camino hasta ahora andado por las antiguas Comunidades Europeas y después por la Unión Europea, ampliándolo: marco institucional único, convergencia de las economías y creación de una unión económica y monetaria que incluyera una moneda estable y única, así como el progreso social y económico de los pueblos en la realización del mercado interior, protección del medio ambiente y la creación de la ciudadanía europea; y c) Concreción de nuevos ámbitos de actuación en el proceso de integración europea: de una parte, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común; y de otra, facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la defensa de sus pueblos, incluyendo disposiciones sobre justicia y asuntos de interior en el Tratado.

Según lo establecido en el Título I del TUE, se creaba la Unión Europea, en la que sus “decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos”, estableciendo su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas en el Tratado (pilares de cooperación intergubernamental: PESC e EUROJUST) y con los objetivos del Preámbulo, haciéndose mención explícita a las garantías establecidas en el Convenio del Consejo de Europa relativo a la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Las otras disposiciones del Título I del TUE se refieren al marco institucional único, siendo de destacar los siguientes contenidos:

a) Atribución al Consejo y a la Comisión de la responsabilidad de asegurar la coherencia del conjunto de la acción exterior (relaciones exteriores, seguridad, economía y desarrollo).

b) Definitiva institucionalización el Consejo Europeo después del impulso que recibió en el Acta Única Europea: “El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Estos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo”.

c) Llamamiento al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia al correcto ejercicio de sus competencias, tanto conforme a las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas como del conjunto de disposiciones del TUE.

2. El Tratado de Ámsterdam de 1997

El Tratado de Ámsterdam es el resultado de la Conferencia Intergubernamental que se inició el 2 de marzo de 1996 en el Consejo Europeo de Turín, se adoptó en el Consejo Europeo de Ámsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997 y se firmó el 2 de octubre de 1997. Una vez ratificado por todos los Estados miembros, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. En su articulado se daba una nueva enumeración a los tratados comunitarios fundacionales, más sencilla que la anterior, que estaba compuesta de letras y números; y se introducía un nuevo Título sobre el empleo y la adopción de una estrategia europea en favor del empleo basada en cuatro pilares principales: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

Con el Tratado de Ámsterdam, la Unión asumía los siguientes objetivos:

a) promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria;

b) afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.

c) reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;

d) mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia;

e) mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo.

Además, la Unión también asumía el mandato de mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo.

3. El Tratado de Niza de 2001

El Tratado de la Unión Europea de 26 de febrero de 2001 nació como consecuencia del Consejo Europeo de Niza celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Las principales novedades introducidas por este Tratado son:

1. La exigencia de mayoría cualificada en las votaciones del Consejo para todas o algunas de las provisiones de 10 artículos relacionados con las políticas comunitarias.

2. El antes denominado Diario Oficial de las Comunidades Europeas pasó a ser denominado Diario Oficial de la Unión Europea.

3. En relación al lugar de reunión del Consejo, a partir de 2002, la mitad de las reuniones anuales del Consejo Europeo y, como mínimo una al año, se celebrarían en Bruselas. Y se fijó que cuando la composición de la UE llegara a 18 miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarían también en Bruselas.

4. Sobre el régimen jurídico de la Comisión, el Tratado introdujo una modificación en el procedimiento de nombramiento del Presidente y de los Comisarios,

con la presencia de la regla de la mayoría cualificada en el seno del Consejo en lugar de la de la unanimidad para la adopción de decisiones en este procedimiento. También se reforzaron los poderes del Presidente de la Comisión en el ámbito de las funciones de organización interna del Colegio, asignación de responsabilidades, nombramiento de los Vicepresidentes y potestad de cese a los Comisarios.

5. El nombramiento del Secretario General y del Secretario General Adjunto del Consejo pasó a ser por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad.

6. Se estableció un nuevo límite al número de miembros del Parlamento: 732 diputados.

7. Para regular el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones parlamentarias, se comenzó a exigir el dictamen previo de la Comisión y la aprobación del Consejo por mayoría cualificada, si bien la unanimidad se mantuvo para todo reglamento o condición relativos al régimen fiscal de los miembros actuales o de los antiguos.

8. En cuanto al Tribunal de Justicia de la UE, las modificaciones que se produjeron con respecto a lo establecido por el TCE se refirieron al Tribunal de Primera Instancia, a los Abogados Generales y a la composición tanto del Tribunal de Justicia como del de Primera Instancia con vistas a la siguiente ampliación de la UE. Además, el Anexo V al Tratado reguló el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia en el que se incluía el Estatuto de Jueces y Abogados Generales, sus procedimientos y su organización.

9. El Tribunal de Cuentas pasó a estar formado por un nacional de cada Estado Miembro en lugar de por 15 miembros como era antes, con lo que preparaba la futura ampliación. Sus miembros también pasaron a ser nombrados por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento. Además, se estableció que el reglamento del Tribunal necesitaría desde entonces la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

10. El Tratado de Niza también modificó la estructura y composición del Comité Económico y Social, introduciendo una nueva categoría de personas que deben formar parte, como son los consumidores. Además, se fijó el número máximo de miembros, entonces de 222, a los actuales 350, con la posibilidad así de incrementar las futuras ampliaciones que se preparaban en ese momento. Si anteriormente los Estados proponían una lista y el Consejo, tras consultar con la Comisión, decidía en torno al nombramiento de los miembros del CES, desde ese momento éstos pasaron a ser nombrados a propuesta de los Estados miembros y, a continuación, el Consejo adoptaría por mayoría cualificada la lista de miembros conforme a las propuestas de los Estados.

11. En cuanto al Comité de las Regiones, se adoptaron las siguientes novedades: sus miembros debían ser titulares de un mandato electoral en un ente

regional o local o deben ostentar responsabilidad política ante una asamblea electiva. El número límite es de 350, cifra vigente en la actualidad, siendo el Consejo quien por mayoría cualificada adoptaría la lista de suplentes conforme a las propuestas de los Estados miembros.

12. El Anexo I al Tratado de Niza reguló asimismo el Protocolo sobre la Ampliación de la UE, con 4 artículos relativos a las principales instituciones de la Unión:

- a) El artículo 1 derogó el Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación anejo al TUE y al TCEE.
- b) El artículo 2 recogía disposiciones relativas al Parlamento Europeo.
- c) El artículo 3 se refirió a la ponderación de votos en el Consejo.
- d) El artículo 4 incluía las novedades en relación a la Comisión.

13. El Acta Final incorporó una Declaración relativa a la Ampliación de la UE en la que para una Unión de 27 miembros figuraban tanto los escaños de cada país en el Parlamento, como la ponderación de votos en el Consejo, y los miembros del CES y del Comité de las Regiones.

14. Por último, el Anexo III al Tratado de Niza determinó, junto a la Declaración sobre el lugar de reunión de los Consejos Europeos, la Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y el número de votos de la minoría de bloqueo en el marco de la ampliación.

4. El Tratado de Reforma de la Unión Europea o Tratado de Lisboa

El Tratado de Reforma de la Unión Europea firmado el día 13 de diciembre de 2007, reformó todo el conjunto de los Tratados, otorgando personalidad jurídica a la Unión Europea y eliminando la estructura de dos Comunidades Europeas (en ese momento ya solo quedaban la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, esta última única vigente). Su entrada en vigor se produjo el día 1 de diciembre de 2009: Irlanda lo rechazó por referéndum en junio de 2008 pero decidió ratificarlo en otro referéndum celebrado el día 1 de noviembre de 2009, mientras la República Checa lo ratificó tarde.

Desde la citada entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea se rige por tres Tratados: el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, ambos con el mismo valor jurídico, y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, comunidad que permanece tras el Tratado de Lisboa), con los siguientes contenidos novedosos:

- a) El Tratado de Lisboa fusionó los pilares que habían conformado la Unión Europea desde 1992 hasta 2007:
- Primer pilar: el pilar comunitario que corresponde a las dos comunidades de origen: la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom); la CECA desapareció el día 22 de julio de 2002.
 - Segundo pilar: el pilar consagrado a la política exterior y de seguridad común;
 - Tercer pilar: cooperación policial y judicial en materia Penal.
- b) El artículo 1 del Tratado de Lisboa modificó el Tratado de la Unión Europea (TUE) en cuanto a las instituciones, las cooperaciones reforzadas, la política exterior y de seguridad así como la política de defensa. La Unión Europea sucedió así a la Comunidad Europea.
- c) El artículo 2 del Tratado de Lisboa modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea - Tratado de Roma (1957) - que se convertía en el "Tratado sobre el funcionamiento de la UE" (TFUE).
- d) Reconocimiento de la personalidad jurídica de la unión Europea, lo que "no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le confieren en los tratados";
- e) Símbolos.- Desaparecía toda mención a los símbolos de la UE (himno, bandera y lema), sin perjuicio de su continuidad²;
- f) El Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por una parte, se creó el cargo de Presidente del Consejo Europeo con un mandato de dos años y medio y, por otra, el Alto Representante, que actúa como Ministro europeo de Asuntos Exteriores y se configura como vicepresidente/a de la Comisión asumiendo las funciones del Comisario de Relaciones Exteriores y del Alto Representante del PESG;
- g) Soberanía de los Estados miembros.- Se incluye una serie de declaraciones solicitadas por el Reino Unido para preservar la soberanía de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior;

² Varios Estados miembros subrayan en una Declaración que « la bandera que representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul, el himno tomado del «Himno a la Alegría» de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven, la divisa «Unidad en la diversidad», el euro en tanto que moneda de la Unión Europea y el Día de Europa el 9 de mayo seguirán siendo, para ellos, los símbolos de la pertenencia común de los ciudadanos a la Unión Europea y de su relación con ésta » (Declaración n°52 firmada por Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumania, Eslovenia y Eslovaquia).

- h) Se eliminó la composición de la Comisión según la cual debía integrarse por un comisario por Estado;
- i) Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.- Se firmó el 12 de diciembre de 2007, un día antes que el Tratado de Lisboa, como Declaración de Derechos que vincula a todos los Estados. No obstante, los dos artículos del Protocolo nº 30 el Tratado de Lisboa, a petición de Reino Unido y Polonia, disponen que la Carta no amplía las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni de los tribunales nacionales para apreciar que las acciones estatales de ambos Estados sean incompatibles con los derechos reconocidos en la Carta, en particular para los derechos contenidos en el Título IV (Solidaridad). Según el TJUE, el Protocolo 30 no tiene por objeto “eximir a la República de Polonia y al Reino Unido de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta, ni impedir que un órgano jurisdiccional de uno de estos Estados miembros vele por que se respeten tales disposiciones”.
- j) Sistema parlamentario.- El Parlamento Europeo pasó a tener un máximo de 751 diputados, con un máximo de 96 y un mínimo de 6 por Estado miembro. Además, se reforzaron las competencias de los Parlamentos de los Estados miembros en el proceso de elaboración de la legislación europea, ampliándose de seis a ocho semanas el periodo concedido a los parlamentos nacionales puedan examinar si los proyectos legislativos europeos cumplen el principio de subsidiariedad;
- k) La "iniciativa ciudadana".- Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros podrá pedir a la Comisión que haga propuestas de legislación.
- l) Las decisiones por mayoría cualificada.- En el Consejo de Ministros de la UE, la norma pasó a ser la "votación por mayoría cualificada", según el principio de la doble mayoría. Las decisiones se aprueban si los votos favorables representan, como mínimo, el 55% de los Estados miembros de la UE (en la actualidad, 15 de los 27/28 países) y el 65% de la población. Para impedir que un grupo muy pequeño de países con muchos habitantes obstruya la adopción de decisiones, las minorías de bloqueo deberán estar formadas, como mínimo, por cuatro Estados miembros. De lo contrario, se considerará que hay mayoría cualificada aunque no se cumpla el criterio de población. Concretamente, la regla de la doble mayoría (55 de países y 65% de población) del voto por mayoría cualificada se extiende a las siguientes materias: justicia, la libertad, la seguridad, ya sea para luchar contra el terrorismo o combatir la delincuencia, política energética, salud pública, protección civil, cambio climático, servicios de interés general, investigación, política espacial, cohesión territorial, política comercial, ayuda humanitaria, deporte, turismo y cooperación administrativa.

Materia	
Iniciativas subsidiarias del Alto Representante	15 b) TUE
Reglas de la Agencia Europea de Defensa	28 D2 TUE
Libertad de establecimiento	47.2 TFUE
Regulación del trabajo autónomo	47.2 TFUE
Libertad, seguridad y justicia; cooperación y evaluación	61C g) TFUE
Control de fronteras	62 TFUE
Asilo	63 TFUE
Inmigración	69 a) TFUE
Iniciativas para la prevención del crimen	69 c) TFUE
EUROJUST	69 d) TFUE
Cooperación policial	69 f) TFUE
EUROPOL	69 g) TFUE
Transporte	71.2
Organización del Banco Central Europeo	107.3 y 245 b) TFUE
Cultura	151 TFUE
Fondos estructural y de cohesión	161 TFUE
Organización del Consejo	201 b) TFUE
Organización del Tribunal de Justicia	245, 224 a), 225 a) TFUE
Libre circulación de trabajadores	42 TFUE
Seguridad social	42 TFUE
Cooperación judicial penal	69 a) TFUE
Derecho penal	68 b) TFUE
Organización del Consejo Europeo	9B.5
Elección del Presidente del Consejo Europeo	
Elección del Alto Representante	9E.1 TUE
Financiación de la PESC	28 TUE
Retirada de un Estado miembro	50.2 TUE

LOS PROCESOS DE ADHESIÓN

Como se ha explicado, desde su fundación, una de las decisiones política fundamentales del sistema comunitario europeo ha sido la delimitación de su territorio. Bajo la pregunta ¿Qué es Europa? se trata de definir no sólo un territorio sino también una cultura, unos valores y una forma de ser que determina la configuración de muchas decisiones constitucionales y legales de la UE. Así, por

ejemplo, se ha tratado de una cuestión constitucional de amplio alcance estratégico que ha condicionado las políticas europeas con ocasión de la reunificación alemana, la ampliación al Este de Europa o las negociaciones con Turquía. La ampliación fue durante medio siglo el reto permanente de las antiguas Comunidades Europeas, con muchas dificultades en su realización: Reino Unido se oponía siempre a la ampliación a través de dos técnicas: en primer lugar, obstaculizando la creación de las Comunidades, a través de las reticencias a su incorporación como Estado miembro y, en segundo lugar, ahuyentando a otros países por medio de la creación de otras organizaciones, como el Tratado de Estocolmo de 20 de noviembre de 1959, que reunía en torno a la Asociación Europea de Libre Comercio a Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Podemos destacar las siguientes fases de ampliación de la Europa inicial de los seis: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

a) Primera ampliación de las Comunidades: la Europa de los nueve.- En 1961, Reino Unido emprendía los intentos de negociación para ingresar en las Comunidades, siempre bloqueados o dificultados por Francia. Tras las negociaciones de 1970 y 1971, se firmaba el Tratado de Adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega, de 22 de enero de 1972. Sin embargo, Noruega se autoexcluiría del proceso de adhesión tras el referéndum contrario a la integración. En esta ampliación, la principal condición que se exigió en los Tratados fue la aceptación del "acervo comunitario", siempre conflictivo en temas presupuestarios, energía, precios agrícolas y cuotas pesqueras.

b) La segunda ampliación a Grecia, España y Portugal: La Europa de los doce.- Esta ampliación fue laboriosamente negociada con el fin de proteger los intereses productivos, económicos y energéticos de los Estados miembros y el funcionamiento de las Comunidades. Se opusieron dos tipos de obstáculos: el déficit democrático de estos países, progresivamente resuelto en cada uno de ellos a través de sendos procesos constitucionales, y la competitividad agrícola de España, que comprometía el sector primario de los Estados miembros fundacionales. Aunque en la década de los sesenta estos países ya habían firmado con la Comunidad regímenes preferenciales y de asociación, la incorporación no se produjo hasta los Tratados de Adhesión de 28 de mayo de 1979, en vigor desde 1 de enero de 1981, para Grecia, y de 12 de junio de 1985, en vigor desde 1 de enero de 1986, para España y Portugal.

c) La Europa de los Quince.- La tercera ampliación fue resultado de la caída del muro de Berlín y logró el impulso de las negociaciones de adhesión a partir de febrero de 1993. A través del Tratado de Adhesión de 24 de junio de 1994, que entró en vigor el 1 de enero de 1995, adquirieron la condición de Estados miembros tres nuevos Estados: Finlandia, Austria y Suecia.

d) La Europa de los Veinticinco.- El día 1 de mayo de 2004 se hizo efectivo el Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003, de Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, tras el dictamen conforme que el Parlamento Europeo emitió el día 9 de abril. Este último proceso de ampliación es consecuencia de las Conclusiones de la Conferencia Intergubernamental de 1996, de

las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 16 de diciembre de 1996 y la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001.

e) La Europa de los 27.- Se produce con la entrada de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007 (Tratado de Adhesión de 25 de abril de 2005),

f) La Europa de los 28.- Tras la firma del Tratado el día 9 de diciembre de 2011, con posterior referéndum de 22 de enero de 2012, la adhesión de Croacia entró en vigor el 1 de julio de 2013.

Sobre el BREXIT, en virtud del acuerdo de 19 de marzo de 2018 entre la Unión Europea y el Reino Unido, se acordó un periodo de transición dos años y la salida el día 29 de marzo de 2019. El periodo transitorio de 21 meses (desde el 30 de marzo del año próximo hasta el 31 de diciembre de 2020) ha implicado la exclusión de Reino Unido de la toma de decisiones en la UE, aunque manteniendo la aplicación del Derecho de la UE, el acceso al mercado único y la unión aduanera.

Por último, está pendiente la adhesión de los Estados candidatos de Macedonia y Turquía, mientras se negocia acuerdos de Estabilización y Asociación con Albania, Serbia-Montenegro y Bosnia-Herzegovina. Aunque el Consejo Europeo ha animado siempre a Turquía a continuar avanzando en la vía del respeto de los criterios tanto económicos como políticos, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos, la estrategia de preadhesión para Turquía deberá esperar un contexto más favorable a medio o largo plazo. La denominada Política Europea de Vecindad acoge, mientras tanto, a los Estados que no puedan ingresar como miembros. En el caso de Marruecos, la relación con la Unión Europea se articula a través del denominado Estatuto Avanzado (2011).

LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS: FUNDAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ADHESIÓN

La Constitución española de 1978 prevé en el artículo 93 la posibilidad de atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Este precepto se redactó con el pensamiento puesto en la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas y, en términos culturales y políticos, en la vuelta a Europa que los regeneracionistas habían propuesto como método para resolver los problemas de España. Concretamente, el artículo 93 dispone “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Significa que España dispone del poder jurídico soberano de consentir una atribución de competencias estatales a favor de la Unión Europea y aceptar sus consecuencias jurídicas, entre las cuales destaca la voluntaria pérdida de competencias soberanas del Estado y competencias de las Comunidades Autónomas. Por tal motivo, el citado artículo 93 de la CE no solo establece un procedimiento de votación para autorizar determinados tratados por ley orgánica: se trata de la

manifestación constitucionalmente regulada de la aceptación de los plenos efectos del Derecho de la Unión Europea (acervo comunitario), conforme a los siguientes principios:

a) La ausencia de la condición de paridad.- El artículo 93 CE no exige que, para proceder a una atribución de competencias a una organización internacional, ésta se haga en régimen de reciprocidad o paridad. Se trata de cláusulas que tienen sentido en Tratados internacionales, pero no en un Tratado de integración, en cuyos órganos los Estados miembros participan según un voto ponderado o con un número diferente de representantes en los principales órganos (Comisión, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social...). El Tribunal de Justicia de la UE ha rechazado esa cláusula cuantas veces ha sido invocada por un Estado miembro como excusa para justificar su propio incumplimiento. Este principio es un argumento más que desmiente el carácter internacional de la Unión Europea y refuerza su estatalidad.

b) La ausencia de condiciones de fondo.- La adhesión a la Unión Europea, así como toda nueva atribución del ejercicio de competencias soberanas deben estar presididas por la necesidad de servir a altos intereses y principios del Estado, sin condiciones de fondo.

El instrumento de adhesión al sistema comunitario es el Tratado de adhesión que suscriben el Estado que ingresa y la Unión Europea. Conforme a las previsiones constitucionales del art. 93 CE y con gran solemnidad formal, España firmó el Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985, por la mañana en el Monasterio de los Jerónimos, en Lisboa, y por la tarde, en el Palacio de Oriente de Madrid. Tras la firma del Tratado de Adhesión, se solicitó por parte del Gobierno español el preceptivo dictamen favorable del más alto órgano consultivo, el Consejo de Estado, y posterior la autorización de las Cortes Generales mediante el procedimiento de Ley Orgánica. Los Plenos del Congreso y del Senado dieron su autorización por unanimidad, sin abstención alguna (votación que ni tan siquiera en su día alcanzó la Constitución de 1978), lo que demuestra el grado de consenso que concitó el ingreso de España al sistema político europeo. Las restantes Leyes Orgánicas aprobadas para autorizar las reformas de los Tratados han tenido el mismo procedimiento de autorización parlamentaria por ley orgánica, incluida la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007.

LA INCIDENCIA DE LA ADHESIÓN EN EL REPARTO INTERNO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española de 1978 no regula la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado. Aunque el artículo 148 CE establece un catálogo de competencias que pueden ser asumibles por las Comunidades Autónomas, no hay una mención directa o indirecta a una eventual acción normativa relacionada con las obligaciones convencionales del

Estado. Por su parte, el artículo 149.1.3 CE enumera las “relaciones internacionales” entre las competencias exclusivas del Estado.

La colaboración del Estado miembro con la Unión Europea en la formación y aplicación de Derecho de la UE adopta métodos diversos de relación interparlamentaria e intergubernamental conforme a la acción normativa, administrativa y judicial de cada Estados miembro, tanto en la fase descendente (ejecución del Derecho) como en la fase ascendente (formación de la toma de decisiones).

Las entidades territoriales subestatales pueden participar en el proceso de la integración europea de dos formas: 1) mediante una participación directa en el seno de las Instituciones y órganos auxiliares de la Unión Europea; y 2) mediante una participación indirecta o de carácter interno en la formación de la posición interna del Estado miembro (fase ascendente) y en el desarrollo y en la ejecución del Derecho de la Unión Europea (fase descendente).

1. El principio de autonomía institucional y procedimental ante la organización territorial y el sistema competencial del Estado

El respeto del sistema constitucional de cada Estado por parte del Derecho de la Unión Europea es una consecuencia derivada de la soberanía y del principio de no intervención en los asuntos internos. Cada Estado decide libremente la distribución interna de las competencias entre las distintas entidades y poderes que lo constituyen. A continuación, el Derecho interno determina la capacidad de participación en la acción exterior de las entidades territoriales atendiendo a la distribución de competencias entre el poder central y las entidades territoriales, y de los procedimientos establecidos al efecto. Este respeto al sistema estatal de distribución de competencias y a sus procedimientos se denomina principio de autonomía institucional y procedimental.

Se trata de un principio fundamental del Derecho constitucional de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aplica a la cuestión sobre el modo en que el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados. Según el TJUE, esta cuestión “afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro”.

La autonomía institucional en sentido estricto (designación de los servicios competentes) es completa “cuando las disposiciones del tratado o de los reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del derecho comunitario, el problema de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiados por los Estados miembros a órganos determinados depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro”. Garantiza en particular el respeto de la estructura descentralizada, incluso federal de los Estados: “Cada Estado miembro es libre de repartir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar una directiva por medio de medidas tomadas

por las autoridades regionales o locales”.

Por su parte, tratándose de la autonomía de procedimiento: “en los casos en que la aplicación de un reglamento comunitario incumba a las autoridades nacionales”, la aplicación se realiza “dentro del respeto a las formas y procedimientos del derecho nacional”. Ahora bien, en caso de concurrir imperativos propios del Derecho de la UE, además de la primacía y de la aplicabilidad directa, el Tribunal afirma que el respeto a las formas y procedimientos nacionales “debe conciliarse con las necesidades de una aplicación uniforme del derecho comunitarios”.

En definitiva, en el marco de la integración constitucional europea, cada sistema constitucional estatal, conforme al bloque de la constitucionalidad de cada Estado, determina las competencias y procedimientos en el ámbito interno, por ejemplo, para aplicar una directiva por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales.

2. El deber de colaboración de los Estados miembros

Los tratados no se limitan a establecer la colaboración de los Estados en la aplicación del derecho comunitario; hacen que sea un deber el cumplir esta misión. Ese es el objeto, sobre todo, del artículo 4.3 TUE: “Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.

La actitud así exigida a los Estados no es una sumisión pasiva sino una cooperación leal y activa toda vez que el precepto citado es una fuente de compromisos positivos y autónomos: los Estados tienen no sólo la obligación de adoptar medidas de aplicación específicas prescritas por los tratados o el derecho derivado, sino que deben realizar una acción espontánea a tal fin. De esta manera, los Estados miembros tienen el derecho y la obligación de hacer todo para asegurar el efecto útil del conjunto de las disposiciones de los reglamentos.

A los Estados miembros les corresponde, en definitiva, una responsabilidad subsidiaria en lo que afecta a la aplicación del Derecho de la Unión Europea que es susceptible de ser sancionada por la práctica del recurso por incumplimiento por el Tribunal de Justicia de la UE dicta sentencia sobre los recursos interpuestos contra los Estados que hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la UE. Estos recursos son interpuestos bien por la Comisión, tras un procedimiento previo (artículo 258 del TFUE), con oportunidad de que el Estado presente sus observaciones y dictamen motivado, bien por un Estado miembro contra otro, después de haber sometido el asunto a la Comisión

(artículo 259 del TFUE). En la sentencia, el TJUE puede confirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones, en cuyo caso se le exige que ponga fin de inmediato a la infracción. Y si la Comisión recurre al TJUE y este declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una sanción pecuniaria, en suma a tanto alzado o multa coercitiva, cuyo importe será determinado por el TJUE sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 260 del TFUE).

LA PARTICIPACIÓN DEL ESPAÑA Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONTROL NACIONAL DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

En sentido ascendente, en 1996 se creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), que establece un sistema de relaciones entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas existentes en Bruselas y la unidad orgánica acreditada por el Estado español ante la Unión Europea como unidad encargada de asegurar la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de la misma. Además, desde 2005 está reconocida en España la participación orgánica de las Comunidades Autónomas en la fase decisoria que compete al Gobierno de la Nación a través de un procedimiento regula la Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (actualmente, de la Unión Europea: CARUE), sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea. Los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea son los siguientes: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Posteriormente, en la reunión de la CARUE del 2 de julio de 2009 se aprobó modificar dicho Acuerdo ampliando la citada participación autonómica a una quinta formación, como es la de Competitividad-temas de Consumo, y en la reunión celebrada por dicha Conferencia el 15 de abril de 2010, se acordó la ampliación de dicha participación en el ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado de la citada formación de Competitividad.

El día 9 de diciembre de 2004 la CARUE adoptó otro Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, a la que incorporaron dos Consejeros Autonómicos designados por consenso por la mencionada CARUE.

Por otra parte, el Embajador Representante Permanente y el Representante Permanente Adjunto pueden, en el uso de sus atribuciones, designar otros Grupos de Trabajo en los que se considere de utilidad o interés que asista un consejero de la Consejería para Asuntos Autonómicos.

En sentido descendente, la aplicación del Derecho de la Unión Europea exige a menudo medidas de carácter general indispensables para su ejecución que a los Estados miembros les plantean delicados problemas tanto de competencia como de técnica legislativa. Esta participación descendente le compete, conforme al citado principio de autonomía institucional, al Estado y a la Comunidad Autónoma, o incluso a los Entes Locales.

1. Disposiciones de los tratados no directamente aplicables

Según el art. 288 del TFUE, ubicado en el capítulo sobre los actos jurídicos de la Unión, para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes³. En aplicación de los principios de proporcionalidad, subsidiariedad, complementariedad y descentralización, algunas disposiciones de los tratados, al ser insuficientemente precisas o porque dejan a las autoridades comunitarias o estatales un margen de apreciación discrecional, implican una preceptiva aplicación normativa complementaria, ejercitada, según el caso, a través de reglamentos, directivas o medidas nacionales.

La autonomía institucional y procedimental reconocida a los Estados miembros conduce a que la ejecución dependa de las respectivas normas constitucionales de los Estados y, en su desarrollo, de los parlamentos, del Gobierno central y de otras autoridades gubernamentales territoriales, para lo cual se utilizan, en función de la materia y la naturaleza de la norma comunitaria: a) la vía legislativa; b) la vía de la habilitación legislativa al gobierno: decreto-legislativo; y c) la vía reglamentaria directa. Por otra parte, el control estatal de la aplicación del Derecho de la Unión Europea se articula a través de: el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones; el control judicial y el control parlamentario en las sesiones plenarias del Congreso y el Senado y en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.

En esas medidas se aplican en virtud del mandato del artículo 291.1 del TFUE, según el cual los Estados miembros “adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”. Estas medidas de ejecución podrán venir armonizadas “cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”, en cuyo caso estos actos “conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo”.

Asimismo, caben los actos legislativos delegados (directivas, reglamentos y directivas). Conforme al artículo 290.1 introducido por el Tratado de Lisboa, un

³En virtud del artículo 289.1 del TFUE, el procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión

acto legislativo puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. A tal fin, los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, aunque con el siguiente límite: la regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes. Además, los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes: a) el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación; b) el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo. A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo “delegado” o “delegada”.

Las tres manifestaciones normativas susceptibles de ser aplicadas por los Estados son las siguientes (pueden complementarse: por ejemplo un reglamento delegado puede complementar una directiva):

A) Directivas dirigidas a los Estados.- 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. Se trata casi siempre de una transposición normativa mediante la aprobación de medidas normativas internas posteriores a la directiva. Concebidas como un instrumento privilegiado de la armonización de las legislaciones, las directivas prescriben tanto la introducción de normas de Derecho de la UE, como la supresión de normas nacionales determinadas o la adopción de normas nacionales por determinar. En todo caso, la transposición implica una actividad normativa que no consiste solo en la creación de un derecho estatal de igual contenido: exige, simultáneamente, la creación de un derecho estatal complementario; fijación de las normas de desarrollo, determinación de las autoridades nacionales competentes para aplicarlas, de los mecanismos de sanción y de control; concesión de medios de financiación.

B) Reglamentos.- El reglamento tiene alcance general y será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Podemos distinguir:

1) Complementos comunitarios de los reglamentos. El Consejo sistematizó, a partir de 1964, una práctica legislativa por la cual los reglamentos de base no contienen generalmente más que los principios directrices y criterios esenciales de la materia en cuestión y encomiendan al Consejo o a la Comisión la tarea de precisar y aplicar esos elementos por actos secundarios. Esta jerarquización del ejercicio de las competencias normativas ha sido convalidada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2) Complementos nacionales de los reglamentos. En este caso no se trata solamente de una desconcentración, sino de una verdadera descentralización de la ejecución normativa.

a) Son numerosos los reglamentos del Consejo o de la Comisión que habilitan expresamente a los Estados miembros para completar las normas comunitarias establecidas con normas de desarrollo apropiadas.

b) En determinados casos excepcionales un reglamento permite expresamente un número de alternativas que cada Estado debe definir imperativamente en un plazo determinado, de suerte que la intervención nacional se aproxima mucho de la transposición de una directiva.

c) Ante el silencio del reglamento, las autoridades nacionales tienen no solo el derecho, sino el deber de intervenir. Ahora bien, su poder de intervención no está fundamentado más que cuando nos encontramos frente a una verdadera laguna de la reglamentación.

3) La decisión es obligatoria en todos sus elementos, pero cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos⁴.

2. La ejecución del Derecho de la Unión Europea en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo)

Los principios de relación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el Estado y la Unión Europea se establecen en el art. 10. 9.º, que fija como objetivo de la Comunidad Autónoma la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea. También el art. 10, sobre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, fija en el apartado 6º como objetivo de la Comunidad, la creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.

Estos objetivos se concretan al final del Estatuto de Autonomía, en el Capítulo III del Título IX, donde bajo la rúbrica de “Relaciones con las instituciones de la Unión Europea”, se define el denominado “marco de relación”: las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado (art. 230), distinguiéndose la fase descendente

⁴ Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes. En virtud del artículo 292 del TFUE, el Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones.

de ejecución del derecho comunitario (art. 235) y la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado (art. 231) y de la Unión Europea (art. 232).

Los tres párrafos del artículo 231 regulan: a) El objeto de la participación, que viene determinado por la competencia o por el interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía: “La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia” (art. 231.1); b) La forma de la participación, que podrá ser bilateral o multilateral, toda vez que según el art. 231.2 “La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan; c) Un título de vinculación decisoria ha sido establecido en el párrafo 3, modificado en el Congreso de los Diputados: “La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Andalucía”. Una enmienda aprobada en el Congreso de los Diputados, ejemplo de abandono de la expresión “Gobierno de la Nación”, cambió de orden y adelantó el siguiente párrafo anteriormente situado como inciso final del artículo: “Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado”. “En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado”. Pues bien, entre las dudas que suscita este precepto, se ha criticado doctrinalmente el concepto “acoger” —¿aceptar?, ¿aprobar? ¿se trata de una propuesta preceptiva pero no vinculante?— y “determinante”, término copiado del texto estatutario catalán cuyo artículo 186.3 de LO 6/2006 dispone sobre la “Participación en la formación de las posiciones del Estado”: “La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado”. Aunque la misma justificación de la enmienda a este párrafo, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, explicó que “es necesario establecer qué alcance jurídico tiene la posición determinante de Andalucía”, la redacción originaria ha permanecido igual en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, sin enmiendas posteriores en el Senado.

El artículo 232 contempla *a sensu contrario* la participación en las decisiones de la Unión Europea sin la presencia del Estado aunque “en los términos que legalmente se determinen” —expresión resultado de una enmienda aprobada en el Congreso de los Diputados—, según parece deducirse de una interpretación literal: “Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado”.

Según el artículo 234, esta “participación y representación en las instituciones

y organismos de la Unión Europea” se articula de manera que la Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea —“estará presente en las instituciones de la Unión Europea” rezaba la Proposición aprobada por el Parlamento de Andalucía— en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Se prevé en el mismo párrafo una cláusula relativa a una participación que debemos entender realizada a través de las delegaciones estatales “especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación —“en los órganos consultivos y preparatorios” según el texto aprobado en el Parlamento de Andalucía— del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

En cuanto a los órganos de representación en las sedes comunitarias, el artículo 236, sobre la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía, establece que “la Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”. Además, en el párrafo 2 se contempla una participación *pro futuro*: “Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación”.

Por otra parte, en la fase descendente del Derecho de la Unión Europea, el artículo 235.1 dispone sobre el “Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea” que la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Y según el art. 235.2, “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”. Por otro lado, el artículo 185, sobre gestión de los fondos europeos, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos asignados a la misma, en especial aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía. El párrafo 2 establece, a su vez, que los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables.

Las relaciones con el Poder Judicial de la UE se reservan al artículo 238 *Acciones ante el Tribunal de Justicia*, cuyo párrafo 1 dispone que la Junta de Andalucía interviene en los procedimientos —“tendrá acceso” en el texto aprobado

por el Parlamento de Andalucía— ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación del Estado —“legislación comunitaria” según el texto aprobado en Sevilla—. Según el párrafo 2 “En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma”.

LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO

La aplicación concreta de las normas comunitarias en los Estados miembros (por ejemplo cláusulas de salvaguardia, control de las ayudas nacionales...) depende únicamente de las instancias comunitarias, y en especial de la Comisión (211 TCE); por el contrario, respecto de los particulares, la gestión cotidiana del derecho comunitario muy a menudo se confía a las autoridades nacionales, que prestan a las Comunidades la ayuda de sus órganos administrativos.

1) La Administración directa

La inmediatez administrativa mediante la Administración directa que ejecuta las competencias a través de una Administración propia y pone en contacto las instituciones y los particulares, está desarrollada sobre todo en el marco de la EURATOM y parcialmente en las relaciones que se establecen entre la Unión Europea y las entidades que desean obtener la ayuda financiera de ciertos fondos comunitarios: Fondo europeo agrícola de garantía (FEAGA) y el Fondo europeo agrícola para el desarrollo rural (FEADER), si bien los solicitantes no están autorizados a dirigirse a la Comisión sino a través del Estado miembro interesado y con su acuerdo.

El artículo 337 del TFUE, finalmente, dispone que “para la realización de las funciones que le son atribuidas, la Comisión podrá recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijados por el Consejo, por mayoría simple, de conformidad con las disposiciones de los Tratados”.

2) La Administración indirecta

En el marco de la Unión Europea, son en principio las Administraciones públicas estatales y territoriales las que ejercen la responsabilidad de aplicar el Derecho de la Unión Europea a los particulares. De esta manera, desde el momento fundacional del sistema institucional europeo, se ha evitado que se constituyese una inmensa administración pública dirigida a respetar el Derecho de la Unión Europea y tomar las medidas individuales para garantizar su cumplimiento, en particular la Comisión como “guardiana de los tratados”.

En materia comercial, p.e., la aplicación y el control en las fronteras del conjunto de las reglamentaciones que conciernen a los intercambios (unión aduanera, política comercial común ...) y no sólo la percepción de los derechos del arancel aduanero común, dependen de los servicios nacionales de aduanas. En materia agrícola, el control del respeto de las reglamentaciones (por ejemplo, calidad de los vinos, procedimientos de enriquecimiento de los mostos ...) se efectúa a través de los servicios nacionales de represión de los fraudes en materia agrícola y alimentarla pero, sobre todo, la gestión cotidiana de la organización común de los mercados incumbe no a la Comisión sino a los órganos estatales creados o designados a este efecto.

Por último, debemos hacer tres consideraciones:

1º) La Comisión posee, en primer lugar, un poder de información que rige en un marco de lealtad institucional: los Estados miembros tienen siempre la obligación de notificarle, automáticamente o a su petición, la denominación y, en su caso, el estatuto de los organismos nacionales, pero sobre todo el contenido de las normas nacionales según las cuales actúan.

2º) La Comisión dispone habitualmente de un poder extenso de verificación *in situ* sobre la manera en que los servicios nacionales llevan a cabo sus tareas de la Unión Europea.

3º) Si bien el principio de autonomía institucional excluye en principio que los órganos de la Unión Europea dirijan a los servicios nacionales órdenes de servicio o instrucciones que no pasarían por las autoridades gubernamentales, no faltan sin embargo los ejemplos sobre administraciones estatales que actúan de hecho para la ejecución de reglamentos comunitarios por instrucción directa de la Comisión.

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES COMUNITARIAS: RÉGIMEN DE SANCIONES

Aunque la Unión Europea no dispone de competencias penales, posee competencias para establecer sanciones administrativas pecuniarias expresamente previstas en los Tratados para el Derecho de la competencia, con claras manifestaciones en el ámbito de la libre competencia y el sector pesquero y agrícola, aparte de otras medidas coactivas de naturaleza puramente administrativa. Bien sean impuestas por las instituciones comunitarias como cuando son impuestas por instancias nacionales, esta responsabilidad debe aplicarse como el derecho comunitario junto a los principios jurídicos desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La tipología sancionatoria en el marco comunitario comprende sanciones comunitarias directas y sanciones comunitarias indirectas y los principios del Derecho sancionador comunitario son los siguientes: a) Principio de legalidad; b) Principio de irretroactividad; c) Causas de justificación, que pueden ser: genéricas (Estado de necesidad, Legítima defensa y Fuerza mayor), c) Principio de culpabilidad («nulla poena sine culpa, error), d) Autoría y participación, y e) Acumulación de sanciones comunitarias y nacionales (problema del «Non bis in idem»).

a) Las sanciones administrativas comunitarias

En cierto número de sectores existe un sistema eficaz de sanciones administrativas propiamente comunitarias, es decir, establecidas en el ordenamiento jurídico de la UE y pronunciadas por sus órganos, aunque haya que remitirse a los Estados para su ejecución forzosa.

1) El tratado EURATOM aplica, por su parte, *sanciones no pecuniarias* (amonestación, supresión de la ayuda financiera o de la ayuda técnica; depósito judicial de la empresa, retirada total o parcial de los materiales básicos o materiales fisionables especiales) para personas físicas o empresas que violaren las obligaciones establecidas en materia de control de seguridad.

2) El TFUE, por el contrario, no crea él mismo sanciones. Pero su artículo 103 dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 y 102. 2 (acuerdos y decisiones de falseamiento de la competencia), y las disposiciones aprobadas a tal fin tendrán especialmente por objeto: a) garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 101 y en el artículo 102, mediante el establecimiento de multas y multas coercitivas.

Aun cuando las autoridades comunitarias pueden pronunciar ellas mismas las sanciones, su *ejecución forzosa* pertenece sólo a las autoridades nacionales, que tienen la obligación de prestar a las Comunidades su fuerza de coacción, según un procedimiento simplificado, dispensado de *exequatur*. Las sanciones pecuniarias son ejecutadas sobre la base del art. 299 TFUE: “Los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados serán títulos ejecutivos.

La ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo y la orden de ejecución será consignada, sin otro control que el de la comprobación de la autenticidad del título, por la autoridad nacional que el Gobierno de cada uno de los Estados miembros habrá de designar al respecto y cuyo nombre deberá comunicar a la Comisión y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Cumplidas estas formalidades a instancia del interesado, éste podrá promover la ejecución forzosa conforme al Derecho interno, recurriendo directamente al órgano competente. La ejecución forzosa sólo podrá ser suspendida en virtud de una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, el control de la conformidad a Derecho de las medidas de ejecución será competencia de las jurisdicciones nacionales.

En cuanto a las sanciones *no pecuniarias* previstas en el TCEEA, son también los Estados los que deben asegurar la ejecución.

b) Sanciones penales

Los poderes legislativos y gubernamentales de la Unión Europea, al no disponer de un poder sancionador penal en sus reglamentos, deben remitir a los Estados la tarea de sancionar penalmente. De manera excepcional, son los mismos tratados los que establecen la competencia de los Estados para perseguir delitos de contenido específicamente comunitario, obligándolos a aplicar la misma pena que la prevista por la legislación nacional para infracciones análogas. Los Estados miembros están obligados a realizar esta actividad legislativa, gubernamental y administrativa en virtud de su deber general de colaboración, como lo confirma el Tribunal de Justicia: el tratado, “al obligar a los Estados miembros a tomar todas las medidas... para asegurar la ejecución de las obligaciones que se desprenden... de actos de las instituciones de la Comunidad, deja a los Estados miembros la elección de las medidas apropiadas, incluida la elección de sanciones, incluso penales”.

c) Procedimiento para la imposición de sanciones derivadas del derecho comunitario

Por aplicación del principio de cooperación enunciado por los tratados, se confía a los órganos jurisdiccionales nacionales el cuidado de asegurar la protección jurídica que se desprende de la aplicación del principio de efecto directo comunitario. Se trata, pues, de un reenvío al juez nacional, que se realizará conforme a las modalidades de procedimientos nacionales, las cuales no pueden ser ni menos favorables que en el ámbito interno (principio del trato nacional), ni ser adaptadas de manera que se haga imposible en la práctica el ejercicio de los derechos que los jueces tienen la obligación de salvaguardar (principio del umbral mínimo de eficacia).

PARA SABER MÁS, LEER:

Barnes Vázquez, Javier. (coor.) (prólogo Lucía Millán Moro): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993, 607 pp.

Bogdandy, Armin von; Pedro Cruz Villalón, Peter M. Huber: *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*. Tirant lo Blanch, 2013.

Fernández Alles, José Joaquín: *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid, 2016.

Häberle, Peter: “Derecho Constitucional Común Europeo”, *Revista de Estudios Políticos*, 79, 1993, pp. 7-46.

Lejeune, Rene: *Robert Schuman: El Padre de Europa*. Ediciones Palabra. Madrid. 2000.

Mangas Martín, Araceli: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid.

2016. 7ª edic.

Pérez Bustamante, Rogelio: *Jean Monnet: Ciudadano de Europa*. Madrid. Edisofer. 2008.

Pernice, Ingolf, "Derecho constitucional europeo y derecho constitucional de los Estados miembros", *Revista Española de Derecho Europeo*, 8, 2003, pp. 602-639.

Rubio Llorente, Francisco: "Las tradiciones constitucionales comunes de los pueblos de Europa", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pp. 27 a 32.

Solozábal Echevarría, Juan José: "Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995.

Suárez Fernández, Luis: *Los creadores de Europa: Benito, Gregorio, Isidoro y Bonifacio*. EUNSA. Pamplona. 2005.

Weiler, Joseph H.: *Europa, fin de siglo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1995.

-----: *El sistema comunitario europeo*. CEC. Madrid, 1995.