

TEMA 4

LA UNIÓN EUROPEA. LOS TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA. LA REPRESENTACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA ANTE LA UNIÓN EUROPEA. EL DERECHO COMUNITARIO Y SUS DIVERSAS FUENTES.

SUMARIO.

1. LA UNIÓN EUROPEA.

2. LOS TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

2.1. Tratados originarios.

2.1.1. Tratado de París, de 18 de abril de 1951, que instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

2.1.2. Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957.

2.2. Tratados modificativos.

2.2.1. La unificación de las instituciones.

2.2.2. Modificaciones de tipo presupuestario.

2.2.3. Los Tratados de Adhesión.

2.2.4. El Acta Única Europea.

2.2.5. El Tratado de la Unión Europea (el Tratado de Maastricht).

2.2.6. El Tratado de Ámsterdam.

2.2.7. El Tratado de Niza.

2.2.8. El Tratado de Lisboa.

3. LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

- 3.1. El Consejo Europeo.
- 3.2. El Consejo.
 - 3.2.1. Referencia al COREPER: Comité de Representantes Permanentes.
 - 3.2.2. Competencias del Consejo de la Unión Europea.
- 3.3. La Comisión.
- 3.4. El Parlamento Europeo.
- 3.5. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
 - 3.5.1. Tribunal General.
 - 3.5.2. Tribunales especializados adjunto al Tribunal General.
- 3.6. El Banco Central Europeo.
- 3.7. El Tribunal de Cuentas.
- 3.8. El Defensor del Pueblo Europeo.
- 3.9. El Supervisor Europeo de Protección de Datos.
- 3.10. Banco Europeo de Inversiones.
- 3.11. Comité Económico y Social.
- 3.12. Comité de las Regiones.

4. LA REPRESENTACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA ANTE LA UNIÓN EUROPEA.

5. EL DERECHO COMUNITARIO Y SUS DISTINTAS FUENTES.

- 5.1. Derecho originario.
- 5.2. Derecho derivado.
- 5.3. Recepción del derecho comunitario en los estados miembros.

1. LA UNIÓN EUROPEA.

Hablar de los antecedentes del proceso integrador de la Unión Europea, aparte de extenso, no es nada fácil, aunque podemos afirmar que el paso definitivo lo constituye la declaración que el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, pronunció el día 9 de mayo de 1950, proponiendo situar el conjunto de la producción franco-alemana del carbón y el acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. Con ello se establecieron los primeros cimientos concretos de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz. Por este motivo, el día 9 de mayo se reconoce como el Día de Europa.

El Plan Schuman fue favorablemente acogido por Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, quienes, junto con Francia, después de un periodo de negociación, concluyeron el Tratado de París el 18 de abril de 1951, por el que se creó la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero (en adelante CECA), la primera de las tres Comunidades Europeas. Por tanto, la entrada en vigor de este Tratado, el 23 de julio de 1952, marca el inicio del proceso de formación de las Comunidades Europeas, que se verá completado el 25 de marzo de 1957 con la firma de los Tratados de Roma por los que se crean la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE), y la Comunidad Europea de Energía Atómica (en adelante CEEA o EURATOM), en vigor desde el 1 de enero de 1958.

Luego han venido sucesivos Tratados modificativos de éstos, que han configurado la actual Unión Europea. A continuación, abordaremos el estudio de todo ello en este tema.

2. LOS TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

Hay que distinguir entre Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y Tratados en los que se procede la revisión de los mismos (Tratados modificativos).

2.1. TRATADOS ORIGINARIOS O CONSTITUTIVOS.

2.1.1. TRATADO DE PARÍS, DE 18 DE ABRIL DE 1951, QUE INSTITUYE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO.

El Tratado de la CECA fue firmado en París el 18 de abril de 1951 y entra en vigor el 23 de julio de 1952, con una duración prevista de 50 años, con lo que expiró el 23 de julio de 2002. La iniciativa que llevó a su firma se debía a razones económicas: constituir un mercado a nivel europeo para el carbón y el acero, pero los verdaderos fines que se perseguían eran de tipo político: el cese de la tradicional enemistad franco-alemana. Se dota a la CECA de personalidad jurídica.

En lo que a estructura institucional se refiere, la Alta Autoridad era la pieza central, compuesta por personas independientes designadas por los gobiernos de los Estados miembros, sometidos al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia, compuesto igualmente por personas independientes.

El esquema institucional se completaba con el Consejo, compuesto por representantes de los gobiernos, con funciones de propuesta y de consulta, y con la Asamblea Común, originariamente integrada por miembros de los Parlamentos nacionales, por éstos designados, con poderes de control político sobre la Alta Autoridad, incluida la moción de censura.

2.1.2. LOS TRATADOS DE ROMA DE 25 DE MARZO DE 1957.

Se trata de los Tratados CEE y CEEA. Fueron firmados en Roma, el 25 de marzo de 1957, entrando en vigor el 1 de enero de 1958 para sus seis Estados contratantes: Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, es decir, los mismos estados que fundaron la CECA.

El esquema institucional: Cada Tratado poseía: una Asamblea, un Tribunal de Justicia, un Consejo y una Comisión. De igual forma, se crea, como órgano auxiliar, el Comité Económico y Social, con funciones parecidas al Comité Consultivo CECA.

2.2. TRATADOS MODIFICATIVOS.

2.2.1. LA UNIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.

Cuando se fundaron las Comunidades Europeas, los Tratados constitutivos de cada una de ellas contemplaban un sistema institucional propio, de tal forma que el TCECA preveía para esta Comunidad cuatro instituciones, y por su parte, el TCEE y TCEEA preveían otras. Sin embargo, carecía de sentido esta multiplicidad de instituciones.

Por ello, simultáneamente a la firma de los Tratados de Roma, se firmó el Convenio relativo a ciertas instituciones comunes, por el cual se procedió a la unificación de las tres Asambleas en una, y de los tres Tribunales de Justicia en uno, de tal manera que jamás estuvieron en funcionamiento tres Asambleas ni tres Tribunales. La unificación de la Alta Autoridad CECA con las dos Comisiones CEE y CEEA y la de los tres Consejos se abordaron años más tarde, mediante el Tratado de Fusión de Ejecutivos de 8 de abril de 1965.

2.2.2. MODIFICACIONES DE TIPO PRESUPUESTARIO.

La primera modificación se produce por el Tratado de Luxemburgo, de 22 de abril de 1970, que tiene por objeto aumentar los poderes de la Asamblea en materia presupuestaria.

En 1975 se vuelven a aumentar los poderes presupuestarios de la Asamblea, a través del Tratado de Bruselas, de 22 de julio de ese mismo año. La principal razón de esta nueva reforma consiste en que, a partir del 1 de enero de 1977, el presupuesto comunitario se financia íntegramente por los recursos propios de la Comunidad.

2.2.3. LOS TRATADOS DE ADHESIÓN.

Los Tratados por los que se adhieren Estados miembros han sido los siguientes:

- Tratado de Bruselas de 1972, por el que se adhieren Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Este Tratado se hizo efectivo en 1973. No obstante, debe señalarse que el Reino Unido deja de ser miembro de la Unión Europea, por Acuerdo de 17 de octubre de 2019, ratificado por el Parlamento Europeo con fecha 29 de enero de 2020 y en vigor desde el 1 de febrero de ese año.
- Tratado de Atenas de 1979, por el que Grecia ingresa como miembro. Entró en vigor en 1981.
- Tratado de Lisboa-Madrid de 1985, que supuso la adhesión de España y Portugal en 1986.
- Tratado de Bruselas de 1994, por el que se adhieren tres nuevos Estados: Suecia, Austria y Finlandia. Entró en vigor en 1995.
- La quinta ampliación se produjo en virtud del Tratado de Atenas de 2003, por el que se adhirieron en 2004 diez nuevos Estados: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Hungría, Polonia, Malta y Chipre.
- Tratado de Adhesión de 25 de abril de 2005, que entró en vigor el 1 de enero de 2007, donde Rumania y Bulgaria se incorporan a la Unión Europea.
- Tratado de Adhesión de 9 de diciembre de 2011, que entró en vigor el 1 de julio de 2013, donde Croacia entra a formar parte de la Unión Europea.

2.2.4. EL ACTA ÚNICA EUROPEA. (AUE).

La entrada en vigor del AUE, tras la ratificación por parte de los Parlamentos nacionales, estaba prevista para el 1 de enero de 1987, pero hubo de ser pospuesta al 1 de julio, al verse obligado el gobierno irlandés a convocar un referéndum en el que se decidiera si el contenido del AUE restringía los derechos reconocidos en la Constitución de ese país.

Centrándonos en el contenido del AUE, en lo que se refiere a las disposiciones que modifican el TCEE, los primeros artículos están dedicados a la reforma institucional, siendo el elemento más importante el establecimiento de dos nuevos procedimientos decisorios entre el Parlamento Europeo y el Consejo: el procedimiento de cooperación y el de dictamen conforme.

Dentro del AUE tiene especial trascendencia las disposiciones recogidas bajo el epígrafe "cohesión económica y social". Asimismo, el texto del AUE incluye dos nuevas políticas: investigación y desarrollo tecnológico y la de medio ambiente.

Uno de los objetivos centrales del AUE consiste en la realización de un mercado único en el período que media hasta el 31 de diciembre de 1992.

Por último, el AUE consagra la existencia del Consejo Europeo, del que fija la composición y que se encuentra así positivado, más de 10 años después de su creación.

2.2.5. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. (EL TRATADO DE MAASTRICHT).

El Tratado de la Unión Europea (TUE), negociado por los Doce en Maastricht y firmado en la misma ciudad el 7 de febrero de 1992 (en vigor desde el 1 de noviembre de 1993), adoptó una estructura basada en tres pilares separados: un primer pilar, denominado pilar comunitario, que albergaba a las tres Comunidades Europeas y sus tratados (TCECA, TCEE y TCEEA); un segundo pilar, de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y un tercer pilar, de Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI).

Si bien el primer pilar es un pilar de integración, en el que se adoptarían políticas a nivel de Los Doce, el segundo y el tercer pilar se configuran como pilares de cooperación intergubernamental.

Por tanto, el TUE crea el concepto de Unión Europea, para referirse a los tres pilares y no sólo a las Comunidades Europeas, que componen el primer pilar. Como Tratado modificativo, el TUE ha sido la más importante reforma de los Tratados fundacionales. Además, modificó el nombre de la Comunidad Económica Europea, por el de Comunidad Europea.

Se amplía los poderes del Parlamento Europeo mediante un nuevo procedimiento de codecisión con el Consejo, la investidura de la Comisión o la participación en la designación de algunos cargos institucionales relevantes. También crea el Comité de las Regiones y la figura del Defensor del Pueblo Europeo. Por último, el Tribunal de Cuentas se ve elevado a la categoría de institución comunitaria.

Asimismo, el TUE consagra dos nuevos principios: el de ciudadanía europea y el de subsidiariedad.

El TUE, además, oficializa algunas de las competencias asumidas con anterioridad (cooperación al desarrollo), incorpora algunas nuevas (educación, sanidad, defensa del consumidor, redes transeuropeas e industria) y refuerza otras ya existentes (I+D, medio ambiente y cohesión económica y social). A la vez que prevé la creación de un Fondo de Cohesión destinado a cofinanciar infraestructuras del transporte y medio ambientales, también prevé la redefinición de los Fondos Estructurales y el aumento de su dotación.

Por último, el TUE establece un calendario obligatorio para la Unión Económica y Monetaria (UEM), incluyendo el paso a la moneda única para aquellos Estados miembros que cumplieran unos requisitos macroeconómicos (los criterios de convergencia). Éste es sin duda el mayor logro del Tratado.

2.2.6. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM.

El Tratado de Ámsterdam fue adoptado el 2 de octubre de 1997, entrando en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

Este Tratado supone un avance en el plano institucional; en relación con el Parlamento, se simplifican los procedimientos decisorios en los que participa, disminuyendo el uso del procedimiento de cooperación, y estableciendo un mecanismo de cierre del procedimiento de codecisión que lo coloca al mismo nivel que el Consejo; se le faculta a establecer un estatuto del Parlamento europeo, así como propuestas para la elección directa de los parlamentarios según principios comunes a todos los Estados miembros; igualmente el candidato para presidente de la Comisión habrá de ser aprobado por el Parlamento. El Tribunal de Justicia también verá reforzadas sus competencias con la atribución de funciones en relación con la protección de los derechos humanos y las disposiciones generales de los Tratados. También se refuerza el papel y las facultades del Tribunal de Cuentas. La Comisión será más ágil y eficiente al fortalecer las competencias de su presidente y mejorar su organización interna.

Se ancló a la UE en los principios democráticos del Estado de Derecho, previéndose un sistema de sanciones para el Estado miembro que violase de forma grave y persistente los derechos humanos, la libertad, la democracia o el propio Estado de Derecho.

Ante el umbral de nuevas adhesiones, se incluyó un sistema de integración diferenciada denominado "cooperación reforzada" para el primer y tercer pilar, que permitiría avanzar más en la integración a aquellos Estados que lo deseen.

En materia PESC los progresos no fueron importantes; se refuerza la coherencia global, reforzando el papel del Consejo Europeo en la definición de estrategias comunes; además, un Alto Representante para la PESC, que será el Secretario General del Consejo, asistirá al Consejo y a su presidencia en materia PESC.

El tercer pilar, CAJI, fue rebautizado como de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP).

Finalmente, destacar la introducción por el Tratado de Ámsterdam en el TCE de un nuevo título, dedicado a la política de empleo.

2.2.7. EL TRATADO DE NIZA.

El Tratado se firmó en Niza el 26 de febrero de 2001. Entonces comenzó el proceso de ratificación del Tratado de Niza, entrando en vigor el 1 de febrero de 2003.

El principal objetivo del Tratado de Niza, al modificar los Tratados fundacionales y el TUE ha sido preparar la estructura institucional de la Unión Europea para propiciar la adhesión de los 10 nuevos Estados miembros.

2.2.8. EL TRATADO DE LISBOA.

El 29 de octubre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea firmaron en Roma lo que vino a denominarse Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Una vez firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea comenzaron los procesos de ratificación en cada uno de los Estados miembros. En algunos casos, como en Irlanda o Dinamarca, el referéndum tendría carácter vinculante; en otros, como en el Reino Unido, Países Bajos o Luxemburgo, al igual que en España tiene carácter consultivo.

En el caso de España, fue éste el primer Estado que sometió a referéndum la Constitución Europea, el 20 de febrero de 2005, dictándose posteriormente la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La entrada en vigor del Tratado, como establecía el artículo IV-447, estaba prevista para el 1 de noviembre de 2006, siempre que en tal fecha se hubieran depositado todos los instrumentos de ratificación. En caso contrario el Tratado entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado que cumpla este requisito.

No obstante, tras los dos resultados negativos (de Francia y Holanda), que conlleva el fracaso de dicho proyecto de Constitución para Europa, se suscitó la necesidad de elaborar un nuevo Tratado de reforma, el que, finalmente ha sido el Tratado de Lisboa, que fue firmado el 13 de diciembre de 2007 en la capital lusa, por todos los líderes de la Unión Europea.

La aprobación del nuevo texto requería su ratificación por todos los países miembros, proceso que concluyó satisfactoriamente, entrando en vigor el día 1 de diciembre de 2009.

Con respecto a España, ésta a través de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, autorizó su ratificación al Tratado de Lisboa, publicándose en el BOE de fecha de 27 de noviembre de 2009, el instrumento de ratificación por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Estos son los puntos clave, expuestos desde un punto de vista sintético, del Tratado de Lisboa:

- Presidente. Crea la figura de un presidente estable de la Unión elegido por un período de dos años y medio, renovable una vez.
- Alto Representante. Crea el nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, que será al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión Europea y tendrá a sus órdenes un servicio de acción exterior.
- Nuevo sistema. Instaura un nuevo sistema para el cálculo de la mayoría cualificada en la toma de decisiones. La "doble mayoría" se aplaza, no obstante, hasta el 1 de noviembre de 2014 para satisfacer a Polonia, país que obtiene otras garantías.
- Adiós al veto. Desaparece el veto en 40 ámbitos de acción suplementarios, incluidos el asilo, la inmigración y la cooperación policial y judicial.
- Reducción. El tamaño de la Comisión Europea se reducirá de los 27 actuales a un máximo de dos tercios del número de estados miembros, a partir de 2014.
- Codecisión. Aumenta extraordinario del poder de codecisión o colegislación del Parlamento Europeo.
- Carácter vinculante. La Carta Europea de Derechos Fundamentales, que ocupaba toda la parte II del Tratado constitucional, no figurará en el nuevo documento, pero éste incluirá una mención que señalará su carácter vinculante.
- Restricciones. El Reino Unido obtiene importantes aclaraciones y restricciones en la aplicación de la Carta a su territorio, lo mismo que Polonia.
- Parlamentos. Mayor papel de los Parlamentos nacionales.
- Ciudadanos. Reconocimiento de la iniciativa popular: un millón de ciudadanos pueden pedir a la Comisión que proponga una medida legislativa.
- Personalidad. La Unión Europea tendrá personalidad jurídica única.
- Abandono. Se reconoce la posibilidad de los estados de abandonar la Unión.
- Cooperación. Nuevo mecanismo automático de colaboración reforzada en la cooperación policial y judicial en materia penal.

3. INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Tras el Tratado de Lisboa, el artículo 13 del TUE, queda modificado, resultando ser las instituciones de la Unión Europea, las siguientes:

- El Parlamento Europeo.
- El Consejo Europeo.

- El Consejo.
- La Comisión Europea.
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- El Banco Central Europeo.
- El Tribunal de Cuentas.

Además de las anteriores, también son órganos de la Unión Europea:

- El Defensor del Pueblo Europeo.
- El Banco Europeo de Inversiones.
- El Comité Económico y Social.
- El Comité de las Regiones.

Por último, señalar que, en este epígrafe, también se estudiará, como organismo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

3.1. EL CONSEJO EUROPEO.

El Consejo Europeo arranca de la cumbre de París de 1974. Esta institución dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna. Se ocupa de cuestiones complejas que no pueden resolverse en instancias inferiores de la cooperación intergubernamental. Establece la política exterior y de seguridad común teniendo en cuenta los intereses estratégicos de la UE y las implicaciones en materia de defensa.

Estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Consejo Europeo se reunirá cuatro veces al año (dos por semestre) por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión.

Se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. En algunos casos adopta decisiones por unanimidad o por mayoría cualificada, dependiendo de lo que establezca al respecto los Tratados. Los Presidentes del Consejo Europeo y la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, no emiten su voto. Solo pueden votar los Jefes de Estado o de Gobierno.

El Tratado de Lisboa introdujo la figura del Presidente del Consejo Europeo, elegido por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez.

Dicho Presidente presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo, velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales, se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo y finalmente, al término de cada reunión, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Consejo Europeo estará asistido por la Secretaría General del Consejo. Las reuniones del Consejo Europeo, normalmente, se realizan en Bruselas.

3.2. EL CONSEJO.

El Consejo es la institución que representa a los Estados miembros y, por tanto, la que expresa los intereses particulares de cada uno de ellos.