

AGUSTÍN GARCÍA URETA

**DERECHO DE LA UNIÓN
EUROPEA.
PARTE GENERAL**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
NOTA INTRODUCTORIA	21
ABREVIATURAS	23
CAPÍTULO I. BREVE HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA	25
I. EL NACIMIENTO.....	25
II. LAS CRISIS.....	27
III. AVANCES Y OBSTÁCULOS.....	28
IV. EL FRACASO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL Y EL TRATADO DE LISBOA.....	31
BIBLIOGRAFÍA.....	33
CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA, OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA	35
I. MODELOS EXPLICATIVOS.....	35
1. ¿Estado?.....	36
2. ¿Organización internacional?.....	37
3. Tendencias de la UE.....	38
II. OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	40
1. Objetivos.....	40
2. Valores.....	42
A. Dignidad.....	42
B. Libertad.....	43
C. Estado de Derecho.....	44
D. Democracia.....	44
E. Igualdad.....	46
F. Derechos humanos.....	46
G. Otros valores. Solidaridad.....	47
III. ESTADOS MIEMBROS DE LA UE.....	47

	<u>Pág.</u>
1. Adhesión a la UE	48
A. Condiciones generales	49
B. Procedimiento	49
2. Retirada de la UE	50
IV. CIUDADANOS DE LA UE	51
V. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UE	54
BIBLIOGRAFÍA.....	55
CAPÍTULO III. FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	57
I. INTRODUCCIÓN.....	57
II. DERECHO PRIMARIO: LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS	58
1. Consideraciones generales	58
2. Dimensión constitucional	58
3. Modificación de los Tratados	60
A. Procedimiento ordinario	60
B. Procedimiento simplificado	61
4. Otros actos que forman parte del Derecho primario	61
5. Los Tratados de la UE y otros Tratados internacionales	62
6. Los principios generales del Derecho	64
A. Aspectos generales.....	64
B. Variedad de principios	65
III. DERECHO DERIVADO	66
1. Cuestiones generales	66
2. El reglamento	67
3. La directiva.....	69
4. La decisión	71
A. Aspectos generales.....	71
B. El caso de la PESC	71
5. Recomendaciones y dictámenes.....	71
6. Los denominados «actos atípicos»	72
A. Actos internos	72
B. Acuerdos interinstitucionales.....	73
C. Decisiones o resoluciones del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo ...	73
D. Programas	74
E. Directrices	75
F. Comunicaciones de la Comisión.....	76
G. Declaraciones y conclusiones.....	76
H. Libros blancos y verdes	76

	<u>Pág.</u>
7. El papel de la costumbre	77
IV. ACTOS LEGISLATIVOS Y NO LEGISLATIVOS	77
1. Actos legislativos.....	77
2. Actos no legislativos: actos delegados	79
A. La situación antes del Tratado de Lisboa	79
B. La situación en el TFUE: actos delegados.....	80
3. Actos no legislativos: actos de ejecución	81
V. AUTENTICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS DE LA UE	83
VI. APLICACIÓN TERRITORIAL DEL DERECHO DE LA UE	85
1. Principio de territorialidad.....	85
2. Espacio aéreo y marítimo	86
3. Aplicación «extraterritorial» del Derecho de la UE	87
VII. APLICACIÓN TEMPORAL DEL DERECHO DE LA UE	89
1. Cuestiones generales	89
2. Principio de confianza legítima	92
A. Noción	92
B. Condiciones de aplicación	93
BIBLIOGRAFÍA.....	94
CAPÍTULO IV. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA	97
I. INTRODUCCIÓN.....	97
II. PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN.....	98
1. Significado general	98
2. Principio de atribución y competencias implícitas	99
3. Competencias de carácter suplementario: art. 352 TFUE	101
III. TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS EN LOS TRATADOS	103
1. Sobre la noción de competencia	103
2. Bases legales.....	105
3. Competencias exclusivas	107
A. Ámbitos.....	107
B. Competencias	107
4. Competencias compartidas	108
A. Ámbitos.....	108
B. Competencias. Sentido de la compartición	108
C. Retorno de ámbitos competenciales a los Estados miembros.....	111
5. Competencias de apoyo, coordinación o complemento	112
A. Ámbitos.....	112
B. Competencias	112

	<u>Pág.</u>
6. Competencias en el caso de la política económica, de empleo y social	113
A. Política económica	114
B. Política de empleo y social	115
7. Competencias en materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y de política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)	115
A. La PESC	115
B. La PCSD	117
8. Competencias de la UE para la celebración de tratados internacionales	119
9. Competencias en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)	120
10. Competencias expresamente excluidas del campo de actuación de la UE ...	121
IV. COMPETENCIAS DE LA UE Y PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD	122
1. Principio de subsidiariedad	122
A. Sentido general	122
B. Condiciones	123
C. Control judicial	124
D. Control político	126
2. Principio de proporcionalidad	126
A. Alcance	126
B. Requisitos	127
V. COOPERACIÓN REFORZADA	129
1. Finalidad	129
2. Condiciones sustantivas y procedimentales	130
A. Condiciones sustantivas	130
B. Condiciones procedimentales	131
VI. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UE	132
1. Cuestiones generales	132
2. Deber de cooperación leal	135
BIBLIOGRAFÍA	138
CAPÍTULO V. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DERECHO INTERNO	141
I. PRINCIPIO DE PRIMACÍA	141
1. Fundamento	141
2. Vertientes subjetiva y temporal	144
3. Consecuencias	146

	<u>Pág.</u>
II. EFECTO DIRECTO DE LAS NORMAS DE LA UE: CUESTIONES GENERALES.....	147
1. Noción.....	147
2. Fundamento.....	148
3. Efecto directo de los Tratados de la UE, de tratados internacionales de los que la UE sea Parte y de reglamentos.....	149
4. Efecto directo de las directivas.....	150
5. Efecto directo de las decisiones.....	152
III. EFECTO DIRECTO: PLANOS DE APLICACIÓN.....	152
1. Tratados y reglamentos.....	153
2. Directivas.....	154
A. Plano vertical.....	154
B. Inexistencia de plano horizontal.....	155
C. Relaciones triangulares: distinción con otros supuestos.....	156
D. La aplicación del efecto directo a las Administraciones estatales.....	158
3. Decisiones.....	159
IV. IMPLICACIONES DE LA PRIMACÍA Y DEL EFECTO DIRECTO DEL DERECHO DE LA UE.....	159
1. Autonomía institucional de los Estados miembros y Derecho de la UE.....	159
2. Autonomía procedimental de los Estados miembros y Derecho de la UE.....	160
A. Principio de equivalencia.....	160
B. Principio de efectividad.....	162
a) Plazos preclusivos de recurso.....	164
b) Limitaciones para el silencio administrativo positivo.....	165
c) Límites a la modificación, en alzada, de decisiones administrativas.....	166
d) Plazos de resolución de recursos contra decisiones de autoridades administrativas.....	166
e) Transitoriedad de las normas.....	166
f) Firmeza de las decisiones administrativas.....	167
g) Carga de la prueba.....	167
3. Obligaciones del juez estatal.....	168
A. Aspectos generales.....	168
B. Obligación de interpretación conforme.....	169
C. La aplicación de oficio de la norma de la UE.....	171
D. Tutela cautelar.....	173
a) Aspectos generales.....	173
b) Tutela cautelar y posible ilegalidad de una norma de la UE.....	174
V. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INFRACCIÓN DEL DERECHO DE LA UE.....	175
1. Sentido.....	175
2. Ámbito de aplicación.....	176

	<u>Pág.</u>
A. Ámbito general.....	176
B. El caso del poder judicial.....	178
3. Criterios de aplicación.....	179
A. Concesión de derechos.....	179
B. Existencia de una violación suficientemente caracterizada.....	179
C. Prueba de la relación de causalidad entre la infracción y el daño.....	180
4. Aspectos procesales.....	180
5. Cuantificación del daño.....	182
BIBLIOGRAFÍA.....	182
CAPÍTULO VI. UNIÓN EUROPEA Y DERECHOS FUNDAMENTALES	185
I. PAPEL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	185
1. Gestación.....	185
2. Competencia.....	189
II. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	190
1. Posición.....	190
2. Estructura.....	191
3. Ámbito.....	192
4. Interpretación.....	195
5. Derechos y principios en la CDF.....	196
III. LA PREVISION DE ADHESIÓN AL CEDH Y LA COMPATIBILIDAD ENTRE CDF Y CEDH.....	197
IV. MECANISMO PREVENTIVO Y SANCIONADOR EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES.....	200
1. Mecanismo preventivo.....	201
2. Mecanismo sancionador.....	201
A. Supuestos y procedimiento.....	201
B. Relación con el recurso por infracción.....	202
BIBLIOGRAFÍA.....	202
CAPÍTULO VII. SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA	205
I. INTRODUCCIÓN.....	206
1. La jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE.....	206
2. Límites a la jurisdicción del Tribunal de Justicia.....	207
II. RECURSO POR INCUMPLIMIENTO.....	207
1. Cuestiones generales.....	207
2. Procedimiento.....	210
A. Procedimiento administrativo previo.....	210

	<u>Pág.</u>
a) Incumplimiento objetivo	210
b) Discrecionalidad de la Comisión	211
c) Criterios de prioridad	213
B. Carga de la prueba	214
C. Carta de emplazamiento y dictamen motivado	214
D. Efectos de la sentencia del TJUE	216
3. Algunos problemas que presenta el recurso por incumplimiento	217
4. Incumplimiento de una previa sentencia declarativa de una infracción del Derecho de la UE	217
5. Recurso por incumplimiento al no comunicarse las medidas de transposición de una directiva	219
6. Recurso por incumplimiento en el caso de recuperación de ayudas de Estado	219
7. Recurso por incumplimiento instado por el BCE	220
III. RECURSO DE ANULACIÓN	220
1. Noción general de acto impugnabile y tipología	222
A. Noción general	222
B. Actos preparatorios	224
C. Actos confirmatorios	225
D. Actos inexistentes	226
E. Instrucciones internas, recomendaciones y dictámenes, y actos de mera ejecución	227
2. Actos de las instituciones	227
3. Sujetos legitimados: demandantes «privilegiados»	228
4. Sujetos legitimados: demandantes «no privilegiados»	229
A. Aspectos generales	229
B. Actos de los que una persona sea destinataria	229
C. Actos de los que una persona no sea destinataria pero que le afecten directa e individualmente	230
D. Actos reglamentarios que afecten directamente a una persona y que no incluyan medidas de ejecución	233
E. El caso de las asociaciones	234
F. Mantenimiento del interés hasta que se dicte sentencia	234
G. Otras consideraciones a tener en cuenta en el caso de los demandantes «no privilegiados»	234
5. Causas de anulación	235
A. Incompetencia	235
B. Vicios sustanciales de forma	235
C. Violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución	238
D. Desviación de poder	238
6. Plazo del recurso de anulación	239
7. Efectos de la sentencia de anulación	239

	<u>Pág.</u>
IV. RECURSO POR OMISIÓN	241
1. Objeto del recurso	241
2. Relación entre el recurso de anulación y el de omisión	243
V. EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD	243
1. Objeto de la excepción de ilegalidad	244
A. Objeto y límites	244
B. El caso de los demandantes privilegiados	245
2. Plazo de interposición de la excepción de ilegalidad y efectos de la sentencia	246
VI. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL.....	246
1. Aspectos generales	246
2. Procedimiento prejudicial acelerado y procedimiento de urgencia	247
3. La noción de órgano jurisdiccional a los efectos de la cuestión prejudicial	248
A. Concepto europeo de órgano jurisdiccional	248
B. Órgano jurisdiccional que conoce de un litigio	249
C. Órganos jurisdiccionales que pueden o deben presentar una cuestión prejudicial	250
4. Requisitos de la cuestión prejudicial.....	252
A. Aspectos generales: supuestos de inadmisión	252
B. Pautas generales de presentación de cuestiones prejudiciales.....	254
5. Efectos de la remisión de una cuestión prejudicial y de la sentencia del TJUE....	255
VII. RECURSO DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS	256
1. Relación del recurso de indemnización con el recurso de anulación.....	257
2. Responsabilidad contractual	258
3. Responsabilidad de los agentes de la UE.....	258
4. Responsabilidad extracontractual	258
A. Órgano jurisdiccional competente.....	258
B. La noción de institución	259
C. Condiciones para apreciar la existencia de responsabilidad	260
a) Ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones	260
b) La realidad del perjuicio	262
c) La existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento y el perjuicio que se alega	263
D. Interposición del recurso y plazo de prescripción	263
E. Reparación	264
VIII. TUTELA CAUTELAR	265
BIBLIOGRAFÍA.....	266

CAPÍTULO VIII. CUESTIONES GENERALES SOBRE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA	269
I. PRINCIPIOS INSTITUCIONALES.....	269
1. Separación de poderes	269
2. Principio de equilibrio institucional.....	271
3. Autonomía institucional y cooperación leal	272
4. Método europeo	272
II. RÉGIMEN LINGÜÍSTICO	274
III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	275
IV. RECURSOS PERSONALES: FUNCIÓN PÚBLICA EUROPEA.....	278
V. RECURSOS FINANCIEROS.....	280
VI. SEDES DE LAS INSTITUCIONES Y OTROS ÓRGANOS	281
BIBLIOGRAFÍA.....	282
CAPÍTULO IX. EL PARLAMENTO EUROPEO.....	285
I. INTRODUCCIÓN	285
II. FUNCIONES	286
1. Función legislativa. Procedimientos	286
A. Procedimiento legislativo ordinario	287
B. Procedimiento legislativo especial	288
C. Procedimiento presupuestario	289
a) Aspectos generales del presupuesto.....	289
b) Procedimiento	291
D. Supuestos de aprobación y consulta.....	292
2. Función de control	292
A. Aspectos generales	292
B. Comisiones de investigación	293
III. COMPOSICIÓN: DIPUTADOS, GRUPOS POLÍTICOS Y ÓRGANOS	295
1. Diputados	295
2. Grupos políticos	296
3. Órganos	297
A. Órganos centrales	297
B. Sesiones del Parlamento.....	298
BIBLIOGRAFÍA.....	298
CAPÍTULO X. EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO	299
I. EL CONSEJO EUROPEO	299

	<u>Pág.</u>
1. Funciones	299
2. Composición.....	300
3. Reuniones y acuerdos.....	301
II. EL CONSEJO.....	301
1. Funciones generales	301
2. Funciones en el ámbito de la PESC	302
A. Funciones generales	302
B. Procedimiento en materia de PESC.....	303
3. Composición.....	303
A. Formaciones	304
B. El Comité de Representantes de los Estados Miembros.....	305
C. Secretario General	305
4. Sistema de votación en el Consejo.....	306
5. Consejo y publicidad.....	307
BIBLIOGRAFÍA.....	308
CAPÍTULO XI. LA COMISIÓN EUROPEA	309
I. INTRODUCCIÓN	309
II. VERTIENTE INSTITUCIONAL: LA COMISIÓN COMO EJECUTIVO EUROPEO.....	310
1. Composición de la Comisión	310
A. El presidente de la Comisión.....	310
B. Los comisarios: requisitos, número y cese.....	311
2. La Comisión como Administración comunitaria	313
A. Estructura y coordinación	313
B. Reforma de la Comisión y el fenómeno de agencias	314
3. Principio de colegialidad.....	315
4. Procedimientos de decisión de la Comisión	316
III. VERTIENTE FUNCIONAL DE LA COMISIÓN COMO ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA.....	317
1. Atribuciones generales	317
2. Iniciativa normativa	318
A. (Cuasi) monopolio.....	318
B. Trascendencia de la iniciativa legislativa	318
C. Erosión de la iniciativa legislativa.....	319
3. La función de guardiana de los Tratados y del Derecho europeo en general y la colaboración con el TJUE	320
4. Facultades ejecutivas.....	322
5. Actuación exterior de la Comisión.....	323

	<u>Pág.</u>
BIBLIOGRAFÍA.....	324
CAPÍTULO XII. TRIBUNAL DE JUSTICIA, TRIBUNAL DE CUENTAS Y DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.....	327
I. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	327
II. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.....	328
1. Composición.....	328
2. Organización.....	329
A. Salas.....	329
B. Secretrio	330
3. Abogados generales.....	330
III. TRIBUNAL GENERAL.....	331
IV. TRIBUNALES ESPECIALIZADOS	332
V. JURISDICCIÓN DEL TJUE	332
1. Aspectos generales	332
2. Jurisdicción.....	333
3. Plazos y procedimiento	334
4. La sentencia.....	335
VI. TRIBUNAL DE CUENTAS.....	336
1. Función.....	336
2. Estructura interna	337
VII. DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO.....	338
1. Misión e investigaciones	338
2. Nombramiento y requisitos	339
BIBLIOGRAFÍA.....	339
CAPÍTULO XIII. BANCO CENTRAL EUROPEO Y BANCO EUROPEO DE INVERSIONES	341
I. UNIÓN MONETARIA Y SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES ...	341
1. Un apunte histórico	341
2. Finalidad.....	342
3. Banco Central europeo	343
A. Composición.....	343
B. Potestades	344
4. El Eurogrupo	344
II. BANCO EUROPEO DE INVERSIONES	345
BIBLIOGRAFÍA.....	346

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO XIV. OTROS ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA	347
I. AGENCIAS.....	347
1. Aspectos generales	347
2. Tipos.....	348
3. Organización y responsabilidad	349
II. COMITÉS CONSULTIVOS.....	350
1. Comité Económico y Social.....	350
2. Comité de las Regiones	351
3. Otros comités consultivos	351
III. UNIÓN EUROPEA Y ÓRGANOS DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE.....	352
1. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.....	352
IV. EUROJUST, EUROPOL Y LA FISCALÍA EUROPEA	355
BIBLIOGRAFÍA.....	356

NOTA INTRODUCTORIA

1. El presente texto pretende exponer lo que se podría entender como parte general del Derecho de la Unión Europea. Se ha perseguido ofrecer una visión sistemática, pero no excesivamente extensa, de las principales cuestiones que habitualmente se pueden incluir como Derecho constitucional europeo, incluyendo las de carácter institucional. Sin embargo, se ha evitado hacer una referencia prolija sobre la estructura y funcionamiento de las instituciones, favoreciendo (se espera) una comprensión más adecuada de esta materia. Con todo, en ocasiones no es posible simplificar las categorías. En efecto, el Derecho de la UE es complejo y presenta muchas aristas que es preciso examinar, ya sea por las implicaciones tan extensas que suscita, teniendo en cuenta sus Estados miembros y los ciudadanos europeos, como porque en ocasiones este sistema jurídico parece que estuviese siguiendo al pie de la letra el siguiente adagio atribuido a las instituciones de Bruselas: «Para qué hacer las cosas simples si pueden hacerse complicadas», lo que, por cierto, no es exclusivo de este ordenamientos jurídico.

2. El texto incluye diversas menciones expresas de las sentencias del Tribunal de Justicia en aquellos casos que se ha considerado necesario ofrecer su doctrina e ilustrar la exposición, aparte de que cualquiera que se aproxime al Derecho de la Unión Europea no puede soslayar la importancia de su jurisprudencia, tanto en el plano sustantivo como temporal.

3. Por lo que respecta a las citas, es preciso señalar que, salvo excepciones, se mantiene la referencia de la Unión Europea (UE) durante todo el texto, incluso cuando ésta no existía como tal en los Tratados originales. No obstante, por motivos de evolución histórica hay que mencionar a las Comunidades Europeas, tanto la extinguida (del Carbón y del Acero, CECA), la absorbida por los vigentes Tratados (Comunidad Europea, CE), como la única de las tres todavía vigente (EURATOM o CEEA). El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea son citados como tales (TUE y TFUE) o como los Tratados (en mayúsculas) para distinguirlos de los tratados internacionales (en minúsculas). Las citas que se hagan a los Tratados anteriores a TUE y TFUE indican el año en que se adoptaron, v. g., Tratado de Unión Europea (1991); Acta Única Europa (1986). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se menciona como TJUE a lo largo de todo el texto y no

como Tribunal de Justicia (TJ), salvo a la hora de distinguirlo del Tribunal General (TG), en particular en el capítulo relativo a la parte institucional. En el caso de las menciones de textos de las sentencias se han suprimido las referencias que hace el TJUE a anteriores pronunciamientos. En el caso de las referencias bibliográficas, las que son accesibles en Internet van acompañadas de la última dirección empleada al finalizar este libro, en formato simplificado.

4. Para finalizar, quisiera agradecer a diversas personas su apoyo durante la redacción de este trabajo: Ludwig Krämer, Nicolas de Sadeleer, Kerstin Gettmann, Wolfgang Haßel, Iñigo Egusquiza, Enrique Lucas, Juan Manuel Luis, Fernando Marquínez, Iñaki Lasagabaster, Nieves Arrese, Iñigo Lazkano, Iñigo Urrutia, Natxo Cubero, Maite Uriarte, Unai Aberasturi, Itxaso Sánchez y Ana Luque. Una vez más, Esther y Pablo merecen una mención especial por su paciencia. Errores u omisiones son sólo atribuibles al autor.

Bilbao, 17 de mayo de 2013

Agustín GARCÍA URETA

CAPÍTULO I

BREVE HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO: I. EL NACIMIENTO.—II. LAS CRISIS.—III. AVANCES Y OBSTÁCULOS.—IV. EL FRACASO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL Y EL TRATADO DE LISBOA.—BIBLIOGRAFÍA.

I. EL NACIMIENTO

1. Referir una historia de la Unión Europea constituye un aspecto obligado por la trascendencia que tiene esta organización y también por la necesidad de calibrar los cambios que se han producido en distintos lapsos temporales. Sin embargo, no se persigue un ejercicio de exhaustividad, que resultaría muy prolijo, sino más bien referir algunos hechos relevantes. La idea de una «unión» ha sobrevolado por distintos periodos, no precisamente recientes, de la historia europea. Sin embargo, es en el momento en que la propia Europa se encuentra sumida en la destrucción casi total cuando se comienza a concretar la realidad de una unión que no se funda en esquemas imperiales, comunes a siglos anteriores, sino esencialmente de interdependencia y cooperación¹. El horror de la Segunda Guerra Mundial², con unos cuarenta millones de muertos sólo en Europa, motivó el nacimiento de una unión que, entre otras cosas, coadyuvase a la paz³. La colaboración entre Robert Schumann, ministro francés de asuntos exteriores, y Jean Monnet, un empresario y diplomático que, entre otras actividades, había ocupado diversos cometidos para garantizar el abastecimiento de productos a los aliados durante la guerra y la ulterior reconstrucción de Europa, se plasmó en un plan para fusión de las industrias del carbón y del acero de Francia y Alemania⁴.

¹ DUCHÊNE, 1994: 70-97 y 181-225; CHURCHILL, 2002: 957-958.

² BEEVOR, 2012.

³ Este objetivo encontró su reconocimiento con la concesión a la UE del premio Nobel de la Paz en 2012; MATTERA, 2012.

⁴ TRUYOL Y SERRA, 1999: 19-43.

2. La primera piedra de la unión, o habría que decir lingote de acero, fue la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) (1951, en vigor en 1952), un proyecto aparentemente modesto, pero esencial en términos de creación de instituciones comunes, Parlamento, Alta Autoridad, ésta independiente de los Estados miembros, un Consejo de ministros (de los Estados) y un Tribunal de Justicia. Los inicialmente seis Estados (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Italia y Luxemburgo) dieron un paso más al crear la Comunidad Económica Europea (CEE) (1957, en vigor en 1958), esto es, la instauración de un mercado común sustentado en cuatro libertades de circulación «fundamentales», mercancías, personas, servicios y capitales, libertades que, aunque formalmente han perdido ese adjetivo de «fundamental» en el texto de los Tratados, siguen siéndolo en buena medida. En todo caso, la Comunidad Económica supuso una ampliación de objetivos y de cometidos en comparación con lo modesto del Tratado CECA: el establecimiento de una política agrícola común, la eliminación de derechos de aduana entre los Estados miembros, la creación de una unión aduanera frente a terceros Estados, la lucha contra las prácticas anticompetitivas o la creación de una política comercial común, por citar algunos de los hitos del Tratado.

3. La CEE determinó una serie de políticas comunes, centradas en lo «económico» pero con una clara vertiente expansiva, que se ha puesto de manifiesto a lo largo de las últimas décadas. En 1957 tiene también lugar la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) que es la única de las tres que, en la actualidad, sigue vigente y contando con personalidad jurídica propia. Cierto es que su ámbito de aplicación es limitado, a saber, crear las condiciones para el desarrollo de «una potente industria nuclear», establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores y garantizar, mediante controles adecuados, que los materiales nucleares no serán utilizados para fines distintos de aquellos a que estén destinados⁵. No obstante, el Tratado EURATOM también contiene normas de importancia sobre el control de las actuaciones de los Estados en este terreno y les desposee del derecho de propiedad sobre una serie, no precisamente limitada, de «materiales fisionables especiales», ya se encuentren en la UE o sean objeto de importación en ésta⁶.

4. La inicial separación institucional de tres Consejos y Comisiones finaliza en 1965. A salvo del Parlamento y del Tribunal de Justicia que, con el nacimiento de la CEE y de EURATOM, eran únicas para las tres Comunidades, tanto la Comisión (Alta Autoridad en la CECA) como el Consejo de Ministros permanecieron separados por Comunidades hasta esa fecha⁷.

5. Los padres fundadores de las Comunidades creían que la integración progresiva de los Estados, cada vez más interdependientes entre sí, iba a originar nuevos

⁵ Hasta la fecha, la UE ha sido incapaz de acordar algo similar en materia de energías renovables, a pesar de las disposiciones generales sobre política energética, art. 194 TFUE.

⁶ Art. 86 EURATOM: «Los materiales fisionables especiales serán propiedad de la Comunidad. El derecho de propiedad de la Comunidad se extenderá a todos los materiales fisionables especiales producidos o importados por un Estado miembro, persona o empresa, y sometidos al control de seguridad previsto en el Capítulo 7».

⁷ En realidad hasta 1967, fecha de la entrada en vigor del correspondiente Tratado.

procesos de integración. «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto», señalaba la declaración de Schuman, de 9 de mayo de 1950, proponiendo la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. De igual modo, el Tratado CECA indicaba en su preámbulo:

«Conscientes de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico».

II. LAS CRISIS

6. Esta visión, sin embargo, se ha visto afectada a lo largo de la historia de la UE con el surgimiento de sucesivas crisis, producto de una especie de enfermedad crónica que rebrota cada cierto tiempo y con distinto grado de intensidad. Los motivos de estas crisis han sido diversos, como distintos son los sucesos de la historia:

a) Por una parte las resistencias a la ampliación, caso de la posición francesa en 1965 respecto de la entrada del Reino Unido. Este rechazo, personificado en la figura de De Gaulle, también se debió a la propia actitud del Reino Unido, esto es, su decisión de mantenerse apartado del proceso de integración que se inicia en la década de los años cincuenta, para crear en 1960 la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC; EFTA en inglés) reflejo de una concepción económica de colaboración entre Estados. No sería hasta 1972, durante el gobierno de Heath, cuando el Reino Unido entrase a formar parte de las Comunidades Europeas, junto con Irlanda y Dinamarca, quedando fuera Noruega tras un referéndum.

b) De manera subyacente, la constante lucha entre aquellas fuerzas que han perseguido una mayor integración frente aquellas otras que han querido salvaguardar su identidad, frente a la «marea» (y «burocracia») provenientes de Bruselas⁸.

c) La salvaguarda de determinados intereses estatales «esenciales», con el ejemplo de la «silla vacía» por parte de Francia al negarse a participar en las reuniones del Consejo de Ministros en 1965. Ello dio lugar al denominado «Compromiso de Luxemburgo» de 1966. De acuerdo con éste, cuando se tratase de decisiones que pudieran adoptarse por mayoría cualificada y estuviesen en juego intereses muy importantes de una o más partes, los miembros del Consejo se iban a esforzar, dentro de un plazo razonable, por alcanzar soluciones que pudiesen ser adoptadas por todos los miembros del Consejo pero respetando sus intereses mutuos y los de la UE. A lo anterior se añadió una declaración de Francia en la que se señalaba que las discusiones en el Consejo debían mantenerse hasta alcanzar un acuerdo unánime. Este compromiso, que no formaba parte de los Tratados y que a lo sumo tenía una naturaleza política, ejerció una influencia importante al ralentizar la toma de decisiones durante los siguientes años.

⁸ Lord DENNING (*master of the Rolls*) en el asunto *H.P. Bulmer Ltd v. J. Bollinger SA*: «*But when we come to matters with a European element, the Treaty is like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back*». Margaret Thatcher solía también referirse a la «burocracia» de Bruselas cuando el número de funcionarios de las instituciones europeas (aproximadamente unos 30.000 en aquel tiempo) era el equivalente a los que trabajaban en el superministerio de medio ambiente de su país.

d) El recurso (fácil) a culpar a las instituciones europeas de la propia incapacidad de los Estados miembros para arreglar sus propios problemas, acudiendo, a su vez, a Bruselas para solventarlos. Todo lo anterior (y actual) no oculta los sucesivos avances a lo largo de los años setenta. Por tanto, esa visión integradora que iba a crear nuevos procesos de integración no resultaba ingenua o en exceso optimista, sino esencialmente práctica.

III. AVANCES Y OBSTÁCULOS

7. Sea como fuere, se fueron sucediendo nuevos aspectos. Por una parte de naturaleza solidaria, caso del nacimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1974), la creación de un Consejo Europeo, reuniendo a los jefes de Estado o gobierno de los Estados miembros o la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal. Otros, considerados en su tiempo, parecerían difícilmente alcanzables, caso de la moneda única, el euro. En 1979, se crea el Sistema Monetario Europeo y la fijación de tipos de cambio de las monedas estatales vinculados al «ecu», unidad de cuenta europea que representaba la media ponderada de las monedas de los Estados miembros que participaban en el sistema, es decir, todos menos el Reino Unido. Durante esta década de los años setenta se produce el nacimiento y desarrollo de la política ambiental europea que, sin embargo, no tendría reconocimiento explícito en los Tratados hasta 1986 y que ha llevado a la UE a tener un papel líder (y en ocasiones casi único) en el contexto internacional, v.g., en la lucha contra el cambio climático.

8. En la historia de la UE⁹, el año 1986 debe ser recordado al darse un paso de importancia en la integración europea y adoptarse la denominada Acta Única Europea que, a pesar de su nombre, es un Tratado. El Acta Única modificaba el TCEE, que había permanecido inalterado durante casi treinta años. En ella se estableció uno de los objetivos que más actuaciones vino a movilizar posteriormente, esto es, la realización de un mercado interior para el fin del año 1992¹⁰. El Acta Única amplió las competencias de la Comunidad y plasmó en un texto diversas competencias que no podían considerarse en todo caso como nuevas, v.g., la política ambiental. Ahora bien, los añadidos de materias sobre las que la Comunidad Europea podía actuar, en mayor o menor grado, superaban ya los posibles encorsetamientos de un proyecto europeo sólo centrado en lo económico, vía el mercado interior. En este año también se produjo la adhesión de España y Portugal, seis años más tarde que la de Grecia (1980). En 1987 la UE adoptaba el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus) que, posiblemente, sea uno de los instrumentos que más ha acercado a las personas, en el sentido que defendía Jean Monnet¹¹.

9. La UE se ha visto sacudida por cambios externos, a los que le cuesta adaptarse. La caída del muro de Berlín en 1989 y la ulterior unificación de Alemania no

⁹ No hay que olvidar el impulso de SPINELLI en 1984, con el proyecto de Tratado de la Unión Europea, que no recibió el apoyo de los Estados.

¹⁰ EHLERMANN, 1987.

¹¹ «Nous ne coalisons pas des États nous unissons des hommes», *National Press Club*, Washington, 30 de abril de 1952; <http://aei.pitt.edu/14364/1/S4.pdf>.

podían dejar indiferente a nadie, dando paso al Tratado de la Unión Europea (1991, en vigor en 1993). Por una parte, surge en el texto del Tratado la noción de «Unión Europea» pero sin implicar el fin de las originales Comunidades. Antes al contrario, se asienta en ellas. El TUE dio paso a un renovado interés por la estructura de los templos de la antigüedad, haciéndose referencia a una columna comunitaria, compuesta por los Tratados CECA, CE y EURATOM, a la que se le añadieron otras dos columnas sustentadoras de todo el templo, constituidas por una política exterior y de seguridad común (PESC) y otra en materia de justicia y de los asuntos de interior. Sin embargo, estas dos columnas, sobre todo la primera, quedaban más en la órbita intergubernamental¹². Además, paradójicamente las tres columnas sustentaban al frontispicio, la UE, que carecía de personalidad jurídica, a diferencia de las tres Comunidades, carencia que no se solventaría hasta el Tratado de Lisboa (2007).

10. Con todo, el TUE trajo importantes consecuencias en lo que su art. A proclamaba como «una *nueva etapa* en el proceso creador de una Unión cada vez *más estrecha* entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma *más próxima posible* a los ciudadanos». Por una parte, la Comunidad Europea perdió, de manera definitiva, su adjetivo «económica»¹³. Por otra, se dio carta de naturaleza a la ciudadanía europea¹⁴ y el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales en las elecciones al Parlamento Europeo y municipales en el Estado de residencia. También se incluyó el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de presentación de una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo por los supuestos de mala administración. En tercer lugar, la introducción del principio de subsidiariedad de la acción comunitaria respecto de la estatal, con el fin de aplacar aquellas voces que seguían criticando el incesante intervencionismo comunitario frente a los Estados. Sin embargo, el TUE continuó con la ampliación de ámbitos en los que la CE podía intervenir, con diferentes grados, como las redes transeuropeas, política industrial, protección del consumidor, educación y formación profesional, juventud y cultura. El TUE dio paso también a la creación de una unión económica y monetaria y realzó el papel del Parlamento Europeo, como colegislador, a través de un complejo mecanismo de decisión. Sin embargo, el Tratado puso en evidencia otra cara de la integración europea, a saber el reconocimiento de que determinados Estados podían descolgarse de determinadas políticas (*opt out*), caso del Reino Unido en materia social y respecto de la moneda única, en la que muy difícilmente se integrará. Ahora bien, éste no fue el único Estado que quiso destacar su despego de algunas cuestiones. De esta manera, Dinamarca también logró una serie de beneficios a cambio de que finalmente se ratificase el Tratado. Esto último comenzaría a ser una constante a partir de entonces ya que, como se verá, las ratificaciones vía referéndum de los posteriores Tratados no fueron sencillas, y culminaron con el fracaso del denominado Tratado constitucional.

11. Ahora bien, el proceso de mayor unión entre distintos países europeos siguió su curso. En 1991 se aprobaba un acuerdo sobre el denominado Espacio Económico Europeo (EEE) con los países integrados en la Asociación Europea de Libre

¹² La PESC sigue respondiendo a un esquema intergubernamental.

¹³ Art. G TUE.

¹⁴ KOVAR y SIMON, 1993; O'KEEFFE, 1994.

Comercio (AELC) que permitía que países como Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia, Suiza y Liechtenstein pudieran beneficiarse del mercado interior sin adherirse a la UE. Sin embargo, el TJUE declaró que el acuerdo era incompatible con el TCEE, lo que requirió de una modificación del mismo para finalmente entrar en vigor en 1994. Así como Suecia, Austria y Finlandia pasaron a adherirse a la UE en 1994, Suiza decidió no ratificar el acuerdo EEE y Noruega volvió a rechazar su adhesión a la UE.

12. En el año 1999 nació el euro (€)¹⁵, cuya circulación comenzó el 1 de enero 2002. Tras el sextercio romano posiblemente no ha habido una moneda de curso legal tan extendida en el continente europeo. Asimismo, el Banco Central Europeo tomaba el timón de la política monetaria, cogiendo el testigo del Instituto Monetario Europeo. Sin embargo, este año también contempló la dimisión de la Comisión presidida por Santer ante las críticas sobre su gestión, a lo que se añadió posteriormente la declaración del TJUE de que uno de sus miembros había incumplido las obligaciones derivadas de su cargo¹⁶.

13. Al Tratado de la Unión Europea (1991) le siguió el Tratado de Ámsterdam (1997, en vigor en 1999). Añadido a este Tratado se adoptaron los acuerdos de Schengen, la ciudad de Luxemburgo en la que se firmaron, y que implicaban la relajación de los controles en las fronteras con el fin de crear un espacio único de circulación de las personas en Europa, objetivo que se vería posteriormente puesto en duda por diversos Estados (Dinamarca, Italia y Francia) ante el fenómeno migratorio, aplicando medidas escasamente compatibles con los derechos humanos, como las expulsiones de gitanos en Francia en 2010, sin que las mismas recibiesen la respuesta que merecían desde la Comisión Europea. Aparte de incluir a los acuerdos de Schengen en el ámbito del ordenamiento europeo, el Tratado de Ámsterdam creó la figura del alto representante en materia de política exterior, amplió los supuestos de votación por mayoría cualificada, redujo los procedimientos legislativos a tres e instauró la noción de la cooperación reforzada¹⁷.

14. La saga de los tratados no finalizó en Ámsterdam sino que siguió en Niza con la adopción de un Tratado en 2001 (en vigor en 2003). Éste tenía por objeto la preparación para la posterior ampliación de la Unión, lo que exigía una reforma institucional. Ahora bien, antes de éste, se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF) por parte de los presidentes del Parlamento, Consejo y Comisión. Esta carta no fue objeto de una conferencia intergubernamental preparatoria. Su negociación fue abierta y en ella pudieron participar parlamentarios estatales, europeos, gobiernos y la sociedad civil. Con ella se pasó a codificar una serie de derechos saliendo al paso de las críticas sobre la inexistencia de tal catálogo expreso. Ahora bien, se trató de un texto de carácter más político que jurídico hasta la aprobación del Tratado de Lisboa. El significado de la CDF y, en general, de los derechos fundamentales en la UE, es objeto de un capítulo posterior¹⁸.

¹⁵ LASAGABASTER HERRARTE, 1999.

¹⁶ Asunto C-432/04, *Comisión v. Cresson*.

¹⁷ PIRIS y MAGANZA, 1998.

¹⁸ Capítulo VI.