

Tema B.9.

La Unió Europea

1. Origen històric de la Unió Europea

2. L'ordenament jurídic comunitari: dret comunitari originari i dret derivat

2.1. El dret comunitari originari

2.2. El dret comunitari derivat

2.3. Relacions entre el dret comunitari i el dret dels estats membres

3. Institucions comunitàries

3.1. El Consell de la Unió Europea

3.2. La Comissió europea

3.3. El Parlament europeu

3.4. El Tribunal de Justícia

Tema B.9.

La Unió Europea

La Unió Europea és una organització supraestatal, basada en la unitat política, econòmica i monetària, construïda mitjançant la signatura de diversos tractats internacionals entre els països que en formen part. Aquests tractats estableixen l'existència d'unes institucions comunes (el Consell, la Comissió, el Parlament i el Tribunal de Justícia) en què els estats membres, mitjançant un acte de cessió de sobirania, deleguen a la Unió l'exercici de competències normatives, de gestió i de control polític per aconseguir una sèrie d'objectius comuns: principalment l'establiment d'un mercat únic en el qual mercaderies, capitals, serveis i ciutadans puguin circular lliurement; però també la cooperació en la política exterior i la seguretat comuna i en assumptes de justícia i interior. La progressiva unificació d'aquests sectors, els propis del nucli essencial de la sobirania estatal, l'assumpció de les plenes competències en matèria de política financera (amb l'establiment d'una moneda comuna), comporta que la Unió Europea substitueixi l'estat en l'exercici d'una part important de les seves competències tradicionals.

La Convenció sobre el Futur d'Europa ha elaborat, amb data 10 de juliol de 2003, un Projecte de tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa. El Consell Europeu ha decidit que la firma del Tractat Constitucional de la UE se celebri a Roma el dia 29 d'octubre de 2004. La signatura d'aquest Tractat necessita la posterior ratificació per part de cada un dels estats membres de la Unió que en alguns casos s'ha d'aprovar en referèndum.

1. Origen històric de la Unió Europea

Amb la signatura del Tractat de la Unió Europea a Maastricht, el 7 de febrer de 1992, es culmina tot un procés d'integració política i econòmica que es va iniciar el 1951 amb la signatura del Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (CECA), al qual va seguir els tractats de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) i de l'Energia Atòmica (EURATOM), signats a Roma el 25 de març de 1957 per Bèlgica, Països Baixos, Luxemburg, França, Itàlia i la República Federal d'Alemanya.

Espanya s'incorpora a la Unió Europea mitjançant la signatura del Tractat d'Adhesió, autoritzat per la Llei orgànica 10/1985, de 2 d'agost. D'acord amb el Tractat, a partir de l'1 de gener de 1986 el dret comunitari originari fins aleshores vigent, així com totes les normes que s'aprovin amb posterioritat, s'incorporen com un tot a l'ordenament jurídic espanyol.

El Tractat de la CEE pretenia fonamentalment la instauració d'un mercat comú, per reactivar l'economia dels països membres a través d'una integració de les seves respectives economies. La primera conseqüència pràctica fou la supressió dels drets de duanes per generar una zona de lliure comerç de mercaderies, capital i treball entre els països membres. Tot això havia de ser completat mitjançant l'establiment d'un marc jurídic propi de drets fonamentals.

Així, el projecte inicial de comunitats europees no es conformava exclusivament amb la creació d'un únic espai econòmic, ni tampoc amb la presència dels estats signataris del Tractat de Roma de 1957, sinó que preveia la seva expansió en un doble sentit:

a) Ampliar el seu marc geogràfic amb la integració de nous estats. Així, per efecte de les diferents adhesions que s'han anat produint, les comunitats han passat dels sis estats originaris (Alemanya, França, Bèlgica, Itàlia, Luxemburg i els Països Baixos) als que la conformen actualment.

L'ampliació de 2004 va elevar a 25 els seus estats membres (es van incorporar Xipre, República Txeca, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Polònia, Eslovàquia i Eslovènia).

Bulgària i Romania van ingressar a la UE al gener de 2007.

b) Aprofundir en les relacions entre els socis comunitaris per assolir una veritable unitat política, econòmica i monetària.

Els tractats inicials foren seguits més endavant pel Tractat de Brussel·les, de 8 d'abril de 1965, pel qual es van unificar algunes de les institucions de les tres comunitats anteriors, que formalment eren independents les unes de les altres, com la Comissió i el Consell. Els tribunals de justícia i les assemblees legislatives de les tres comunitats ja havien estat unificats mitjançant la signatura d'un conveni específic a Roma el mateix dia 25 de març de 1957, i per l'Acta Única Europea (AUE), signada a Luxemburg el 17 de febrer de 1986, mitjançant la qual es creà un mercat interior com a únic espai econòmic entre els estats membres, amb plena llibertat de circulació de les persones, els béns, els serveis i els capitals. Aquest objectiu ja figurava entre les finalitats bàsiques de les comunitats europees des de la seva creació.

El Tractat de la Unió Europea (TUE), signat a Maastricht el 7 de febrer de 1992, mereix un comentari més detallat en la mesura que estableix un nou sistema de cooperació política i econòmica i recull els mecanismes per a la integració econòmica i monetària per fer compatibles dues orientacions polítiques contraposades sobre el model que havia d'adoptar la Comunitat: la d'aquells estats membres que pretenien conservar la pròpia sobirania en matèria de política exterior, seguretat, justícia i assumptes interiors, amb la d'altres estats membres, més orientats cap a una visió més federalista i que defensaven una integració de tipus federal.

En aquesta línia, el Tractat de Maastricht va introduir importants reformes als tractats constitutius, desenvolupant i integrant la cooperació de tipus governamental entre els estats membres a través de la institució de la política exterior i seguretat comuna (PESC) i de la cooperació en els àmbits de la justícia i dels assumptes d'interior (CJAI).

Dins d'aquests àmbits s'inclou la cooperació en les matèries d'interès comú següents: la política d'asil; el creuament de persones per les fronteres i la política duanera; la política d'immigració de nacionals de tercers països; la lluita contra el narcotràfic; la prevenció policial i la lluita contra el terrorisme per assegurar un major grau de seguretat per als ciutadans de la Unió; la lluita contra el frau econòmic transnacional, i la cooperació judicial en matèria civil i penal.

D'aquesta forma, el Tractat situava l'actuació de la PESC i la CJAI en una estructura institucional única que ha estat descrita com la d'un temple grec, amb un frontispici constituït per disposicions comunes, que reposa sobre tres pilars (o columnes), corresponents als sectors de les comunitats europees, de la PESC i de la CJAI (sovint designada com el "tercer pilar").

El Tractat d'Amsterdam, signat el 2 d'octubre de 1997, reformava els tractats de la Unió i de creació, especialment en l'àmbit institucional, però no va ser capaç de resoldre les qüestions més problemàtiques que comporta la futura ampliació de la Unió Europea, com la composició de la Comissió o la ponderació del vot entre els estats en el Consell.

Finalment, el Tractat de Niça, de 2001, torna a modificar els tractats fundacionals i de la Unió per poder adaptar les institucions comunitàries en la perspectiva de l'ampliació de la Unió Europea als països de l'est d'Europa.

El Consell Europeu de Laeken, reunit el desembre de 2001, va dictaminar que la Convenció sobre el Futur d'Europa presentés un Projecte de tractat pel qual s'instituiria una Constitució per a Europa. La Convenció tenia per missió complir els quatre punts abordats per la Declaració de Niça sobre el futur de la Unió Europea. El treball de la Convenció queda reflectit en la fusió i reorganització dels tractats existents en forma d'un Projecte de Constitució i dotant la Unió Europea d'una única personalitat jurídica. La Constitució incorpora la Carta de Drets Fonamentals proclamada pel Consell Europeu de Niça.

La Convenció ha acordat una important millora de la naturalesa democràtica de la Unió. La Constitució incorpora un considerable paper del Parlament Europeu, duplicant l'àmbit de legislació per codecisió, que passa a ser el procediment legislatiu normal de la Unió i una substancial simplificació dels procediments legislatius. Les competències de la Unió s'han aclarit i classificat per la qual cosa s'espera millorar de forma substancial la seva eficàcia. D'altra banda, la reducció dels instruments jurídics ha de permetre una millor comprensió per part dels ciutadans.

No obstant això, el rebuig a la Constitució europea que van expressar els ciutadans de França i Holanda situen la viabilitat d'aquesta norma bàsica en un escenari imprevisible.

2. L'ordenament jurídic comunitari: dret comunitari originari i dret derivat

Les fonts del dret comunitari europeu es divideixen entre dret originari (o primari), format pels tractats constitutius de la Unió, i dret derivat o secundari, constituït per tots els actes normatius dictats pels òrgans comunitaris.

2.1. El dret comunitari originari

Per dret comunitari originari s'entén el conjunt de normes que formen els tractats internacionals que van crear inicialment les comunitats europees, així com tots aquells altres tractats que posteriorment els han anat modificant i que han conduït a la construcció de la Unió Europea.

Aquest conjunt de tractats forma una espècie de constitució europea, en la mesura que actua com a norma fundacional de la Unió, en regula l'organització, el funcionament i les competències que té per transferència dels diversos estats sobirans que en formen part. D'aquesta manera, el dret comunitari originari ocupa un lloc preeminent en la jerarquia normativa de les fonts del dret comunitari, en la mesura que preveu els diferents tipus de normes que els òrgans comunitaris poden dictar en exercici de les seves competències

Concretament, el dret comunitari originari està integrat pels tractats següents, que tenen eficàcia directa en els estats membres de la Unió:

- El Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica del Carbó i l'Acer (CECA), signat a París el 18 d'abril de 1951.
- El Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (CEE), signat a Roma el 25 de març de 1957.
- El Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (EURATOM), signat a Roma el 25 de març de 1957.
- El Tractat de Brussel·les, de 8 d'abril de 1965.
- L'Acta Única Europea (AUE), signada a Luxemburg el 17 de febrer de 1986.
- El Tractat de la Unió Europea (TUE), signat a Maastricht el 7 de febrer de 1992.
- El Tractat d'Amsterdam, signat el 2 d'octubre de 1997.
- El Tractat de Niça, signat el 26 de febrer de 2001.

2.2. El dret comunitari derivat

El conjunt d'actes adoptats per les institucions comunitàries per complir els objectius dels tractats constitueix el dret comunitari derivat. El caràcter derivat d'aquest dret resulta de la seva subordinació als tractats, ja que només es poden aprovar els actes previstos en aquests i d'acord amb el procediment prèviament fixat. Dins el dret comunitari derivat, es poden distingir els actes obligatoris i els actes no obligatoris.

2.2.1. Actes obligatoris

Reglaments: Són actes que tenen abast general, són obligatoris i directament aplicables en cada estat membre. Això implica que els reglaments tenen com a destinataris tots els estats membres; que els estats no poden modificar-ne el contingut, atès el seu caràcter vinculant, i que l'aprovació del reglament per la institució comunitària competent i la seva publicació en el Diari Oficial de la Comunitat Europea comporta que és directament aplicable en els estats membres sense necessitat de cap acte de recepció.

Directives: Són actes obligatoris que vinculen jurídicament el seu destinatari, però no tenen eficàcia jurídica immediata. Mitjançant les directives s'imposa als estats destinataris una obligació de resultat (aquests han d'assolir un determinat objectiu) i deixen a la seva elecció la manera i els mitjans per complir el que disposa la directiva. La directiva fixa un termini perquè els estats facin els actes dirigits a donar-hi compliment. Per tant, les directives no produeixen de manera immediata i directa un dret uniforme per a tots els estats membres, sinó que la seva finalitat és impedir que es produeixin diferències en els estats respecte a determinats objectius, i són els mateixos estats els que han de decidir com assoleixen aquests objectius.

Decisions: Són actes particulars, obligatoris per als seus destinataris, que poden ser estats membres o persones físiques o jurídiques. Els seus efectes jurídics comencen a partir de la notificació als destinataris.

2.2.2. Actes no obligatoris

Recomanacions: Tracten d'orientar i promoure un determinat comportament. No tenen caràcter vinculant per als seus destinataris.

Dictàmens: Expressen un judici o valoració respecte a una determinada actuació d'un o més estats membres. No tenen efectes vinculants.

2.3. Relacions entre el dret comunitari i el dret dels estats membres

Les relacions entre el dret comunitari i el dret dels estats membres es regeixen per tres principis: l'autonomia institucional, l'efecte directe i la primàcia.

2.3.1. L'autonomia institucional

Aquest principi significa que l'execució del dret comunitari pels estats membres s'ha d'adequar a les regles de dret intern respecte als òrgans competents i el procediment a seguir per a l'execució. En aquest sentit, a l'ordenament espanyol, l'execució del dret comunitari ha de respectar els criteris de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, i l'execució correspon a l'òrgan que té la competència sobre la matèria a executar.

2.3.2. L'efecte directe

En un sentit formal, l'efecte directe implica que les normes comunitàries no necessiten de cap acte de recepció dels estats membres per integrar-se en el seu ordenament jurídic, la seva integració és directa. En un sentit material, l'efecte directe implica que les normes comunitàries creen directament drets i obligacions, i són aplicables directament pels tribunals dels estats membres en la resolució dels conflictes que se'ls plantegin.

2.3.3. La primacia

La primacia de les normes comunitàries comporta que quan, per la resolució d'un determinat supòsit, es constati que hi ha dues normes aplicables, una comunitària i una altra d'interna, però que són contradictòries, s'ha d'aplicar la norma comunitària davant de la interna. Això no implica que la norma interna deixi de formar part de l'ordenament, sinó que no és aplicable en la resolució d'aquell supòsit.

3. Institucions comunitàries

3.1. El Consell de la Unió Europea

El Consell és l'òrgan intergovernamental, en què els membres representen els interessos del seu estat dins l'àmbit de la Unió Europea. Està integrat per un representant de cadascun dels estats membres. Aquests representants actuen en nom dels governs dels seus estats, seguint les instruccions que els dicten. Els membres del Consell no són fixos, ja que, depenent dels assumptes a tractar, poden comparèixer diferents representants dels estats. Per tant, hi ha un únic Consell amb diferents composicions. Així, quan es tracten matèries generals o relatives als pilars governamentals, hi intervenen els ministres d'afers exteriors dels estats. Si es tracten matèries específiques, intervenen els responsables ministerials d'aquestes matèries. També hi ha supòsits en què intervenen els caps d'estat i de govern dels estats membres. La Presidència del Consell correspon rotativament per un període de sis mesos a cadascun dels estats membres. Les decisions del Consell s'adopten preferentment d'acord amb el principi de majoria qualificada, i s'introdueix un criteri ponderat mitjançant el qual s'assigna a cada estat membre un nombre determinat de vots. Les competències del Consell són:

- a) Legislatives: té poders normatius, aprova les normes generals com reglaments, directives o decisions.
- b) D'execució: li correspon l'execució normativa dels actes adoptats.
- c) De coordinació: té el poder de coordinació entre els estats membres i les comunitats.
- d) En matèria de relacions exteriors: el Consell, amb la Comissió, ha de garantir la coherència del conjunt de l'acció exterior de la Unió Europea.

3.2. La Comissió europea

La Comissió és un òrgan independent dels estats membres i la seva missió és vetllar i protegir els interessos comunitaris. Està integrada per vint-i-set membres, elegits per raó de la seva competència general i sempre que ofereixin garanties d'independència. Els governs dels estats membres, de comú acord, nomenen els membres de la Comissió prèvia aprovació de la composició pel Parlament de la Unió. Els components de la Comissió actuen amb independència dels estats i en defensa de l'interès general de la Unió. La Comissió actua d'acord amb el principi de col·legialitat, que implica que els acords s'adopten per la majoria de membres. Les competències de la Comissió són:

- a) D'iniciativa: els actes que aprova el Consell són a proposta de la Comissió.
- b) De control: ha de vetllar per l'aplicació dels tractats i de les disposicions adoptades en desenvolupament d'aquests; pot perseguir les infraccions del dret comunitari.
- c) D'execució: en determinats sectors té l'execució de les normes adoptades pel Consell.

3.3. El Parlament europeu

El Parlament és l'òrgan que representa els pobles dels estats membres. Es compon de 785 membres. Els escons del Parlament es distribueixen entre els estats membres d'acord amb criteris de proporcionalitat en funció de la població (a l'Estat espanyol li corresponen 54 escons). L'elecció dels parlamentaris es fa per sufragi universal directe en cadascun dels estats membres. Els diputats del Parlament s'agrupen en grups polítics per ideologies polítiques, no per nacionalitats. La regla general per a l'adopció de decisions és la majoria absoluta del nombre de vots emesos. Les competències del Parlament són:

- a) De control polític: li correspon el control i l'orientació de la Comissió. També pot controlar el Consell.
- b) Legislatives: mitjançant tres procediments:
 - ❑ Procediment de consulta: implica que en determinats supòsits el Consell ha de demanar un dictamen del Parlament per poder aprovar certes normes.
 - ❑ Procediment de codecisió: implica que l'aprovació de determinades normes es fa conjuntament entre Parlament i Consell.
 - ❑ Procediment de dictamen conforme: permet que el Parlament pugui vetar la decisió del Consell d'aprovar algunes normes.
- c) Pressupostàries: intervé en l'elaboració i execució del pressupost comunitari.

3.4. El Tribunal de Justícia

El Tribunal de Justícia és l'òrgan que garanteix la interpretació i aplicació del dret comunitari, i juga un paper essencial en el desenvolupament de l'ordenament comunitari, atès que gran part de l'evolució d'aquest troba el seu fonament en decisions del Tribunal de Justícia.

El Tribunal de Justícia es compon de vint i set Jutges i vuit Advocats Generals designats de comú acord pels governs dels estats membres entre personalitats que ofereixen garanties d'independència i que reuneixen les condicions necessàries per a l'exercici, en els seus països, de les més altes funcions jurisdiccionals o que siguin juriconsults de reconeguda competència. Les competències del Tribunal de Justícia, entre d'altres, són:

- a) De control de les violacions del dret comunitari pels estats membres.
- b) De control de la legalitat de l'activitat o inactivitat de les institucions comunitàries.
- c) Del recurs de cassació contra les decisions del Tribunal de Primera Instància.
- d) D'emissió de dictàmens sobre la compatibilitat amb els tractats dels acords internacionals que vulgui concloure la Comunitat.
- e) De la qüestió prejudicial, quan un òrgan judicial d'un estat membre que ha d'aplicar el dret comunitari en un litigi sol·licita al Tribunal de Justícia que es pronunciï sobre la interpretació del dret comunitari originari, o sobre la interpretació i validesa del dret comunitari derivat.

L'augment de la càrrega de treball del Tribunal de Justícia va motivar la creació del Tribunal de Primera Instància. Les competències d'aquest Tribunal se centren en el coneixement dels recursos presentats per persones físiques o jurídiques, ciutadans dels estats membres, i dels litigis entre la Comunitat i els seus agents.

3.5 Altres institucions comunitàries rellevants

Cal esmentar també l'existència de les institucions següents:

- Defensor del Poble d'àmbit europeu, intermediari entre els ciutadans i les institucions de la UE
- Banc Central Europeu, responsable de la política monetària europea
- El Comitè Econòmic i Social, que representa organitzacions socials i industrials.
- El Comitè de les Regions, que representa les autoritats regionals i locals.

Idees força

1. La Unió Europea és una organització supraestatal, basada en la unitat política, econòmica i monetària, construïda mitjançant la signatura de diversos tractats internacionals entre els països que en formen part.
2. El projecte inicial de comunitats europees no es conformava exclusivament amb la creació d'un únic espai econòmic, ni tampoc amb la presència dels estats signataris del Tractat de Roma de 1957, sinó que preveia la seva expansió en un doble sentit: ampliar el seu marc geogràfic amb la integració de nous estats; i aprofundir en les relacions entre els socis comunitaris per assolir una veritable unitat política, econòmica i monetària.
3. Les fonts del dret comunitari europeu es divideixen entre dret originari (o primari), format pels tractats constitutius de la Unió, i dret derivat o secundari, constituït per tots els actes normatius dictats pels òrgans comunitaris.
4. El Consell de la Unió Europea és l'òrgan intergovernamental, en què els membres representen els interessos del seu estat dins l'àmbit de la Unió Europea. Està integrat per un representant de cadascun dels estats membres. Les decisions del Consell s'adopten preferentment d'acord amb el principi de majoria qualificada, i s'introdueix un criteri ponderat mitjançant el qual s'assigna a cada estat membre un nombre determinat de vots.
5. La Comissió europea és un òrgan independent dels estats membres i la seva missió és vetllar i protegir els interessos comunitaris, està integrada per vint-i-set membres, elegits per raó de la seva competència general i sempre que ofereixin garanties d'independència.
6. El Parlament és l'òrgan que representa els pobles dels estats membres. Els escons es distribueixen entre els estats membres d'acord amb criteris de proporcionalitat en funció de la població. L'elecció dels parlamentaris es fa per sufragi universal directe en cadascun dels estats membres.
7. El Tribunal de Justícia és l'òrgan que garanteix la interpretació i aplicació del dret comunitari, i juga un paper essencial en el desenvolupament del seu ordenament, atès que gran part de la evolució del mateix troba el seu fonament en decisions del Tribunal de Justícia.

Glossari

Acta de cessió de sobirania
Ampliació de la Unió Europea
Dictamen
Drets de duanes
Eficàcia jurídica
Jurisconsults
Litigi
Monetari
Norma funcional
Organització supraestatal
Política d'asil
Tractat internacional
Vetar
Zona de lliure comerç