

## LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN, INSTITUCIONES Y ÁMBITO COMPETENCIAL

Felipe ALAMILLA RAMOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los sistemas de integración económica*. III. *Origen y evolución de la Unión Europea*. IV. *Naturaleza y estructura de la Unión Europea*. 1. *El Consejo Europeo*. 2. *Las Instituciones Comunitarias*. 3. *La Comisión de la Unión Europea*. 4. *El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros*. 5. *El Parlamento Europeo*. 6. *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. 7. *El Tribunal de Cuentas*. V. *Los actos y procedimientos legislativos*. VI. *Las competencias normativas comunitarias*. 1. *Las competencias implícitas*. VII. *Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*.

### I. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europeo, en su etapa actual conocido bajo la denominación general de Unión Europea, no constituye un fenómeno de origen reciente; comprende una larga y compleja evolución que, a medio siglo de su iniciación formal, representa la forma más avanzada de integración multisectorial con vocación para actuar tanto en los ámbitos económicos, sociales y políticos como en el de los derechos de los ciudadanos y de las relaciones exteriores de los quince Estados miembros.

Desde el punto de vista de sus relaciones con el exterior, la Unión Europea representa, sin contar los intercambios entre sus Estados miembros, la mayor potencia comercial a nivel mundial y constituye, con sus 375 millones de habitantes, el mercado más importante del mundo.

Así, la Unión Europea representa el 19% del comercio mundial de mercancías (frente al 18% de los Estados Unidos y el 10% de Ja-

pón); sus exportaciones al mundo aportan casi el 10% del producto interno bruto de la Unión; supone un mercado por demás atractivo para las importaciones, que representan aproximadamente un 9% de su producto interno bruto, y por lo que respecta a su inversión directa en terceros países, ésta representa la cuarta parte del total de inversión extranjera en el mundo.<sup>1</sup>

De esta forma, el bienestar económico de la Unión Europea se encuentra condicionado por un orden económico mundial liberal y multilateral. La apertura progresiva de su propio mercado, junto con la mejora del acceso a terceros países, son algunos de sus principales objetivos. Por ello, la Unión ha desempeñado un papel preponderante en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, que llevaron a la celebración de 28 acuerdos multilaterales o plurilaterales, entre ellos el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

Por lo que respecta al sistema normativo que soporta el andamiaje comunitario, éste se encuentra conformado por disposiciones jurídicas de carácter supranacional cuyo sustento consiste en la cesión a favor de las Comunidades Europeas<sup>2</sup> del ejercicio de determinadas competencias soberanas de los Estados miembros, los cuales, a través de sus mecanismos constitucionales propios, han autorizado y ratificado la celebración de tratados tendentes a atribuir a las organizaciones e instituciones comunitarias dichas potestades.<sup>3</sup>

En tal virtud, las Comunidades Europeas gozan de facultades normativas en las materias y con los límites establecidos en sus tratados constitutivos y en las modificaciones a éstos, por lo que, en estos

<sup>1</sup> PAWNALL, Charles, *¿Cuáles son las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo?*, Serie: Europa ... Preguntas y Respuestas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998.

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, las Comunidades Europeas constituyen tres organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia y representan el eje fundamental del acuerdo político denominado Unión Europea, el cual también comprende los rubros de cooperación en materia de política exterior y seguridad común, así como en los ámbitos policial y judicial en materia penal. A diferencia de las Comunidades Europeas, la Unión Europea carece de personalidad jurídica.

<sup>3</sup> "Este es el sentido de un derecho supranacional o de la integración, que excede del tradicional derecho internacional entendido como derecho entre Estados". GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, tomo I, Ed. Civitas, 9a. ed., Madrid, 1999, p. 148.

términos y con base en su naturaleza supranacional, las disposiciones jurídicas emanadas de las instituciones comunitarias resultan vinculantes para los Estados miembros. Por otra parte y atendiendo a la naturaleza de cada acto normativo, sus disposiciones podrían requerir, en ciertos casos, de una transposición por parte de las autoridades nacionales respectivas, mientras que, en otros casos, un acto normativo comunitario resultará directamente aplicable sin necesidad de la emisión de normas de transposición por parte de dichas autoridades nacionales.

El grado de desarrollo que presenta el sistema de integración europeo respecto de modelos más o menos similares existentes en otras latitudes, ubica a dicho sistema como un interesante objeto de estudio a partir de una realidad mundial caracterizada por la constante celebración de acuerdos tendentes a la apertura de los mercados nacionales en el contexto de una economía global.

El objeto del presente trabajo consiste en la presentación de un marco histórico, institucional y operativo de la Unión Europea como sistema de integración económica y política; destacando aquellos aspectos que se consideran jurídicamente relevantes y señalando, en forma general, las principales características del acuerdo de libre comercio suscrito entre nuestro país, la Comunidad Europea y los Estados miembros de ésta.

## II. LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Los fenómenos de integración económica surgen como acuerdos de derecho internacional tendentes a la supresión o reducción progresiva de aranceles y barreras no arancelarias que obstaculizan la actividad comercial entre las distintas unidades económicas de los Estados participantes. La integración de los mercados más allá de las fronteras nacionales no es un fenómeno reciente, los primeros acuerdos de esta naturaleza —si bien aislados y condicionados a aspectos geográficos, culturales, tecnológicos y, obviamente, políticos y económicos— aparecen hacia finales del siglo XIX, sin embargo, es durante la segunda mitad del siglo XX cuando adquieren mayor relevancia como elementos definitorios de un proceso de apertura comercial que, a partir de la creación de bloques económicos regionales y de un sistema multilateral de comercio iniciado y desarrolla-

do en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, ha contribuido de manera significativa a la consolidación y expansión de las economías de mercado en el mundo.

Los acuerdos de integración económica presentan importantes variantes al ser comparados entre sí, tanto en lo referente al alcance de la integración pretendida como en lo que respecta a la fórmula jurídica elegida para hacer efectiva tal integración. Atendiendo a estos criterios, la doctrina ha establecido una clasificación a partir de los modelos o sistemas siguientes: área o zona de libre comercio; unión aduanera; mercado común; unión económica, e integración económica total o integración política.

Un área de libre comercio supone la eliminación de tarifas arancelarias y de restricciones cuantitativas al comercio entre los Estados participantes, sin embargo, cada uno de éstos conserva la facultad de imponer sus tarifas propias frente a terceros Estados. Este modelo de integración económica es el que ha sido instrumentado, entre otros, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, más recientemente, por el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea.

Existirá una unión aduanera cuando el acuerdo entre los Estados participantes vaya más allá e incorpore una equiparación de sus tarifas arancelarias frente a terceros Estados. Este sistema es el que ha sido adoptado en el Tratado de Cartagena para la constitución del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, que cuenta actualmente con la participación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

La supresión de aranceles y restricciones cuantitativas al comercio entre Estados no resulta suficiente para el establecimiento de un mercado común, para ello será necesario eliminar igualmente las restricciones que dificultan el movimiento de los factores de producción entre los países participantes. Este modelo de integración constituye el objetivo fundamental del Tratado de Asunción, en el cual se previó la constitución del Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, contando actualmente con la participación, bajo la forma de Estados asociados, de Bolivia y Chile.

Se hablará de unión económica cuando el acuerdo entre los Estados participantes comprenda, además del establecimiento de un mercado común, una cierta armonización de sus políticas económicas nacionales. Este modelo de integración tiene por objeto garantizar la

libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales —pilares del mercado común—, ya que restringe la posibilidad de que mediante la aplicación de políticas nacionales dispares sean impuestas tanto exacciones de efecto equivalente a las cuotas arancelarias como medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas al comercio. Una unión económica es, por ejemplo, aquella establecida mediante los acuerdos celebrados entre Bélgica y Luxemburgo en 1922, que en 1945 incluirían la participación de los Países Bajos, dando lugar al denominado Benelux.

Por último, una integración económica total requerirá de la unificación de políticas nacionales en materias tan sensibles como la monetaria, la fiscal y la social. Este nivel de integración supone compromisos políticos y jurídicos que exceden las tradicionales relaciones contractuales entre Estados soberanos, ya que la viabilidad del sistema exigirá la existencia de una instancia supranacional facultada para el ejercicio de determinadas potestades que corresponden de forma originaria a cada uno de los Estados participantes.

De acuerdo con esta clasificación, la Unión Europea representa el mayor grado de integración entre los distintos sistemas actualmente existentes ya que cuenta con un espacio interior sin fronteras que pretende garantizar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales; una unión económica y monetaria que tiene su base en la coordinación de las políticas de los Estados miembros, así como un aparato institucional de carácter supranacional que garantiza la eficacia de la normativa comunitaria.

En cuanto a las fórmulas jurídicas que permitirán hacer efectivas las respectivas integraciones, existe una estrecha vinculación entre tales fórmulas y el grado de integración pretendido, así por ejemplo, el TLCAN constituye, todo él, la norma común a instrumentar por los Estados Partes, por lo que el aparato institucional previsto por el Tratado tiene limitadas funciones exhortatorias y mediadoras. Cosa distinta sucede con el Tratado de Asunción, el cual opta por un contenido programático que será concretado en el marco de un sistema institucional constituido al efecto. Por último, los tratados que dan sustento a la Unión Europea contienen las reglas esenciales que habrán de presidir la integración —algunas de ellas de naturaleza *self executing*—, las cuales serán pormenorizadas a través de institucio-

nes propias, bajo un último control jurisdiccional igualmente propio y de naturaleza permanente.<sup>4</sup>

### III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El proceso de integración europeo surge de los escombros de la Segunda Guerra Mundial y dentro de un contexto internacional caracterizado por la hegemonía que, tras una determinante participación para la conclusión y solución del conflicto armado, alcanzaron los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El objetivo de fundar una organización que permitiera —según la expresión de los tratados constitutivos de la Unión Europea— “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” requería de una garantía de paz duradera que, a su vez, constituyera un punto de partida para la reconstrucción y desarrollo de un continente cuyos cimientos se habían desmoronado. Así, en un discurso pronunciado en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1945, sir Winston Churchill sostuvo que la unidad europea sólo sería posible en la medida que una reconciliación franco-alemana la sustentara. Adicionalmente, el primer ministro inglés hizo una invitación a los gobiernos de los Estados Unidos y de la Unión Soviética para asumir, junto con el Reino Unido, el papel de “amigos y protectores de la nueva Europa”.

Como consecuencia de las negociaciones sobre los términos en que se promovería la recuperación europea, a partir de las cuales se originó una división del continente en razón de la influencia política y económica de dos sistemas antagónicos, el 5 de junio de 1947, en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Catlett Marshall, dio a conocer el Programa para la Recuperación Europea —más conocido como Plan Marshall— mediante el cual se establecía un mecanismo de asistencia financiera para aquellas naciones europeas que aceptarían participar en una institución encargada tanto de la gestión colec-

<sup>4</sup> ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Tratado de Libre Comercio, MERCOSUR y Comunidad Europea. Solución de controversias e interpretación uniforme*, Monografía McGraw Hill, Madrid, 1997, pp. 1 a 5.

tiva de los apoyos como de la elaboración de un programa de reconstrucción europea.<sup>5</sup>

Más adelante, el 9 de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman efectuó una célebre declaración por la que hacía pública la oferta de Francia a la República Federal de Alemania para la puesta en común de sus respectivas producciones de carbón y de acero, *id est*, sobre una industria estratégica por su gran alcance económico y potencialmente militar.<sup>6</sup> Esta declaración formaba parte del denominado Plan Schuman, programa que, inspirado en las ideas del político y financiero francés Jean Monnet, pretendía la recuperación económica de Francia a partir del aumento sistemático de su producción y que, junto con los términos impuestos por el Plan Marshall para el otorgamiento de apoyos financieros, constituye el origen de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, órgano primigenio de la Unión Europea actual.<sup>7</sup>

Los promotores del proceso de integración europeo vieron materializados sus esfuerzos con la suscripción, el 18 de abril de 1951 en

<sup>5</sup> Este programa obedeció a cuatro razones fundamentales: la primera, Europa había sido un gran mercado para los productos norteamericanos; por lo que, sin una Europa próspera, los Estados Unidos podrían haber sufrido una severa depresión económica; la segunda, sin la ayuda norteamericana las naciones de Europa occidental podrían haber utilizado métodos socialistas o comunistas para su reconstrucción, situación indeseable para las autoridades estadounidenses; la tercera, Europa occidental se encontraba abierta a la influencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a la cual los Estados Unidos comenzaban a ver como su mayor rival, y la cuarta, Alemania occidental, históricamente el eje industrial del continente, debía ser reconstruida como una barrera frente a la expansión soviética; adicionalmente, los temores europeos respecto del enemigo de la Segunda Guerra Mundial sólo podrían reducirse si los alemanes eran integrados en una Europa más amplia. “European Recovery Program”, Microsoft®, Encarta®, *Encyclopedia 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. (Traducción propia).

<sup>6</sup> La “Declaración Schuman” pretendía, como objetivo inmediato, asentar las bases de la pacificación europea a través del acuerdo entre los dos grandes rivales continentales sobre la producción y comercialización del carbón y del acero. Por otra parte, la propia Declaración proclamaba abiertamente el objetivo mediato de una futura Federación Europea.

<sup>7</sup> Altiero Spinelli, federalista italiano, y Jean Monnet, inspirador del Plan Schuman, dieron origen a las dos principales corrientes de pensamiento que impulsarían el proceso de integración comunitaria: el proyecto federalista, basado en el diálogo y en una relación de complementariedad entre los poderes locales, regionales, nacionales y europeos, y el proyecto funcionalista, basado en la progresiva delegación de parcelas de soberanía desde el ámbito nacional al ámbito comunitario. FONTAINE, Pascal, *10 Lecciones sobre Europa*, Serie: Documentación Europea, 3a. ed., Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998.

la ciudad de París, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), organismo más directamente precursor de la actual Unión Europea y mediante el cual se establecía un sistema de mercado común sobre la producción y comercialización del carbón y del acero entre los seis Estados fundadores, a saber: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania.<sup>8</sup>

Comprobado el éxito en el corto plazo y considerando las prometedoras perspectivas de este modelo, en 1957 los mismos Estados fundadores de la CECA convienen en la creación de una Comunidad Económica Europea<sup>9</sup> (CEE) y de una Comunidad Europea de la Energía Atómica<sup>10</sup> (CEEA o EURATOM), ampliando así el número de materias que se encontraría sujeta a un sistema de mercado común entre ellos.

Mientras que la CECA y la CEEA constituyen organizaciones de integración económica sectorial —ya que suponen la instauración de un mercado común en dos ámbitos o sectores muy concretos—, la CEE —aunque responde al mismo modelo en cuanto que establece un mercado común que abarca todos los sectores de la actividad económica con las únicas excepciones del carbón, el acero y la energía atómica— incluye objetivos más ambiciosos al pretender la consecución de una integración económica total que, andando el tiempo, se ha enriquecido con contenidos políticos en materias como la social, de medio ambiente, de desarrollo de las regiones desfavorecidas, etcétera.

El éxito y consecuente interés generado por el proyecto europeo ocasionó que, tras arduas negociaciones para cada caso concreto, el número de Estados miembros de las Comunidades Europeas se ampliara con las incorporaciones del Reino Unido, Irlanda y Dinamar-

<sup>8</sup> Con el mismo propósito pero con distintas prioridades fueron creadas otras organizaciones. En 1949 se fundó el Consejo de Europa para favorecer la colaboración política entre los países europeos. Por otra parte, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea Occidental (UEO) se centraron en las cuestiones militares y de seguridad.

<sup>9</sup> Mediante la suscripción del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en la ciudad de Roma el 25 de marzo de 1957.

<sup>10</sup> Mediante la suscripción del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en la ciudad de Roma el 25 de marzo de 1957.

ca en 1973;<sup>11</sup> de la República Helénica en 1981, y de España y Portugal en 1986.<sup>12</sup>

Como consecuencia de estas ampliaciones y con el objeto de impulsar el proceso de integración europeo, en 1986 inició la primera gran revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas que, buscando reflejar la redefinición que habían experimentado sus derroteros a partir de la nueva realidad europea, concluiría en 1987 con la suscripción del documento denominado Acta Única Europea (AUE).<sup>13</sup>

El AUE implicó, por una parte, la adecuación de los marcos jurídicos existentes frente a las necesidades de consolidar un mercado único de bienes, capitales y servicios, así como de garantizar un espacio europeo de libre circulación de personas, mientras que, por otra parte, comprendió un novedoso acuerdo de cooperación política en materias no comprendidas por las Comunidades Europeas.

Un nuevo e importante paso en el desarrollo de las Comunidades Europeas se alcanzó en 1992 con la suscripción del Tratado de la Unión Europea,<sup>14</sup> también conocido como Tratado de Maastricht, que representó la creación de una Unión Europea (UE) que descansaría sobre el eje fundamental de las tres Comunidades Europeas y que comprendería otros dos rubros que, si bien no podían considerarse como parte del eje comunitario en razón de su menor nivel de integración, reflejaban los avances alcanzados por los Estados miembros en las materias de política exterior y seguridad común, así como de cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior.

Adicionalmente, en el marco del Tratado de Maastricht, fue acordado el cambio de la denominación CEE por la de Comunidad Europea (CE), se estableció un calendario para el establecimiento del "euro" como moneda única europea, se desarrolló ampliamente la noción de

<sup>11</sup> No obstante las negociaciones y acuerdos tendentes a la incorporación de Noruega, en el referéndum nacional exigido por la Constitución de este país como procedimiento de ratificación de acuerdos internacionales, los ciudadanos noruegos se manifestaron en contra de la adhesión a las Comunidades Europeas.

<sup>12</sup> Más adelante, como consecuencia de la unificación alemana, las Comunidades Europeas acogerían en 1990 a los nuevos *Länder* del este de Alemania.

<sup>13</sup> Cuya suscripción tuvo lugar en la ciudad de Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986.

<sup>14</sup> Suscrito en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992.

“ciudadanía de la Unión Europea”, asimismo fue reforzado el papel del Parlamento Europeo en lo referente a la toma de decisiones en el seno de la Unión.

En 1995 aumentó nuevamente el número de integrantes de la UE. Con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, el total de Estados miembros llegó al quince actual.

Tras esta última ampliación y con el propósito de lograr una mayor eficacia de las disposiciones que regulaban los objetivos de la Unión, en 1997 fue suscrito un nuevo tratado por el cual se modificaron distintos aspectos del Tratado de la Unión Europea, de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como de determinados actos conexos. Mediante este Tratado, firmado en la ciudad de Amsterdam el 2 de octubre de 1997, se modificaron y reforzaron las políticas y los medios de la Unión en ámbitos como la cooperación judicial, la libre circulación de personas, la política exterior y la salud pública; asimismo fueron confiadas nuevas competencias al Parlamento Europeo, confirmando con ello su función de colegislador en determinadas materias.

Como consecuencia del Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 12 y 13 de diciembre de 1997, la Europa de los Quince decidió abrirse al Este e inició el proceso de ampliación de la UE.<sup>15</sup> Este proceso comprende un desarrollo por etapas siguiendo los ritmos de cada Estado candidato en función de su grado de preparación.<sup>16</sup>

A partir de la última Conferencia Intergubernamental celebrada durante el Consejo Europeo que tuvo lugar en la ciudad de Niza, cuyos trabajos concluyeron el 11 de diciembre de 2000, se alcanzaron los acuerdos correspondientes a aquellas cuestiones institucionales que no habían sido resueltas en Amsterdam y que debían resolverse antes

de la ampliación de la Unión. Asimismo fueron adoptados otros acuerdos en materias no relacionadas directamente con la ampliación.

Como consecuencia de dichos trabajos, los quince Estados miembros adoptaron un acuerdo político sobre un proyecto de nuevo Tratado que introducirá modificaciones en el Tratado de la Unión Europea, los Tratados de las Comunidades Europeas así como en el Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea. Las enmiendas contempladas entrarán en vigor cuando todos los Estados miembros hayan ratificado el Tratado de Niza de acuerdo con sus normas constitucionales respectivas.<sup>17</sup>

Entre las modificaciones más relevantes que se introducirán una vez que entre en vigor el Tratado de Niza se encuentran una serie de disposiciones para las cuales en lo sucesivo estará prevista la mayoría cualificada para la adopción de actos comunitarios; asimismo, puesto que se ignora cuándo y en qué orden se producirá la adhesión de los países candidatos a la Unión, se prevé, para una Unión todavía compuesta por quince Estados miembros, un nuevo reparto de escaños en el Parlamento Europeo, una nueva composición de la Comisión y la nueva definición de la mayoría cualificada en el Consejo. El Tratado de Niza establece los principios y los métodos de evolución de este nuevo sistema a medida que la ampliación se vaya dando.<sup>18</sup>

#### IV. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA

La UE constituye un acuerdo esencialmente político que descansa en lo que la doctrina ha denominado “los tres pilares”, a saber: el comunitario, integrado por las tres Comunidades Europeas; el de política exterior y de seguridad común (PESC), y aquél relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal (Tercer Pilar).<sup>19</sup> Es impor-

<sup>17</sup> El proceso de ratificación del Tratado de Niza, firmado en febrero de 2001, podría durar, según una estimación general, dieciocho meses. No obstante lo anterior, la UE deberá estar en condiciones de acoger a partir de finales de 2002 a los nuevos Estados miembros que se encuentren preparados.

<sup>18</sup> Véase el documento denominado “Síntesis del Tratado de Niza”, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas, disponible en: [http://www.europa.eu.int/comm/nice\\_treaty/summary\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/nice_treaty/summary_es.pdf)

<sup>19</sup> Con anterioridad al inicio de la vigencia del Tratado de Amsterdam, el Tercer Pilar correspondía a la “cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior”.

<sup>15</sup> Los Estados candidatos son: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Bulgaria, Rumania, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre, Albania, Turquía y algunos Estados de la antigua Yugoslavia.

<sup>16</sup> En el Consejo Europeo de junio de 1993 se enunciaron como condiciones que debían cumplirse para ser miembro de la UE las siguientes: tener instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los derechos humanos, el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado viable y capaz de hacer frente a la competencia en el seno de la Unión y estar en condiciones de suscribir los objetivos de la Unión.

tante destacar que, dentro del Pilar Comunitario, cada una de las tres Comunidades Europeas constituye una organización internacional distinta de las otras dos y cada una de ellas cuenta, a diferencia de la UE, con personalidad jurídica propia.<sup>20</sup>

Todo el sistema competencial de la UE gira en torno a las Comunidades Europeas ya que, mientras éstas suponen la instauración de un sistema de mercado común a partir de la atribución a las instituciones comunitarias del ejercicio de determinadas competencias soberanas de cada uno de los Estados miembros, en el ámbito de la PESC y del Tercer Pilar los Estados miembros no han cedido el ejercicio de sus competencias a favor de ninguna organización, sin embargo existe entre ellos un alto nivel de coordinación y cooperación política que permite la más fácil adopción de acciones conjuntas.

En adelante, dada la preeminencia que guarda la CE respecto de las otras dos Comunidades Europeas, centraré en ella el estudio del Pilar Comunitario toda vez que las consideraciones que así se expresen son extrapolables, *mutatis mutandis*, a la CECA y la CEEA.

Como toda organización internacional, la CE se rige en cuanto a sus facultades por el principio de la competencia de atribución, es decir, actuará conforme a los objetivos y dentro de los límites de las competencias que le atribuye su Tratado constitutivo. Así, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido este principio al expresar en reiteradas ocasiones que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional en beneficio del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque sólo sea en campos restringidos.<sup>21</sup> Por su parte, el Consejo Europeo, en sus conclusiones a la reunión mantenida en Edimburgo durante el mes de diciembre de 1992, sostuvo que la competencia de los Estados miembros es la norma y la comunitaria la excepción.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> A pesar de que han existido propuestas para consolidar en un solo instrumento los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas —con la doble alternativa de fusionar o no las personalidades jurídicas de las tres comunidades—, a la fecha no ha sido alcanzado un acuerdo en tal sentido.

<sup>21</sup> Sentencia de 5 de febrero de 1963 en el asunto *Vand Gend & Loos* (asunto: 26/62, Rec., p. 23).

<sup>22</sup> DIEZ-HOCHLEITNER, Javier, *El Sistema Competencial de la Unión Europea*, documento proporcionado por el autor durante el Master en Derecho Comunitario de la Universidad Complutense de Madrid, 1999-2000, 94 pp.

Los preceptos diseminados en el Tratado constitutivo de la CE que concretan la atribución de competencias a favor de ésta reciben el nombre de “bases jurídicas” y, tratándose de competencias normativas o administrativas, no sólo encierran la atribución de competencia a la CE sino que, como se verá más adelante, también establecen el procedimiento conforme al cual dichos actos deberán ser aprobados.<sup>23</sup>

Por lo que respecta a los pilares no comunitarios, la PESC y el Tercer Pilar constituyen marcos de cooperación intergubernamental, es decir que los Estados miembros conservan plena competencia respecto de estas materias, sin embargo, aceptan coordinar entre sí el ejercicio de sus competencias.

Como se verá a continuación, el motor de la UE se encuentra en el Consejo Europeo, órgano al que corresponde definir e impulsar las orientaciones políticas generales de la Unión partiendo de lo prescrito por el derecho originario o constitucional previsto en los tratados fundacionales.

## 1. El Consejo Europeo

Desde 1961 había sido práctica frecuente que, a iniciativa de algún Estado miembro, se celebraran reuniones de los Jefes de Estado y de gobierno con el propósito de analizar los avances y obstáculos que presentaba el proyecto comunitario y, en su caso, buscar el consenso para las nuevas acciones que serían adoptadas. Estas reuniones, comúnmente denominadas “cumbres”, tuvieron cada vez mayor regularidad en virtud del creciente interés de sus miembros por el más pronto y eficiente desarrollo del proyecto europeo.

Como consecuencia de esta evolución, en 1987 los Estados miembros acordaron regular, mediante el AUE, la composición y periodicidad con que se efectuarían las cumbres europeas bajo la nueva forma del Consejo Europeo.

<sup>23</sup> En el Tratado constitutivo de la CE no existe un precepto que enumere los ámbitos en que los Estados miembros han reconocido competencia a la Comunidad, esta atribución se ha efectuado a través de artículos esparcidos a lo largo del texto del Tratado por lo que, para saber si la Comunidad puede actuar en un ámbito determinado, deberán analizarse sus disposiciones materiales e interpretar si en algún precepto ha operado la cesión de la correspondiente competencia.

El Consejo Europeo se encuentra compuesto por los Jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión Europea, los cuales son asistidos por sus ministros de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión, respectivamente. El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de gobierno del Estado miembro que se encuentre en ejercicio de la presidencia del Consejo de Ministros y sus conclusiones y acuerdos gozan de carácter vinculante en forma inmediata para el conjunto de las instituciones de la UE.

A partir de la creación de la UE corresponde al Consejo Europeo la adopción de las orientaciones políticas generales que definirán el rumbo de la Unión, no obstante lo cual, el Consejo Europeo no tiene una participación directa en lo relativo a la creación, aplicación y ejecución de la normativa comunitaria (Pilar Comunitario), razón por la cual carece del carácter de institución de la CE. Sin embargo, por lo que respecta a aquellos ámbitos no comunitarios incluidos en la UE bajo un régimen de cooperación política (PESC y Tercer Pilar), corresponde al Consejo Europeo la definición de las políticas generales que, a partir de los acuerdos alcanzados en las "cumbres", serán instrumentadas de forma conjunta por los Estados miembros.

## 2. Las instituciones comunitarias

El ejercicio de las facultades que corresponden a cada una de las Comunidades Europeas se encuentra a cargo de cinco instituciones comunes de carácter supranacional, a saber: la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

Esta unidad institucional tiene su origen en 1957 cuando, como consecuencia de la creación de la CEE y de la CEEA, las altas partes contratantes acordaron la concurrencia en dos instituciones de aquellas facultades que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, corresponderían a cada una de las Comunidades Europeas en lo relativo a la representación de los pueblos europeos (Asamblea, hoy Parlamento Europeo) y al control jurisdiccional último del derecho comunitario (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). Más adelante, igualmente con el propósito de reunir en una sola institución las competencias que cada una de las tres Comunidades atrib

buía a sus respectivos órganos ejecutivos, en 1965 fue celebrado un Tratado de fusión de los Ejecutivos Europeos que supuso, además, la redefinición de las facultades que a partir de entonces corresponderían a la Comisión Europea.

Por último, en 1975 es creado el Tribunal de Cuentas al que corresponde, en su carácter de representante de los contribuyentes, la comprobación de que los recursos existentes son invertidos de acuerdo con los objetivos y normas presupuestarias acordados en el seno de la UE.

## 3. La Comisión de la Unión Europea

La Comisión representa el interés comunitario de los Estados miembros y constituye el motor de la normativa comunitaria al contar con la facultad de iniciativa de diversos actos; asimismo, le corresponde velar por el correcto desenvolvimiento del ordenamiento comunitario, para lo cual cuenta con la facultad de incoar el procedimiento sancionador previsto por el Tratado constitutivo de la CE en los supuestos de incumplimiento del derecho comunitario por parte de algún Estado miembro.

La Comisión se encuentra compuesta por veinte Comisarios Europeos cuyo nombramiento corresponde a los quince Estados miembros, debiendo comprender al menos un nacional de cada uno de éstos y sin que el número de integrantes en posesión de dicha nacionalidad pueda exceder de dos. Los nombramientos son por un periodo de cinco años y su mandato es renovable.

El Presidente de la Comisión es elegido por los jefes de Estado o de gobierno reunidos en el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo.

Los Comisarios Europeos deberán ejercer sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad, por lo cual, no podrán solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo.

## 4. El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros

A diferencia de la Comisión, en el Consejo de la UE son representados los intereses de los Estados miembros mediante su participación a través de un representante de rango ministerial facultado para com-



prometer a su gobierno. Su presidencia es ejercida por periodos de seis meses conforme al principio de rotación de cada Estado miembro y de acuerdo con el orden acordado unánimemente en el propio Consejo.<sup>24</sup>

En razón de sus funciones, el Consejo de Ministros no tiene un equivalente en ningún lugar del mundo; en su seno los Estados miembros legislan para la UE, establecen sus objetivos políticos y coordinan sus políticas nacionales. Así, es un cuerpo que reúne las características tanto de una organización supranacional como intergubernamental y sus decisiones son adoptadas por unanimidad, por mayoría simple o por mayoría cualificada, según la materia de que se trate.<sup>25</sup>

En lo referente a la PESC y al Tercer Pilar, corresponde al Consejo de Ministros la promoción de iniciativas y la toma de decisiones, siendo la unanimidad la regla general para estos dos pilares.<sup>26</sup>

## 5. El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo se encuentra formado por 626 diputados, elegidos cada cinco años por sufragio universal directo de los ciudadanos de la UE. Reúne todas las tendencias en grupos políticos europeos: socialistas, democristianos, liberales, radicales, comunistas, ecologistas, regionalistas, extrema derecha, etcétera.

En un primer momento, el Tratado constitutivo de la CEE le concedió solamente la función de consulta dentro del procedimiento legislativo, correspondiendo a la Comisión proponer y al Consejo de Ministros decidir la legislación. Sin embargo, desde 1987 sus res-

<sup>24</sup> El orden acordado por las partes es el siguiente: Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca y Grecia. Actualmente, desde el 1 de julio de 2001 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, la presidencia se encuentra a cargo de Bélgica.

<sup>25</sup> Para tales efectos, el Tratado constitutivo de la CE prevé un sistema de votación ponderada de la siguiente forma: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido contarán con 10 votos cada uno; España con 8 votos; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal con 5 votos cada uno; Austria y Suecia con 4 votos cada uno; Irlanda, Dinamarca y Finlandia con 3 votos cada uno, y Luxemburgo con 2 votos. En tal virtud, la mayoría cualificada sólo podrá ser alcanzada al existir 62 votos favorables en el Consejo de Ministros.

<sup>26</sup> En consecuencia, corresponde al Consejo de Ministros la celebración, en nombre de la CE, de los acuerdos internacionales que ésta celebre con uno o más Estados u organizaciones internacionales.

ponsabilidades se han ampliado gradualmente y sus poderes se han fortalecido, actualmente se reparte con el Consejo de Ministros el poder de decisión en un gran número de tareas.

El Parlamento Europeo ejerce el control democrático sobre las actividades de la Comisión, ya que con dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que lo componen, puede adoptar una moción de censura que obligue a los miembros de la Comisión a renunciar colectivamente a sus cargos.<sup>27</sup>

## 6. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuenta con una jurisdicción de naturaleza permanente, es tanto el intérprete supremo del ordenamiento jurídico comunitario como el titular del monopolio de rechazo en aquella actividad de las instituciones comunitarias que resulte incompatible con dicho ordenamiento.

Esta institución proporciona la tutela judicial necesaria para garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados fundacionales, así como en todas las actividades de la CE.

El Tribunal de Justicia ha constituido un elemento fundamental para la profunda implantación del derecho comunitario en las realidades jurídicas de los Estados miembros, esto se debe principalmente a que, gracias a una estrecha cooperación con los órganos administrativos y jurisdiccionales nacionales a través del denominado "procedimiento prejudicial", se ha conseguido una concepción, interpretación y aplicación uniforme del ordenamiento jurídico comunitario por parte de todos los Estados miembros.

Hasta el 1 de septiembre de 1989 el Tribunal de Justicia había funcionado como instancia única, sin embargo, en esa fecha el Consejo de Ministros agregó a dicha institución un Tribunal de Primera Instancia con el objeto de mejorar la protección jurisdiccional de los justiciables y permitir que aquél se concentrara en su objetivo fundamental de velar por la interpretación uniforme del derecho comunitario.

<sup>27</sup> El control parlamentario también puede ejercerse a través de la creación de comités de investigación y mediante la formulación de preguntas escritas u orales a la Comisión y al Consejo.

Básicamente, el Tribunal de Justicia conoce de dos clases de asuntos: a) recursos directos interpuestos por alguna institución comunitaria o por un Estado miembro, y b) cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que requieren de una decisión sobre una cuestión de derecho comunitario que les permita dictar una resolución en el asunto que estén conociendo.

Por su parte, el Tribunal de Primera Instancia es competente para conocer de todos los recursos interpuestos por los particulares contra actos de las instituciones y los órganos comunitarios; sus sentencias pueden ser objeto de un recurso de casación, limitado a cuestiones de derecho, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Es importante destacar que, de acuerdo con el Tratado constitutivo de la CE, el Tribunal de Primera Instancia no constituye una institución distinta del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, encontrándose integrado cada uno de estos tribunales por quince jueces designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros.

## 7. El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas, como ya se ha mencionado, tiene a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y gastos de la CE; asimismo, controla la legalidad y regularidad de dichos ingresos y gastos asegurando una buena gestión financiera. No obstante lo anterior, la responsabilidad fundamental de supervisar y gestionar los fondos comunitarios corresponde a los Estados miembros, ya que éstos se encuentran encargados de la redistribución de aproximadamente el 80 por ciento del presupuesto europeo, siendo responsables del control de los gastos y de la revisión de cuentas.

Este Tribunal se encuentra compuesto por quince miembros, uno por cada país miembro de la UE.

## V. LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

Como ya se ha apuntado, compete a la Comisión la facultad de iniciar los actos legislativos comunitarios mientras que el poder de decisión respecto de las propuestas así planteadas corresponde al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo quienes, en diversos grados

y según la materia tratada, comparten el poder legislativo propiamente dicho.

Tanto la naturaleza de los actos legislativos como el procedimiento a seguir para su adopción se encuentran determinados por la base jurídica que faculta a las instituciones comunitarias para regular una materia específica. De esta forma, el derecho comunitario puede tomar alguna de las cuatro formas siguientes: a) Reglamentos, que tienen alcance general y aplicación directa sin necesidad de medidas nacionales de transposición para llevarlos a efecto; b) Directivas, que son obligatorias para los Estados miembros en cuanto a los objetivos por ellas perseguidos y que facultan a las autoridades nacionales para adoptar la forma y medios necesarios para su aplicación dentro de cada uno de dichos Estados miembros; c) Decisiones, que obligan en todos sus términos a quienes se encuentren dirigidas, ya sean Estados miembros, personas morales o personas físicas, y d) Recomendaciones y dictámenes, que carecen de fuerza vinculante tanto en el ámbito comunitario como en el nacional de cada Estado miembro.

En cuanto a los procedimientos legislativos existentes, igualmente será el fundamento o base jurídica la que determine, como regla general, cuál de los siguientes caminos deberá elegirse:

- Procedimiento de Consulta: Deberá solicitarse el dictamen del Parlamento Europeo antes de la adopción por el Consejo de Ministros de una propuesta legislativa de la Comisión. Dicho dictamen no es de naturaleza vinculante.<sup>28</sup>
- Procedimiento de Cooperación: Supone dos lecturas por parte del Parlamento Europeo ya que, a partir de la tramitación correspondiente al procedimiento de consulta, el Consejo de Ministros adoptará una posición común que será nuevamente sometida a la consideración del Parlamento quien podrá rechazarla o mejorarla mediante las enmiendas que estime oportunas. La posición común así reexaminada será objeto de revisión por parte de la Comisión, la cual emitirá un dictamen que quedará a la consideración y decisión del Consejo de Ministros.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Artículos 192 y 250 del Tratado constitutivo de la CE.

<sup>29</sup> Artículo 252 del Tratado constitutivo de la CE.

- Procedimiento de Codecisión: Si el Consejo de Ministros no considera debidamente en su posición común el dictamen que en segunda lectura emita el Parlamento Europeo, éste podrá impedir su adopción por el Consejo. Para prevenir este rechazo se prevé la intervención de un Comité de Conciliación compuesto de forma paritaria por representantes de ambas instituciones y con la participación de la Comisión, al cual corresponderá la búsqueda del acuerdo sobre un proyecto de texto conjunto que pueda superar el derecho de veto que, en tercera y última lectura, corresponde al Parlamento Europeo.<sup>30</sup>
- Procedimiento de Dictamen Conforme: Tiene gran similitud con el procedimiento de consulta, sin embargo, en este procedimiento el dictamen del Parlamento Europeo resulta vinculante respecto del texto legislativo que se le presenta. Este dictamen sólo podrá ser de aprobación o de rechazo a la propuesta respectiva, ya que carece de facultades para modificarla.<sup>31</sup>

Como ya se ha señalado, el poder decisorio del Consejo de Ministros para la adopción de la normativa comunitaria podrá ser ejercido, atendiendo a lo prescrito por la base jurídica, mediante acuerdos unánimes o por mayoría, ya simple ya cualificada. Tratándose del Parlamento Europeo los acuerdos serán adoptados, atendiendo igualmente a la base jurídica, por mayoría simple o por mayoría absoluta.

## VI. LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS COMUNITARIAS

Las atribuciones normativas de la CE se encuentran determinadas por aquellos ámbitos materiales en que los tratados fundacionales le han conferido facultades; así, atendiendo a su alcance dentro de un ámbito material específico, las competencias comunitarias se clasifican en: exclusivas y compartidas, pudiendo estas últimas subdividirse en competencias compartidas de carácter concurrente y competencias compartidas de carácter complementario.

Las competencias exclusivas son aquéllas que excluyen *ab initio* la actuación de los Estados miembros, es decir que éstos pierden de

<sup>30</sup> Artículo 251 del Tratado constitutivo de la CE.

<sup>31</sup> Artículo 300.3 del Tratado constitutivo de la CE.

forma inmediata su competencia tanto en el plano nacional como internacional. Esta pérdida de competencia es además irreversible en el sentido de que, aun cuando las instituciones comunitarias no actúen e incluso en el extremo de que esta inacción provocara vacíos normativos, los Estados no recuperan sus prerrogativas de intervención en el ámbito de competencia atribuida, por lo que sólo les será dable intervenir en virtud de una habilitación expresa por parte de la Comunidad.<sup>32</sup>

Un ejemplo de este tipo de competencia es, por ejemplo, el control de validez de los actos comunitarios que ha sido atribuido con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Igualmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 106 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Banco Central Europeo tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en la CE. Asimismo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha resuelto en forma reiterada que el Tratado constitutivo de la CE confiere a ésta competencias exclusivas en los ámbitos de política comercial y pesca marítima.

No obstante lo anterior, la indefinición de los textos constitutivos de la CE impide identificar algún ámbito de competencia normativa o administrativa que tenga el mismo alcance, por lo que la responsabilidad de determinar la intensidad de las competencias asumidas por las instituciones comunitarias ha recaído sobre el Tribunal de Justicia quien, a partir de una labor interpretativa de las bases jurídicas, sólo ha afirmado de manera expresa esta exclusividad (referida al plano normativo) respecto de la política comercial y la gestión y conservación de los recursos pesqueros.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Ello sin perjuicio de que, en un ámbito de competencias exclusivas, los Estados miembros puedan adoptar las medidas necesarias para la ejecución (administrativa o incluso, si aquéllas así lo prevén, normativa) de las disposiciones comunitarias adoptadas, ni para que, en tanto perdure la inactividad comunitaria, se mantengan en vigor las disposiciones nacionales existentes en el momento en que la Comunidad asumió plenamente su competencia, las cuales, en virtud del principio de primacía del derecho comunitario, quedarán automáticamente desplazadas a partir de que intervenga la Comunidad. DIEZ-HOCHLEITNER, Javier, *op. cit. supra*.

<sup>33</sup> Durante la negociación del Tratado de Amsterdam un sector de la doctrina comunitaria, encabezado por Alemania, Austria y Holanda, propugnó por la inclusión de un catálogo competencial dentro del Tratado constitutivo de la CE. Esta propuesta no fue acogida por el resto de Estados miembros, ya que compartían la impresión de que la relativa ambigüedad

Por otra parte, la práctica ha demostrado que la exclusión de los Estados de esos sectores en los que la competencia comunitaria es exclusiva no es tan radical, ya porque los actos aprobados por la Comunidad dejan un marco para la acción normativa de los Estados miembros, ya porque la Comunidad tenga problemas para poner en práctica su competencia y opte por habilitar a los Estados miembros para que sean éstos quienes actúen, lo cierto es que la exclusividad es más formal que material.

Por competencias compartidas se entiende aquéllas que coexisten (estructural o coyunturalmente) con las competencias estatales, éste es el carácter que ordinariamente revisten las competencias comunitarias mientras que la exclusividad es excepcional y en ningún caso presumible.

En los ámbitos de competencias concurrentes no se produce una exclusión *ab initio* de la competencia de los Estados miembros; ya que, mientras las autoridades comunitarias no hayan intervenido en el ámbito en cuestión, los Estados conservan su competencia para legislar o asumir compromisos convencionales con países terceros. El ejercicio efectivo por parte de la Comunidad desplazará progresivamente la competencia nacional; de la misma forma, la norma comunitaria adoptada desplaza la aplicación de la normativa nacional contraria.

Así, como claramente señala el Dr. Javier Diez-Hochleitner, en los ámbitos de competencias concurrentes los Estados conservan la competencia, pero sólo pueden ejercerla hasta en tanto la Comunidad no actúe o en la medida que no contraríen los actos adoptados por ésta.<sup>34</sup> Adicionalmente, la pérdida de competencia por parte de los Estados miembros no tiene, a diferencia de lo que sucede con las competencias exclusivas, carácter irreversible, por lo que la desocupación comunitaria de algún campo permitiría que volviera a aparecer la competencia estatal.

de la línea de demarcación de las competencias estatales y comunitarias era uno de los factores que mayormente había contribuido al éxito de la CE. DIEZ-HOCHLEITNER, Javier, *op. cit. supra*.

<sup>34</sup> El ejercicio de la competencia concurrente en el plano interno por la CE supone la ocupación del campo también en el plano externo, esto es, la actuación *ad intra* de una competencia comunitaria desplaza la competencia *ad intra* y *ad extra* de los Estados miembros.

Las competencias de la CE son complementarias cuando no prevén una sustitución de los estados por parte de la Comunidad, sino la aportación de un complemento a las intervenciones de aquéllos.

### 1. Las competencias implícitas

Los ámbitos materiales en los que la CE cuenta con competencias normativas resultan bastante difusos en la mayoría de los casos, por ello la actividad normativa comunitaria ha recurrido constantemente a lo que la doctrina denomina "cláusula general de apoderamiento", la cual permite a la Comunidad adoptar medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.<sup>35</sup>

Así, al resultar difícil encontrar una disposición nacional que no tuviera incidencia en el mercado común, la experiencia comunitaria hasta el inicio de la vigencia del AUE supuso una interpretación generosa de dicha cláusula, existiendo además la posibilidad de acudir, en aquellos supuestos en que lo anterior resultare insuficiente, a la "cláusula de cierre del sistema" contenida en el artículo 308 del Tratado constitutivo de la CE, la cual establece que cuando una acción comunitaria resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

El ejercicio de estas dos facultades comunitarias nunca ha sido objeto de protesta por parte de los Estados miembros; ya que ambas funcionan sobre la base de la unanimidad en el Consejo de Ministros y, por ello, no podrían oponerse a lo que han aprobado en el procedimiento comunitario.

Ahora bien, a partir del inicio de la vigencia del AUE, la adición del artículo 100 A (actualmente 95) en el Tratado constitutivo de la CE

<sup>35</sup> De acuerdo con el artículo 94 del Tratado constitutivo de la CE, estos actos comunitarios tendrán la forma de directivas, las cuales serán adoptadas por unanimidad en el Consejo de Ministros, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

permitió a ésta continuar con la labor de armonización o aproximación de la normatividad de los Estados miembros, pero ya no en función del mercado común sino del mercado interior, el cual, a diferencia del primero, es definido en el artículo 14 de dicho Tratado como un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado. La disposición prevista por el artículo 95 es también una cláusula general de apoderamiento pero, a diferencia de aquélla prevista por el artículo 94, impone el procedimiento de codecisión para la toma de decisiones, esto es, la mayoría cualificada en el Consejo de Ministros y el derecho de veto del Parlamento Europeo.

#### VII. TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

En 1975 México y la CEE suscribieron un acuerdo marco de cooperación que sería sustituido en 1991 por un nuevo acuerdo marco que, en el contexto de los denominados acuerdos de tercera generación, incluyó diversos temas objeto de cooperación entre las partes, a saber: industria, minería, propiedad intelectual, normas y criterios de calidad, ciencia y tecnología, pesca y piscicultura, energía, protección del medio ambiente, gestión de recursos naturales, servicios (incluidos los financieros), turismo, transporte, telecomunicaciones e informática, promoción de inversiones, salud pública, lucha contra el narcotráfico y comercio entre otros.

La cooperación comercial prevista por el acuerdo marco de 1991, aún vigente, no supone el otorgamiento de un trato preferencial entre las partes, éstas únicamente se comprometen a promover la expansión y diversificación del comercio bilateral a través del intercambio de información y de consultas en materia arancelaria, de requerimientos sanitarios y técnicos, de legislación y prácticas relacionadas con el comercio, así como sobre las medidas antidumping y cuotas compensatorias que llegaren a aplicarse.

Con el objetivo de profundizar las relaciones económicas, políticas y de cooperación entre México y la UE, el 8 de diciembre de 1997 fueron suscritos los siguientes instrumentos jurídicos:

- a) Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la CE y sus Estados miembros, por la otra. Este instrumento es más conocido como Acuerdo Global.
- b) Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la CE, por la otra. Este instrumento es más conocido como Acuerdo Interino.
- c) Declaración Conjunta entre los Estados Unidos Mexicanos y la CE y sus Estados miembros.

El Acuerdo Interino fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 23 de abril de 1998 y por el Parlamento Europeo el 13 de mayo de 1998. Este Acuerdo entró en vigor el 1 de julio de 1998 y comprende únicamente las materias de competencia comunitaria exclusiva.

El Acuerdo Global fue aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de mayo de 1999 y ha sido aprobado por la totalidad de los Estados miembros de la UE, mientras que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión lo aprobó el 20 de marzo de 2000. Este acuerdo establece como fecha de inicio de vigencia el 1 de julio de 2000 y comprende tanto las materias de competencia comunitaria exclusiva, como aquéllas de competencia compartida entre la CE y los Estados miembros, tanto en materia comercial como de diálogo político y cooperación.

Anticipando que el proceso de aprobación legislativa de cada uno de los quince Estados miembros de la UE podría demorar y disminuirse con ello el impulso negociador de las partes, éstas previeron la posibilidad de iniciar lo antes posible las negociaciones tendentes a la liberalización comercial y poner en vigor sus resultados una vez cumplidas las exigencias constitucionales de la totalidad de dichos Estados miembros. Así, una vez que los procesos de aprobación legislativa del Acuerdo Global concluyeran, el Acuerdo Interino perdería vigencia y subsistiría un solo Acuerdo integral tendente al establecimiento de una zona de libre comercio entre las partes, con base en el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de servicios, que forma parte del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

En la misma fecha de suscripción de los Acuerdos mencionados, las partes suscriptoras del Acuerdo Global efectuaron una Declaración Conjunta que permitió llevar a cabo las negociaciones de los temas de competencia compartida en materia comercial.

El Acuerdo Interino contempla los objetivos de la negociación en materia de liberalización comercial, a efecto de lo cual establece un Consejo Conjunto que, integrado por autoridades mexicanas y comunitarias, es el encargado de adoptar las decisiones que establezcan:

- a) Las medidas y el calendario para la liberalización bilateral, progresiva y recíproca de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes, en específico en materia de liberalización arancelaria; reglas de origen y cooperación aduanera; medidas antidumping y cuotas compensatorias; medidas de salvaguardia; normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; medidas sanitarias y fitosanitarias; excepciones generales y restricciones en caso de dificultad por balanza de pagos;
- b) La apertura gradual y recíproca de los mercados de contratación pública;
- c) Las medidas apropiadas para evitar distorsiones o restricciones de la competencia que pudieran afectar significativamente el comercio entre México y la CE, a través de mecanismos de cooperación y coordinación entre sus autoridades competentes en la materia;
- d) Las medidas apropiadas para asegurar una efectiva y adecuada protección en materia de propiedad intelectual, a través de un mecanismo de consulta entre las partes con miras a alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias en caso de dificultades en la protección de la propiedad intelectual, y
- e) Un procedimiento específico para la solución de controversias relacionadas con los temas anteriores.

El Acuerdo Global comprende tres rubros, el de diálogo político, el de cooperación y el comercial. El primero busca establecer lazos duraderos de solidaridad que contribuyan a la estabilidad y prosperidad de las regiones respectivas, incluso mediante iniciativas conjuntas en el plano internacional; el segundo se integra por treinta áreas

que corresponden tanto a aquéllas previstas por el Acuerdo de 1991 como a nuevas materias que, en su conjunto, se encontrarán sujetas a un nivel de cooperación mayor, y el tercero que, al igual que el Acuerdo Interino, establece las bases para la negociación de disciplinas específicas en el ámbito de competencias comunitarias exclusivas y compartidas.

Este Acuerdo igualmente incorpora un Consejo Conjunto integrado por autoridades mexicanas y comunitarias que, además de adoptar decisiones en las materias comprendidas por el Acuerdo Interino, cuyas disposiciones respectivas reproduce, se encuentra encargado de adoptar las decisiones que establezcan:

- a) Las medidas necesarias para la liberalización progresiva y recíproca del comercio de servicios;
- b) Las medidas y el calendario para la supresión progresiva y recíproca de restricciones respecto a movimientos de capital y pagos entre las partes;
- c) Las medidas específicas en materia de propiedad intelectual, tomando en cuenta, en particular, las convenciones multilaterales relevantes, y
- d) Un procedimiento específico para la solución de controversias relacionadas con los temas anteriores.

Adicionalmente, el Acuerdo Global contiene una disposición que establece que al momento de su entrada en vigor, toda decisión adoptada por el Consejo Conjunto establecido en el Acuerdo Interino será considerada como adoptada por el Consejo Conjunto propio del Acuerdo Global. Por ello, y en virtud de que las materias comprendidas por el Acuerdo Interino no requieren la aprobación de los órganos legislativos de los Estados miembros de la UE, la decisión que deriva del Acuerdo Global no reproduce las disposiciones del Acuerdo Interino.

Las únicas disposiciones que se encuentran contenidas tanto en la decisión que deriva del Acuerdo Interino como en aquélla que deriva del Acuerdo Global, son las relativas a la solución de controversias, ya que, ante la posibilidad de que entraran en vigor en distintos momentos y en virtud de la diferencia en el contenido y alcance de ambas decisiones, las partes debían contar con un mecanismo efectivo de solución de controversias que fuera específicamente aplicable.

Mediante la decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Global se consolida el grado de apertura vigente en las respectivas legislaciones nacionales; asimismo se garantiza, a través de las figuras de "trato nacional" y "trato de nación más favorecida", que ninguna de las partes adoptará una legislación más restrictiva.

Es importante señalar que en lo referente a la supresión de aranceles aduaneros sobre la importación, las disposiciones relativas serán aplicables únicamente a aquellos productos que sean "originarios" del territorio de las partes, de acuerdo con las reglas de origen establecidas por el anexo III del Acuerdo Global.<sup>36</sup> Tratándose de la eliminación de aranceles aduaneros sobre la exportación, las disposiciones relativas se aplicarán a todos los bienes exportados desde el territorio de una parte al territorio de la otra parte.<sup>37</sup>

Adicionalmente, el Acuerdo Global establece una cláusula de salvaguardia para aquellas importaciones que se efectúen en cantidades elevadas y bajo condiciones que causen o amenacen causar perjuicio grave a la industria nacional que produzca bienes similares o directamente competidores en el territorio de la otra parte, o bien, perturbaciones graves en cualquier sector de la economía o dificultades que pudieran provocar un deterioro grave en la situación económica de una región de la parte importadora. En tales supuestos, la parte importadora podrá adoptar medidas apropiadas bajo las condiciones y de conformidad con los procedimientos previstos por el artículo 15 de dicho Acuerdo.

<sup>36</sup> Estas reglas buscan asegurar que los beneficios del tratamiento preferencial permanezcan en la región, que se estimule el abastecimiento regional de insumos y se promueva el incremento de la inversión productiva en dicha región.

<sup>37</sup> A efecto de lo cual se establecen Calendarios de Desgravación para cada una de las partes.