



**Jacques Santer**

## **El Derecho Comunitario**

### **Instrumento de la Integración Europea**

#### Índice

Introducción

Una Comunidad de Derecho

El ejercicio en común de ciertos derechos soberanos estatales

El reparto de competencias

Un sistema de institucionalización de creación de normas

¿Cómo funciona este sistema?

Las fuentes del Derecho Comunitario

Una Europa por y para los ciudadanos

Conclusión

#### Introducción

La bella y luminosa ciudad de Alicante, «la más amable de todas las ciudades valencianas» en palabras de Joan Fuster, y más concretamente su Universidad ha tenido a bien otorgarme su más alta distinción académica, lo que me honra profundamente.

Me satisface ante todo a título personal el saberme premiado por la tierra levantina, patria de «Valencianos Universales», o lo que es lo mismo de europeos insignes de la talla del austero, parco y devoto

humanista Luis Vives; del conciso y sobrio poeta Ausiàs March; o del culto San Vicente Ferrer.

También me complace pensar que el honor otorgado al Presidente de la Comisión Europea es muestra no sólo de la renovada voluntad de apertura y de universalismo jurídico, del que Alicante y la tierra levantina han dado sobradas muestras a lo largo de su historia, sino también un oportuno gesto de solidaridad, un mensaje político de adhesión a la integración europea, sin duda la más apasionante aventura, en la que nos hallamos inmersos en esta segunda mitad del Siglo XX.

Al referirme a la integración europea, al proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, que es la meta fundamental del Tratado de la Unión Europea, he considerado oportuno dedicar este parlamento a aportar ciertas reflexiones sobre el instrumento que ha hecho posible no sólo el nivel de integración europea actual, sino también su sustento cotidiano y su proyección de futuro: me refiero naturalmente al Derecho Comunitario.

Y ello, porque la integración europea no se realiza por la fuerza. Las Comunidades Europeas no tienen poder directo de coerción; no tienen ni ejército ni policía. Disponen de una estructura administrativa limitada y deben en gran parte apoyarse en las Administraciones de los estados miembros.

La Unión Europea, no es un estado: se trata de una construcción política original que reúne a naciones seculares que quieren, a justo título, mantener sus diferencias, pero que desean trabajar en común por la paz y por la prosperidad de sus pueblos. [4]

El arma de nuestra integración es el derecho.

Un derecho también original, y que no tiene por función hacer desaparecer las diferencias, sino más bien permitir el funcionamiento armonioso de sistemas jurídicos distintos en función de objetivos comunes.

Nuestra Comunidad es, ante todo, y sobre todo una Comunidad de Derecho.

#### Una Comunidad de Derecho

La expresión «Comunidad de Derecho» ya fue utilizada por mi predecesor Walter Hallstein para describir a la Comunidad Europea. Esta expresión recuerda no sólo nociones vigentes en las democracias occidentales como «Estado de Derecho», «État de Droit», «Rule of Law», «Rechtsstaat», sino también la idea mucho más fascinante de proyección de la regla de la Sociedad Humana Europea (*Naturalis Societas et Comunicato*) a las relaciones interestatales europeas al estilo de la *Comunitas Orbi*, que ya desarrollaron en los Siglos XVI y XVII los teólogos juristas que conforman la llamada Escuela Española del Derecho de Gentes o Escuela de Salamanca, y en particular el gran Jurista español Francisco de Vitoria.

Los objetivos económicos, sociales y políticos de integración, que han hecho de la Comunidad Europea un instrumento de paz en Europa sin precedentes en la historia, se alcanzan desde el derecho, a través del derecho y con el derecho como único instrumento.

Se trata sin embargo de un derecho específico.

Nuestra Comunidad de derecho está conformada, en efecto, por un ordenamiento jurídico propio. Se trata de un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, que está dotado de órganos y procedimientos aptos para crearlas, interpretarlas e incluso de poderes para sancionar su incumplimiento.

Como ha precisado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:

«El orden jurídico comunitario constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional, en beneficio del cual los estados han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos son no sólo los estados miembros sino también sus nacionales; que por lo tanto, el derecho comunitario es independiente de la legislación de los estados miembros, afecta a la esfera de los particulares, y está destinado también a engendrar derechos que inciden en sus patrimonios jurídicos» (1).

Tres son, a mi juicio, las características propias del derecho comunitario: [5]

(1) A diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los estados miembros, de obligado cumplimiento para las jurisdicciones nacionales.

(2) Nuestra Comunidad es una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de una capacidad de representación internacional, capaz de evolucionar y de extenderse a nuevos ámbitos de acción, según las necesidades de la integración.

(3) Por último, al adherirse a nuestra Comunidad, «los estados han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y han creado así un cuerpo de derecho aplicable a sus ciudadanos y a ellos mismos» (2).

El ejercicio en común de ciertos derechos soberanos estatales

El ordenamiento jurídico comunitario se caracteriza en primer lugar porque los estados han aceptado voluntariamente no ejercer de manera individual ciertos derechos soberanos, sino más bien ejercerlos de manera conjunta.

No se trata sin embargo de aquella noción tradicional de soberanía, del atributo semimetafísico, indivisible e inalienable del Estado del Siglo XIX, elaborada doctrinalmente por Bodino, Hegel y Hobbes. Al referirse a la limitación de soberanía el Tribunal de Justicia incorpora una nueva concepción de soberanía estatal, como atributo divisible del estado, elaborada en tiempos modernos a partir del Congreso de la Haya, que no debe entenderse como división y cesión del territorio del estado sino más bien como atribución de competencias a la Comunidad Europea, sin que se vean excluidas, en su caso, ni las acciones conjuntas ni la

realización por el Estado de sus tareas subordinadas.

Así pues, más que una cesión de la soberanía o una «fusión de soberanías», el fenómeno comunitario debe describirse esencialmente como un «ejercicio en común de soberanías». [6]

#### El reparto de competencias

El ordenamiento jurídico comunitario está además presidido por el principio de repartición distributiva de competencias y este principio tiene como corolario la aplicación directa y la primacía del derecho comunitario. Como ha subrayado el Tribunal Constitucional Alemán (3), la legitimidad de la delegación de competencias entraña necesariamente el reconocimiento de los efectos de los actos adoptados por el nuevo titular del poder, de tal forma que dichos actos tengan efecto directo en derecho interno y que primen frente al derecho interno que se les oponga.

Como ha afirmado el Tribunal de Justicia, los tratados no son tratados diplomáticos ordinarios, sino que constituyen la verdadera «carta constitucional de la comunidad» (4).

Los tratados comunitarios enuncian principios fundamentales cuyo respeto se impone a los estados miembros, como por ejemplo la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad (artículo 6 CE), la supresión de los derechos de aduana entre los estados (artículo 12 CE) o la interdicción de toda discriminación fiscal de las importaciones de otros estados, (artículo 95 CE).

Sin embargo, el elemento más característico de los tratados comunitarios es la atribución a las instituciones de la tarea de alcanzar los objetivos del tratado.

Estos objetivos deben alcanzarse con arreglo al principio de realización progresiva, que se encuentra inserto en la base misma del sistema; y que permite modular dentro de un objetivo común los ritmos de la integración europea, según las necesidades y especificidades de los estados.

«Europa no se hará de golpe o de acuerdo a un único plan» afirmaba Robert Schuman en su histórica declaración de 9 de mayo de 1950. «Se constituirá gracias a logros concretos que empiecen originando una solidaridad de facto».

El establecimiento progresivo primero de una unión aduanera, posteriormente del mercado interior en el transcurso de un período que expiró el 31 de diciembre de 1992, o el actual proceso de puesta en marcha de la unión económica y monetaria son admirables ejemplos de esa integración progresiva, que es consustancial a la construcción europea.

[7]

#### Un sistema de institucionalización de creación de normas

en el ordenamiento jurídico comunitario, los estados depositan parte de su soberanía en las instituciones de la comunidad, a quienes confieren poderes legislativos.

Las instituciones comunitarias constituyen verdaderos pilares de la estructura del orden jurídico comunitario: son en cierto sentido, los verdaderos órganos constitucionales (verfassungsorgane) de la comunidad europea.

Ésa fue la idea genial de Jean Monnet: «crear progresivamente entre los hombres de Europa el más amplio interés común administrado por instituciones democráticas comunes, a las cuales habría de delegarse la soberanía necesaria.»

Las cinco instituciones comunitarias (el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas) tienen encomendadas en los tratados la obligación de alcanzar los objetivos previstos, para lo cual disponen de competencias de decisión propias todas las áreas de acción comunitaria.

¿Cómo funciona este sistema?

La legitimidad democrática propiamente dicha de la comunidad reside ante todo en el Parlamento Europeo, institución cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo y libre por los ciudadanos de los Estados Miembros. El parlamento ostenta en algunos casos el poder legislativo con el Consejo, en otros participa en el procedimiento de adopción de normas, y siempre ostenta un control político sobre las otras instituciones, especialmente sobre la Comisión que es nombrada con la aprobación del Parlamento y que debe presentar su dimisión colectiva si el Parlamento aprueba una moción de censura sobre la gestión de la Comisión. Dicha legitimidad se ve reforzada por la existencia de quince parlamentos nacionales ante los que se responsabilizan los gobiernos representados en el Consejo.

Asentar sobre bases sólidas la participación y la importancia del Parlamento Europeo resulta fundamental para paliar el llamado déficit democrático de la comunidad. En particular, la participación del Parlamento en el procedimiento legislativo comunitario, como ha subrayado con acierto el Tribunal de Justicia:

«representa un elemento esencial del equilibrio institucional previsto en el tratado. Es el reflejo, siquiera limitado, a nivel comunitario, de un principio democrático fundamental, con arreglo al cual los pueblos participan en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa. La consulta regular del Parlamento en los casos previstos por el tratado constituye en consecuencia una formalidad substancial cuyo no respeto entraña la nulidad del acto de que se trate» (5). [8]

La legitimidad democrática del derecho comunitario derivado se ha visto reforzada con el establecimiento por el Tratado de la Unión Europea del procedimiento de codecisión, gracias al cual el Parlamento Europeo ha visto elevar su rango de mero participante en el procedimiento legislativo al de verdadero colegislador junto al Consejo: en los casos previstos en los tratados (principalmente las medidas que conciernen al establecimiento

y a la regulación del funcionamiento del mercado interior) los actos legislativos no pueden ser adoptados si el Parlamento Europeo rechaza su texto.

El Parlamento Europeo participa además en el procedimiento de adopción de actos legislativos comunitarios en otras áreas de acción comunitaria con arreglo a fórmulas distintas que van de la mera consulta, o la cooperación con el Consejo, al dictamen conforme (es decir, a la ratificación) de los tratados internacionales importantes concluidos por la Comunidad. También importa subrayar que el Parlamento Europeo ejerce conjuntamente con el Consejo la función de autoridad presupuestaria de la comunidad.

Sin embargo, el poder legislativo de la comunidad reside ante todo en el Consejo, institución compuesta por los integrantes de los gobiernos de los estados miembros. Además de ser el verdadero legislador de la Comunidad, el Consejo coordina las políticas económicas de los estados miembros.

Como institución comunitaria, los poderes del Consejo se encuentran limitados a aquellos atribuidos por los tratados, quedando su ejercicio sometido al control jurídico del Tribunal de Justicia, así como al contrapeso que supone la actuación de la Comisión y del Parlamento. Los métodos de votación en el Consejo (por mayoría, por mayoría cualificada, por unanimidad) se determinan en cada caso en los tratados.

El Consejo se pronuncia generalmente sobre la base de una propuesta de la Comisión que es la institución que representa el interés general comunitario y que está compuesta por veinte miembros.

Los miembros de la Comisión son nombrados por los gobiernos. La Comisión que tengo el honor de presidir es la primera investida democráticamente con el voto favorable del Parlamento Europeo, lo que refuerza indudablemente su legitimidad democrática. La independencia de los miembros de la Comisión está garantizada por los tratados (6). Además del monopolio de la iniciativa legislativa, la Comisión desempeña las funciones de control de la legalidad comunitaria (la Comisión es la guardiana de los tratados), de ejecución y de gestión y la función de negociador de los acuerdos y tratados internacionales concluidos por la comunidad.

El procedimiento típico de adopción de las decisiones previstas en el tratado comporta pues tres elementos fundamentales: el ejercicio por la Comisión de su derecho de iniciativa mediante la presentación de una propuesta legislativa, la intervención del Parlamento Europeo con arreglo al procedimiento de que se trate, y la adopción por el Consejo del acto jurídico en cuestión. [9]

El Tribunal de Justicia, elemento esencial del proceso de integración, la legalidad de la acción de las instituciones, el respeto de los tratados por parte de los estados miembros, y la aplicación uniforme del derecho comunitario están sometidos al control del Tribunal de Justicia, que es la institución que garantiza la existencia de la Comunidad Europea de derecho.

A diferencia de las jurisdicciones internacionales clásicas (Tribunal Internacional de Justicia) el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas es competente de iure en los casos previstos en los tratados, sin

que sea necesario que el estado acepte dicha competencia. La jurisdicción del Tribunal de Justicia es obligatoria, y en el ámbito de su competencia exclusiva las decisiones del Tribunal de Justicia se imponen a los estados miembros, a las instituciones comunitarias, y a los particulares.

Quisiera subrayar que la existencia del Tribunal de Justicia es un elemento esencial del proceso de integración europea. La existencia del Tribunal de Justicia constituye para los estados miembros la garantía de que el sistema de división de competencias que comporta el proceso de integración será respetado no sólo por las demás instituciones sino por los propios estados.

El Tribunal de Justicia es un órgano judicial compuesto por quince jueces, uno por cada estado, y está dotado de todas las características propias de un auténtico poder judicial, es decir, de poder independiente e imparcial. Es el máximo garante del cumplimiento de la legalidad comunitaria: garantiza el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados. Tres son las atribuciones que tiene encomendadas el Tribunal de Justicia:

- controlar la legalidad de los actos adoptados por las instituciones; dicho control es ejercido a petición de los estados, de las otras instituciones y de los particulares, directamente ex officio o a instancia de parte.
- velar por el respeto de las obligaciones contenidas en los Tratados y el derecho comunitario derivado por parte de los estados miembros.
- interpretar las reglas comunitarias y apreciar la validez de los actos de las instituciones, a petición de las jurisdicciones nacionales.

Se puede decir, sin caer en la exageración, que el control de la legalidad atribuye al Tribunal de Justicia el carácter de una jurisdicción constitucional cuando juzga sobre la conformidad con el derecho comunitario de los actos de las instituciones, así como sobre los conflictos de competencia entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

El Tribunal de Justicia adquiere sin embargo naturaleza de jurisdicción administrativa cuando se pronuncia sobre la legalidad de los actos individuales o de la inactividad (carencia) de la Comisión, que es el ejecutivo de la comunidad. [10]

El Tribunal de Justicia cumple además otra misión fundamental. A la demanda de la Comisión o de un estado, se pronuncia sobre la conformidad de las acciones o de las omisiones de los estados con respecto al derecho comunitario (recurso por incumplimiento). Este recurso está precedido por una fase administrativa en la que la Comisión instruye el asunto de que se trate e intenta convencer al estado de que cambie su comportamiento: se trata de una fase muy eficaz de diálogo que permite resolver 2/3 de los litigios. Cuando la acción de persuasión de la Comisión no tiene éxito, la Comisión puede ejercitar su recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia para que éste deje constancia del incumplimiento. Es cierto que el tribunal no puede anular la norma nacional que viola el derecho comunitario pero puede en su sentencia indicar al estado los medios para cambiar su comportamiento.

Además, los individuos y otros estados miembros pueden alegar ante los tribunales nacionales en apoyo de sus acciones de indemnización la sentencia del Tribunal de Justicia. Si el estado infractor incumple también las sentencias del Tribunal de Justicia, la Comisión puede pedir al Tribunal de Justicia que sancione económicamente al estado infractor (7).

El mecanismo de la cuestión prejudicial asocia estrechamente las jurisdicciones nacionales al Tribunal de Justicia: a petición de las jurisdicciones nacionales (el juez nacional que se pronuncia en última instancia tiene la obligación de acudir al tribunal, los otros jueces nacionales pueden, si lo desean, hacerlo) el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la interpretación del tratado o de los actos de las instituciones y sobre su validez (8). Este mecanismo aparece justificado porque son los tribunales nacionales los encargados de aplicar el derecho comunitario en razón al efecto directo de este último. El recurso prejudicial es pues un instrumento indispensable para evitar que surjan discrepancias entre las jurisdicciones nacionales en la aplicación del derecho comunitario. El recurso garantiza la uniformidad de la aplicación del derecho comunitario. El mecanismo prejudicial convierte al juez nacional en verdadero juez comunitario.

Las relaciones entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales no son pues relaciones de subordinación sino de cooperación. El Tribunal de Justicia no constituye una jurisdicción federal jerárquicamente superior a las jurisdicciones nacionales y el papel que se reconoce a los particulares convierten al Tribunal de Justicia en la jurisdicción interna de una comunidad de estados comprometida en un proceso de integración.

La existencia de un control jurisdiccional de ámbito comunitario ha permitido al Tribunal de Justicia rechazar la aplicación en el ordenamiento jurídico comunitario del principio de retorsión entre los estados miembros (9).

Teniendo en cuenta que el tratado que contiene una organización completa de recursos se descarta la posibilidad de que los estados se impartan su propia justicia. Por esta misma razón, el tratado prohíbe la utilización de métodos de arreglo de controversias, diferentes a los previstos en el tratado, para solucionar los litigios relativos a la interpretación y aplicación de dicho tratado (10). [11]

Cualquier observador imparcial que realice un repaso a la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia no puede dejar de reconocer que el Tribunal de Justicia ha asumido las tareas que le han sido encomendadas de una manera digna de encomio. El dinamismo desplegado por el Tribunal de Justicia, le ha llevado a desarrollar una jurisprudencia tendente a afirmar, frente a la resistencia de los estados, la lógica de los objetivos de la integración de Europa.

Teniendo en cuenta la naturaleza y las funciones del Tribunal de Justicia, no es de extrañar que en alguna ocasión los Estados hayan pretendido valer su condición de «padres de los Tratados», como si esa condición les otorgara el derecho a desconocer los Tratados. Los Estados miembros han resuelto mencionar en el Tratado de la Unión Europea que poseen la competencia de modificar el Tratado al objeto de evitar la

interpretación del artículo 119 (igualdad de retribución entre trabajadores masculinos y femeninos) dada por el Tribunal de Justicia en la conflictiva sentencia Barber.

En relación a las jurisdicciones nacionales, que deben colaborar con el Tribunal de Justicia para asegurar la uniformidad del Derecho Comunitario, el Tribunal de Justicia, a pesar de que se pronuncia sobre la interpretación del Derecho Comunitario y sobre la legalidad de los actos comunitarios, no es competente para revocar sobre la aplicación del mismo resolviendo litigios nacionales. El Tribunal de Justicia no es ni un tribunal de apelación ni un tribunal de casación y o tiene todos los poderes de una jurisdicción de tipo federal.

La intervención del Tribunal de Justicia es inherente al proceso de integración y la exclusión de dicho Tribunal de Justicia pondría en peligro todo el proceso.

Los principios fundamentales como «carta constitucional de la comunidad», el Tribunal de Justicia ha tenido que interpretar un Tratado Marco que deja a las Instituciones una amplia potestad normativa para ejecutarlo y por esta razón ha tenido que realizar no sólo una lectura de las normas técnicas enunciadas en el Tratado, sino además ir más allá y deducir los principios fundamentales que constituyen la base de la creación comunitaria. En su labor, el Tribunal ha utilizado todos los métodos de interpretación propios del Derecho Internacional y del Derecho Interno, aunque, teniendo en cuenta el objetivo de integración europea previsto en el Tratado, el Tribunal ha dado prioridad a los métodos funcionales de interpretación tales como la interpretación sistemática y la teleológica.

En particular, el Tribunal de Justicia ha dado cuerpo a los principios fundamentales de la «constitución económica» (wirtschaftsverfassung) comunitaria, que se está convirtiendo paulatinamente en una «constitución política» a raíz de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea; se trata de principios y sirven de trama y guía a una jurisprudencia abundante que concierne tanto a la realización de la libre circulación de mercancías y de personas como a la aplicación de políticas comunes. [12]

El principio de igualdad, libertad, solidaridad, unidad, efecto útil, y subsidiaridad.

El principio de igualdad o de no discriminación por razón de nacionalidad constituye la base misma de la realización de la comunidad. Aparece consagrado en el artículo 6 CE, que es una disposición fundamentada, muy particularmente en el caso de la aplicación de los artículos del Tratado relativos a la libre circulación de personas y mercancías.

Dicho principio contribuye decisivamente a la creación de la llamada Europa de los ciudadanos, puesto que además del objetivo de una integración de mercado o económica, la comunidad también persigue conferir a sus ciudadanos, por medio de las reglas jurídicas comunitarias, la protección de derechos que no tienen relación con la actividad económica, tales como el derecho de voto en las elecciones locales y del Parlamento Europeo, la protección diplomática y consular o el derecho de queja ante el defensor del pueblo europeo.

No olvidemos que el tratado de la unión constituye e instituye la ciudadanía europea, como un conjunto de nuevos derechos políticos que se otorgan sin exclusión a todos los ciudadanos europeos y que completan los derechos de que disfrutaban los ciudadanos en sus respectivas naciones.

El principio de libertad aparece íntimamente ligado al principio de igualdad y la ausencia de discriminación constituye un medio esencial para obtener la libre circulación de personas y mercancías.

El principio de libertad es esencial por sí mismo en una comunidad que reposa sobre la libre circulación de mercancías, de personas, servicios y de capitales. La realización del mercado común y del mercado interior requiere la eliminación de todo tipo de obstáculos, de origen oficial o privado, a la libertad de circulación. La importancia crucial del principio de libertad ha llevado al Tribunal a interpretar de manera estricta toda limitación a la libre circulación.

La comisión europea es celosa guardián de dicha libertad, además de impulsora decisiva de este principio. Es por ello por lo que esta Comisión ha propuesto relanzar el proceso de integración mediante la institución en toda la comunidad de la libre circulación de personas que actualmente sólo existe parcialmente en el sistema Schengen.

El principio de solidaridad está en la propia esencia de nuestra comunidad. Somos algo más que una vasta zona de libre cambio. Como Presidente de la Comisión, no me cansaré de insistir en este imperativo. La clave de la integración europea está en profundizar los vínculos de solidaridad entre los Estados para alcanzar una unión cada vez más estrecha entre los pueblos. Es cierto que lograr esta solidaridad no siempre es fácil; a veces, los Estados olvidan este imperativo lo que debilita la unión. Nuestra tarea debe ser el luchar por alcanzar día a día para establecer ese interés común entre todos los pueblos en el que reside nuestra verdadera grandeza. [13]

El principio de unidad desempeña un papel evidentemente capital en el mecanismo de construcción de un mercado análogo al mercado nacional. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en sus orígenes da testimonio de la importancia del principio de unidad del Mercado Común. Así, por ejemplo, a fin de evitar la aplicación en las fronteras todo gravamen sobre las mercancías de otros Estados miembros, incluso cuando dichos derechos no tienen una finalidad de protección, el tribunal de justicia ha elaborado la noción de impuesto de efecto equivalente a un derecho de aduana. Sin embargo, ese principio trasciende hoy la idea de un mercado único. Unidad en el plano interno sí, pero unidad también en las relaciones exteriores, unidad en el futuro también en el plano monetario, y por qué no también en materia de defensa. Europa es fuerte cuando habla con una sola voz. Su fuerza radica en la unidad, su debilidad reside en la fragmentación.

El Tribunal de Justicia se refiere a menudo al principio de «efecto útil» no solamente para dar sentido a las expresiones ambiguas o contradictorias, sino también para otorgar a la norma del Tratado una efectividad máxima. Nuestras instituciones sólo tienen sentido si son cada día más democráticas y más eficaces. Nuestra razón de ser es servir lo mejor posible, sin burocracia y sin dilación al interés de los ciudadanos. La Comisión desea cada día actuar menos pero hacerlo cada vez mejor.

El Tratado de la Unión Europea ha añadido un nuevo artículo 3b al Tratado ce, que contiene el principio de subsidiariedad. Este artículo dispone que en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y puedan lograrse mejor a nivel comunitario.

El principio de subsidiariedad no es un principio distribuidor de competencias, regula más bien el ejercicio de las competencias que están atribuidas a la comunidad en el Tratado. El principio tiene ante todo una connotación política aunque se le debe reconocer también un alcance jurídico y es la expresión del sentido común, un elemento de claridad y un factor de democracia y de proximidad a los ciudadanos. Y, contrariamente a lo que se deja traslucir en ciertos medios políticos, no debe ser interpretado como un instrumento demolidor de competencias comunitarias. Debe ser concebido, a mi juicio, como un ejercicio satisfactorio de las competencias comunitarias y como un ejercicio de cooperación y de solidaridad entre los poderes nacionales y los comunitarios.

La formulación del principio de subsidiariedad viene acompañada de una referencia al principio de proporcionalidad. Se trata de garantizar que ninguna acción de la comunidad exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

Los principios jurídicos de subsidiariedad y de proporcionalidad previstas en el Tratado no deben confundirse con la «desregulación» opción política que concierne al menos tanto la acción legislativa y reglamentaria de los Estados como la acción de la comunidad. [14]

#### Las fuentes del Derecho Comunitario

Una comunidad de derecho, además de estar sólidamente fundada en el mismo, debe estar al mismo tiempo estrictamente sometida al imperio de la ley.

Las reglas contenidas en los tratados se sitúan en la cima de la jerarquía del orden jurídico comunitario y priman sobre todo el resto del derecho comunitario sin excepción, ya se trate de actos derivados o de actos convencionales. La única excepción la constituyen los tratados concluidos por los estados miembros con los estados terceros con anterioridad a la entrada en vigor de los tratados y con ello en los términos dispuestos en el artículo 234.

Con arreglo al artículo 189 ce, el parlamento europeo y el consejo conjuntamente, el consejo y la comisión pueden adoptar reglamentos y directivas, tomar decisiones, formular recomendaciones o emitir dictámenes.

El reglamento tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro. La directiva obliga al estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, y dejando, sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión es obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes.

Todos los actos de derecho comunitario derivado están sometidos a un régimen jurídico que condiciona su validez o sanciona su invalidez al principio de la legalidad que requiere que los actos sólo sean adoptados por las instituciones que tienen atribuidas competencias para ello; a la obligación de motivación de los actos prevista en el artículo 190 CE; a las condiciones de entrada en vigor prevista en el artículo 191; al principio de irretroactividad; a la sustitución inmediata del ámbito de aplicación de los actos antiguos por los nuevos; y a la retirada del acto ilegal en un plazo determinado.

La comisión como guardiana de los tratados tiene la misión de hacer respetar, cuidar, cumplir, y desarrollar el acervo comunitario. Nuestra misión no es la de legislar, ni tampoco la de aumentar a toda costa nuestras competencias.

Como presidente de la institución, tengo presente ese sabio consejo que don Miguel de Cervantes pone en boca de don Quijote cuando por carta se dirige a Sancho Panza, flamante gobernador de la ínsula Barataria:

«No hagas muchas pragmáticas; y si las hicieras, procura que sean buenas, y, sobre todo, que se guarden y cumplan; que las pragmáticas que no se guardan, lo mismo es que si no lo fuesen; antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas: que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron y se subieron sobre ella»

«Don Quijote de la Mancha», II, cap. 51. [15]

Los principios generales del derecho constituyen también una fuente del derecho comunitario. Los principios del derecho internacional público constituyen una fuente limitada del derecho comunitario y ello se debe al carácter *sui generis* de éste: «el tratado», afirma el Tribunal de Justicia, «no se limita a crear obligaciones recíprocas entre los sujetos a los que se aplica, establece un orden jurídico nuevo; [...] la economía del tratado comporta una interdicción de que los estados se hagan justicia ellos mismos» (11). En consecuencia el Tribunal de Justicia se refiere sólo excepcionalmente a los principios de derecho internacional.

En el marco de los principios generales del derecho el tribunal ha precisado que «el respeto de los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el tribunal... la salvaguardia de esos derechos, se debe garantizar en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad inspirándose en las tradiciones constitucionales comunes de los estados miembros» (12).

Este examen somero de las fuentes del derecho comunitario demuestra que la comunidad no resulta solamente del derecho (los tratados) sino que es ella misma creadora de derecho (el derecho derivado) y que éste se constituye así en verdadera arma del avance del proceso de integración.

El método utilizado es pues el mismo reflejado en uno de los fueros de Valencia, más conocidos, ese instrumento jurídico unificador que dio el rey Jaime I a Valencia en el siglo XIII que recobra hoy toda su vigencia si lo analizamos a la luz de los objetivos de la construcción europea.

El rey, con gran visión disponía, en efecto, que: «la ley, la moneda, las medidas de varias especies, serán las mismas en todo el reino...»

\* \*

Una Europa por y para los ciudadanos

La aplicabilidad y el efecto director de las normas comunitarias todo el proceso de la integración europea carecerá de sentido, si no tuviera un destinatario último.

En efecto, los cuarenta últimos años de realizaciones concretas: la creación de un mercado interior, la defensa de la cohesión económica y social, la realización de políticas comunes con arreglo a reglas comunes e instituciones comunes se desmoronarían como un castillo de naipes si no contribuyeran en última instancia a mejorar, a desarrollar a favorecer las condiciones de vida de nuestros ciudadanos.

En la base de todo el edificio comunitario, están por tanto los ciudadanos de la Unión. [16]

El que fuera primer presidente del Tribunal de Justicia, Robert Lecourt ha descrito admirablemente los términos de la alternativa:

«o bien la comunidad es para los particulares (para las personas físicas y jurídicas) una seductora pero lejana abstracción que interesa únicamente a los gobiernos que aplican las reglas comunitarias discrecionalmente a los particulares, o bien la comunidad es para los particulares una realidad efectiva, y en consecuencia, creadora de derechos» (13).

La vocación de la comunidad de ser creadora de derechos para los particulares se deriva naturalmente de la competencia legislativa atribuida a las instituciones.

La aplicabilidad directa en todo estado miembro de determinadas normas de derecho comunitario, como el reglamento constituye una prueba de que los tratados han incorporado en el orden jurídico comunitario la concepción monista del derecho internacional: el orden jurídico comunitario engloba en un sólo sistema el orden jurídico internacional y el orden jurídico nacional de suerte que la norma internacional comunitaria se aplica en el orden jurídico de los estados miembros directa e inmediatamente, sin que sea objeto de recepción o de transformación en el orden interno de los estados.

Las normas directamente aplicables producen claramente efectos directos para sus destinatarios. La noción de efecto directo aparece como una característica de la norma comunitaria que le confiere la capacidad de crear por sí misma derechos y obligaciones para los particulares, derechos subjetivos que los particulares pueden invocar y que el juez debe salvaguardar. Así lo afirmó rotundamente el Tribunal en su sentencia *Simmenthal*: «la aplicabilidad directa [...] significa que las reglas del derecho comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos, de manera uniforme en todos los estados miembros, a

partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez; [...] de esta manera estas disposiciones constituyen una fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afectan, ya se trate de estados miembros o de particulares que son parte en relaciones jurídicas que entran en el ámbito del derecho comunitario; que dicho efecto afecta igualmente a todo juez que, [...] en el marco de su competencia, tengan por misión, en cuanto órgano de un estado miembro, proteger los derechos conferidos a los particulares por el derecho comunitario» (14).

El Tribunal de Justicia subraya los efectos conjuntos de la aplicabilidad inmediata y del efecto directo en beneficio no sólo del principio de la eficacia uniforme del derecho comunitario para todos los estados miembros, sino sobre todo para los particulares.

La pregunta que surge es ésta: ¿es toda norma comunitaria directamente aplicable? Las condiciones exigidas para que una norma comunitaria sea directamente aplicable y produzca efecto directo, según la jurisprudencia constante del tribunal son tres: que se trate de una disposición clara; que sea suficientemente precisa en la delimitación de su objeto específico, en la imposición de una obligación cierta a cargo de su destinatario [17] que lleve, correlativamente, la creación de un derecho perfectamente identificable; y que sea una norma autosuficiente (que sea completa y perfecta), e incondicional (que no se halle sometida a plazos o a reservas).

El Tribunal de Justicia ha reconocido alcance y efectos directos a algunas disposiciones de los tratados constitutivos. Así por ejemplo es directamente aplicable la obligación de los estados miembros de abstenerse de establecer entre sí nuevos derechos de aduana, contenida en el artículo 12 CE (15); también es de aplicación directa la obligación de suprimir las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un estado miembro en el territorio de otro estado miembro prevista en el artículo 52 CE (16).

La aplicabilidad y el efecto directo del derecho comunitario tienen por resultado convertir al ciudadano europeo en sujeto de derechos y de obligaciones que pueden ser sometidos a una acción en justicia: el ciudadano puede invocar las disposiciones de aplicación directa frente a toda disposición de derecho interno que se oponga.

Mediante este mecanismo los particulares se encuentran investidos, a semejanza de la comisión al nivel institucional, con un poder de control sobre la del derecho comunitario por las autoridades nacionales competentes. En caso de duda sobre la aplicación directa de una disposición, el particular puede pedir al juez nacional que plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Ahí reside toda la grandeza y la originalidad del método de integración comunitaria a través del derecho.

La aplicabilidad directa y la invocabilidad de ciertas disposiciones por parte de los particulares, no es más que la manifestación de una característica del derecho comunitario, y de todo el derecho en general: el principio de efectividad.

Sería absolutamente inoperante reconocer a los particulares el derecho a invocar en su defensa una norma comunitaria directamente aplicable, si dicho derecho no conllevara automáticamente que cualquier norma nacional que se oponga a la norma comunitaria debe quedar inaplicable. La primacía de la norma comunitaria aparece así como un complemento necesario e indispensable de la aplicabilidad y el efecto directo de dicha norma.

La primacía de la norma comunitaria sobre los ordenamiento jurídicos internos.

La atribución de competencias realizada a la comunidad no tendría sentido alguno si no hubiese supuesto una correlativa limitación de competencias de los estados.

Desde el momento en que se integra en el orden jurídico nacional, el derecho comunitario podría oponerse y dar lugar a un conflicto. El principio de la primacía tiene por objeto eliminar dicho conflicto dando prioridad a la aplicación del derecho [18] comunitario. Defender la tesis contraria equivaldría a negar la eficacia del derecho comunitario y su aplicación uniforme en todo el territorio comunitario. Significaría la negación de la existencia de derecho comunitario.

A diferencia de la aplicabilidad y el efecto directo, el tratado no contiene referencia alguna a la primacía: esta teoría se debe esencialmente a la contribución del Tribunal de Justicia en el asunto Costa/en el (sentencia del 15 de julio de 1964, rep. 1964, p. 1.141) cuyos párrafos más significativos me gustaría traer a colación. Estima el Tribunal que:

(1) «[...] que el Tratado CEE ha establecido un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los estados miembros, y que tal ordenamiento es de obligado cumplimiento para las jurisdicciones nacionales; [...] que esta integración en el derecho de cada país miembro de disposiciones que tienen un origen comunitario, tiene como corolario la imposibilidad para los estados miembros de imponer, contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos mismos sobre el principio de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que en ningún caso pueden contravenir».

(2)«La transferencia efectuada por los estados [...] ocasionaría una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la que no podría prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de comunidad...»

(3)«[...] la ejecutoriedad del derecho comunitario no podría, en efecto, variar de un estado a otro en favor de legislaciones internas posteriores, pues pondría en peligro la consecución de los fines del tratado».

(4)«el derecho comunitario no puede, en razón de su naturaleza específica original, verse contradicho por un texto legal interno, cualquiera que fuere éste, sin perder su carácter comunitario y sin cuestionar la base jurídica de la propia comunidad...»

El Tribunal de Justicia ha elevado el principio de la primacía al rango de «principio fundamental del orden jurídico comunitario» (17).

En virtud del principio de la primacía, el derecho comunitario directamente aplicable tiene en su totalidad prioridad sobre los órdenes jurídicos nacionales cualquiera que sea el rango de la norma de derecho comunitario (acto de derecho derivado por ejemplo) que se oponga a la norma de derecho nacional (disposición constitucional, por ejemplo).

El principio de la primacía contiene pues una regla incondicional y absoluta.

El Tribunal de Justicia ha dejado bien claro que: [19]

«La invocación de las violaciones

ya sea de los derechos fundamentales tal que formulados por la constitución de un Estado miembro, ya sea de los principios de una estructura constitucional, no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto sobre el territorio de un Estado»

(18).

Es más, ningún Estado puede hacer valer o alegar disposiciones o prácticas de orden jurídico interno para justificar el no respeto de las obligaciones o de los plazos de incorporación del derecho comunitario en el derecho nacional impuestos por el derecho comunitario (19).

Aunque el principio de la primacía es de obligado cumplimiento por todas las instancias del Estado, la doctrina elaborada por el Tribunal de Justicia incumbe directamente al Juez Nacional. Éste tiene la obligación de aplicar íntegramente el derecho comunitario y de proteger los derechos que este confiere a los particulares «dejando si es necesario, sin aplicación, por su propia autoridad, toda disposición eventualmente contraria de la legislación nacional, ya sea ésta anterior o posterior a la norma comunitaria, y no tiene por ello que pedir o que esperar a que el legislador o cualquier otro medio constitucional la elimine con anterioridad» (20).

Hay que reconocer pues que el principio de la primacía no puede producir sus efectos plenamente si no existen en el ordenamiento jurídico interno decisiones judiciales que reconozcan tal principio.

Después de todo, como decía Platón: «La Ley sin un magistrado que garantice su observancia, es como un cuerpo sin alma».

En ciertos Estados miembros, el reconocimiento de la primacía viene, pues, a veces explícitamente previsto en una disposición constitucional (tal es el caso, por ejemplo, del artículo 94 de la Constitución de los Países Bajos); otras veces, especialmente en aquellos Estados que no tienen una Constitución escrita o que, aún teniéndola, no prevean dicho reconocimiento por Constitución o por Ley Ordinaria, es la jurisprudencia de los Tribunales Nacionales la que suple la laguna o interpreta el derecho comunitario con arreglo a los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en materia de primacía.

No voy a cansarles con una exposición pormenorizada de la solución dada por cada Estado miembro a la teoría de la primacía. Baste señalar que en todos los Estados miembros originarios (los seis) las más altas jurisdicciones han reconocido la primacía del Derecho Comunitario. En algunos casos, los Tribunales Nacionales no sólo han citado la autoridad del Tribunal de Justicia, sino también las sentencias dictadas por otros Estados miembros. En el Reino Unido, en la Sentencia Factortame, la Cámara

de los Lores no sólo ha hecho que el Derecho Británico se ajuste al Derecho Comunitario, sino que, de paso, ha confirmado los derechos de varios empresarios pesqueros españoles establecidos en el Reino Unido (21). [20]

En algunos Estados (Alemania y España) aunque se haya reconocido el principio de la primacía, todavía quedan pendientes algunas cuestiones constitucionales y en particular el alcance exacto de la obligación del órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de derecho interno, de someter la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177. Finalmente quedan por pronunciarse las jurisdicciones de Austria, Finlandia y Suecia, los nuevos Estados miembros.

En el orden jurídico comunitario, como en todo orden jurídico de integración, la primacía es una exigencia fundamental. Si las reglas comunitarias pudieran, en efecto, dejar de aplicarse en virtud de las legislaciones nacionales sin que el Derecho Comunitario lo sancionara, los ciudadanos y los operadores económicos no serían tratados con igualdad, y la unidad del espacio económico y social comunitario se vería amenazada.

Por eso, el reconocimiento de eficacia a una manifestación de voluntad de una autoridad nacional contraria a las reglas comunes, equivaldría a comprometer toda la construcción querida por los Estados que son los autores de los Tratados Comunitarios. Una actitud así pondría en peligro la confianza que los Estados se han depositado mutuamente y arruinaría la posibilidad de realizar progresos en el proceso comunitario. Yo creo que los jueces de la Comunidad han comprendido generalmente estos riesgos y por esta razón han rechazado planteamientos que, a pesar de que parecían bien anclados, estaban totalmente inadaptados a las nuevas realidades.

Forzoso es reconocer que el Principio de la Primacía constituye una de las adquisiciones más importantes del orden jurídico comunitario y que tal principio ha impregnado de forma sobresaliente la Jurisprudencia de la mayor parte de los Estados miembros. El principio presupone evidentemente la existencia de administraciones nacionales de calidad y de sistemas jurisdiccionales en los que los Magistrados tienen una formación suficiente en Derecho Comunitario. Se trata de una condición que debe cumplir todo Estado candidato a la adhesión. [21]

## Conclusión

Como conclusión, me gustaría recordar las sabias palabras contenidas en el preámbulo del Tratado Ceca, donde los padres fundadores hacían un llamamiento a la paz y a sustituir las rivalidades seculares entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, por una fusión de los intereses esenciales de esos pueblos para caminar hacia un destino en adelante compartido.

La justificación de la existencia de la Comunidad reside esencialmente en la contribución de la Comunidad a la solución conjunta de los problemas políticos, económicos y sociales de los Estados Europeos que comparten el mismo concepto de democracia pluralista para forjar, fundados

en una solidaridad de hecho y en instituciones sólidas, un destino común.

La Unión Europea constituye una forma de organización necesariamente inacabada y, en consecuencia, en progreso hacia la integración europea. El abandono de ese objetivo no engendraría una consolidación del acervo comunitario en el nivel que se ha alcanzado en la actualidad, sino más bien, un proceso más o menos rápido de desintegración. Como el ciclista que se arriesga a caer de la bicicleta si se para la comunidad debe avanzar si quiere evitar desplomarse.

La Unión Europea tiene ante sí grandes desafíos para el futuro. Probablemente nos encontremos en estos momentos ante una coyuntura crucial para su evolución futura. Todos los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Formentor bajo la Presidencia española coinciden en este análisis.

En el plano económico, debemos afrontar la instauración de una Europa fuerte, próspera y solidaria, que esté en condiciones de combatir el fenómeno del paro, esa lacra de nuestro tiempo. Pero Europa tiene además que ser cada día más competitiva en la escena internacional; y tenemos que poner en marcha una moneda única antes de fin de siglo.

En el terreno político, hay que consolidar el proceso de integración. Europa ha de ser más eficaz, más democrática y más cercana a los ciudadanos. Debemos responder a [22] sus preocupaciones y encontrar soluciones a sus problemas. Debemos hacerles ver que la opción Europaq es la única alternativa para un futuro mejor para todos.

En el ámbito exterior, ante los cambios en la Europa del Este, urge dar respuesta al desafío de la futura ampliación, sin que ello implique una tendencia hacia la disolución de la Unión, y al mismo tiempo, es vital desarrollar una política exterior de seguridad común más eficaz y coherente, sin olvidar la necesidad de una estrategia común en materia de defensa.

La futura Conferencia Intergubernamental permitirá sin duda dar respuesta a todos estos interrogantes.

Lo que es indudable es que la Europa del futuro tendrá un rostro diferente a la que hoy conocemos. Será una Europa más diversa, más plural y más compleja.

Pero no debemos tener miedo al futuro. Yo quisiera transmitir hoy un mensaje optimista.

Europa dispone de un enorme potencial. Nuestro éxito dependerá sobre todo de que seamos capaces de asociar estrechamente a nuestros ciudadanos a esta apasionante aventura: al mismo tiempo, seamos fieles a los ideales y al método que han presidido la integración europea durante las últimas cuatro décadas.

Seamos capaces de defender el acervo comunitario, si confiamos en nuestras Instituciones y consolidamos el Derecho Comunitario como instrumento fundamental de nuestra integración, Europa afrontará su futuro con garantías.

Y ello, porque como decía Robert Lecourt:

«No habrá Unidad Europea sin  
Derecho Comunitario, y no habrá Derecho Comunitario sin unidad de  
Jurisprudencia.

Después de todo, ¿qué es una Nación, sino un derecho  
comunitario que ha triunfado?»

Muchas gracias.  
Jacques Santer

---

[Facilitado por la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes](#)

2006 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

Súmese como [voluntario](#) o [donante](#) , para promover el crecimiento y la difusión de la [Biblioteca Virtual Universal](#) [www.biblioteca.org.ar](http://www.biblioteca.org.ar)

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente [enlace](http://www.biblioteca.org.ar/comentario). [www.biblioteca.org.ar/comentario](http://www.biblioteca.org.ar/comentario)

