

## UN MODELO DE INTEGRACIÓN: EL DERECHO COMUNITARIO Y LA UNIÓN EUROPEA\*

MICHEL PETITE

Director General de Asuntos Legales de la Comisión Europea\*\*

Al finalizar la segunda guerra mundial se inicia el proceso de creación de la actual Unión Europea, sobre la base de la integración económica. Este proceso de integración supranacional ha visto incrementarse el número de Estados participantes y, paralelamente, ha crecido la complejidad de su trama jurídica, desde los primeros tratados de integración sobre asuntos particulares hasta consolidar una nueva disciplina jurídica, el derecho comunitario o derecho de la integración.

Michel Petite nos explica en esta entrevista los mecanismos jurídicos que rigen el funcionamiento de la Unión Europea, tanto en la producción de las normas que conforman el derecho comunitario, como en su aplicación e interpretación a través del sistema jurisdiccional que encabeza el Tribunal de Justicia Europeo y del que también forman parte las jurisdicciones nacionales como primeras destinatarias de las normas de integración. La forma en la que el derecho comunitario, a través de la integración económica y de una legislación supranacional, va más allá del concepto tradicional de soberanía, hasta constituir un orden jurídico más amplio y a la vez de aplicación directa en el territorio de los Estados miembros, es descrito por Michel Petite de manera clara y didáctica, permitiendo al lector que se familiarice con los aspectos jurídicos de este proceso de integración europea que es, por muchos motivos, un auténtico modelo de integración. La Unión Europea brinda a Estados partes mayores oportunidades de desarrollo y consolida los vínculos que históricamente unen a los países europeos dentro de una gran civilización, creando un nuevo espacio que para los más ambiciosos podría dar lugar a una novedosa forma política, la Federación de Europa.

LUIS GARCÍA CORROCHANO

**Considerando los principios de no-intervención y soberanía, ¿cuáles son los límites de competencia del Derecho Comunitario con relación a la legislación nacional de los Estados Miembros?**

La regla de oro en esta área es la atribución específica, en el Tratado mismo, de competencia a nivel de la Comunidad. Este principio de poderes atribuidos, junto con los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, constituyen los tres requisitos fundamentales para cualquier acción de la Unión Europea (UE). De acuerdo con estos principios, los cuales

**Considering the non-intervention and sovereignty principles, what are the limits of Community law competence with regards to national legislation of the Member States?**

The golden rule in this area is specific attribution, in the Treaty itself, of competence to the Community level. This principle of attributed powers, together with the principles of subsidiarity and proportionality, form the three fundamental requirements needed for any action of the European Union. In accordance with these principles, which have been explicitly enshrined in the Treaty since 1992, the

\* La presente entrevista fue elaborada y realizada por Sergio Ariel Rodríguez Caspi y Rafael Belsoff Tizón ambos Abogados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. La traducción ha sido realizada por Sergio Ariel Rodríguez Caspi.

\*\* Director General of the European Commission's Legal Service.

han sido consagrados de manera explícita en el Tratado desde 1992, la Comunidad ha podido ejercer su amplio poder a fin de armonizar las leyes nacionales y de ese modo, con la ayuda de la interpretación del Tribunal de Justicia Europeo (TJE), adoptar legislación en una serie de campos a fin de lograr el objetivo de un mercado interno sin fronteras. Se debe tener en cuenta también que fue el éxito del método de la Comunidad lo que permitió nuevas transferencias explícitas de poderes a través de modificaciones sucesivas a los tratados; recientemente, por ejemplo, en los sectores de medio ambiente y migraciones.

La idea de subsidiaridad ha generado gran interés, especialmente debido a las tendencias descentralistas en la mayoría de los Estados Miembros, y al hecho que no se aplica a las limitadas áreas de la llamada competencia exclusiva de la Comunidad. De acuerdo con este principio, la UE sólo puede actuar si, y en la medida que, los objetivos de la acción propuesta no puedan lograrse a nivel nacional y la UE se encuentre en mejor posición para lograr dichos objetivos.

Una vez que se ha tomado una acción, de acuerdo con los principios antes mencionados, se aplica otro principio fundamental, que descansa en el corazón del orden legal de la Unión Europea; el principio de supremacía. Enunciado por primera vez en los años sesenta y objeto de atención constante desde entonces, este principio respalda el imperativo que establece que las leyes de las instituciones europeas se aplican en la misma medida y con la misma fuerza en cada uno de los Estados Miembros. El Derecho Comunitario prevalece sobre cualquier ley nacional, ya sea anterior o posterior a esta o independientemente de cualquier status especial que una ley en particular pueda tener bajo el régimen nacional.

¿Qué teoría general de derecho es aplicable al Derecho Comunitario, es decir, qué principios, directivas o criterios de interpretación utiliza la Unión Europea?

Community was able to exercise its broad power to harmonise national laws and thus, with the aid of the constructive interpretation of the European Court of Justice (ECJ), adopt legislation in a variety of fields in order to achieve the objective of an internal market without borders. It must also be borne in mind that it was the very success of the Community method which led to new explicit transfers of powers through successive treaty amendments, most recently, for example, in the environment and immigration sectors.

It is the idea of subsidiarity which has generated much interest, particularly given decentralisation tendencies in most Member States and the fact that it does not apply to the limited areas of so-called exclusive Community competence. According to this principle, the EU can only act if, and to the extent that, the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved at a national level and the EU is better placed to achieve those objectives.

Once action has been taken, in accordance with the above principles, another fundamental principle, which lies at the very heart of the European Union legal order, applies; the principle of supremacy. First enunciated in the 1960s, and the subject of constant attention since, this principle underpins the imperative that the laws of the European institutions apply to the same extent and with equal force in each Member State. Community law takes precedence over any national law, whether prior or subsequent to the national measure and regardless of any special status a particular law may have under the national regime.

What general theory of law is applicable to Community law, that is which principles, directives or interpretation criteria are utilised by the European Union?

El preámbulo del Tratado original de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se refiere a la creación de ésta misma: *"estableciendo una comunidad económica, como base para una comunidad más amplia y profunda entre poblaciones históricamente divididas por conflictos sangrientos..."*. No obstante, en el contexto de funcionalismo de post-guerra, podría considerarse que la economía, y no la política, fue la clave, y la integración sectorial fue la manera como se llevó a cabo. Sin embargo, el TJE rápidamente contrarrestó esta perspectiva funcionalista e hizo referencia a normas constitucionales nacionales y al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (CEDH), del cual todos los Estados Miembros son signatarios. Como resultado, el TJE desarrolló una jurisprudencia que garantiza el pleno respeto de las libertades fundamentales. Este es un ejemplo del enfoque intencional y teológico del TJE frente a la interpretación, el cual, en muchas ocasiones, ha producido sentencias de gran influencia destinadas a preservar el status del Derecho Comunitario en base al espíritu y no al estricto contenido de los Tratados. Desde el Tratado de Amsterdam, el Artículo 6(2) TUE contiene una referencia específica al CEDH. Del mismo modo, en Niza en el año 2000 se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que consagra de manera específica tales principios, aunque no de manera legalmente vinculante.

Asimismo, en los Tratados existen diversas referencias a otros criterios que deben orientar la acción de la Unión Europea. En todo lo que se haga, debe existir el respeto hacia la democracia y la ley, promoción de la igualdad de género, salud humana y del medio ambiente, protección al consumidor, y cohesión económica y social.

El Tribunal de Justicia tiene jurisdicción en las disputas que involucran a los Estados Miembros, instituciones de la UE, empresas y personas naturales, garantizando que el Derecho Comunitario sea interpretado de manera uniforme y aplicado de

The preamble to the original Treaty establishing a European Coal and Steel Community refers to the creation "by establishing an economic community, [of] the basis for a broader and deeper community amongst peoples long divided by bloody conflicts..." However in the post-war context of functionalism, it could be considered that economics was the key, not politics, and sector specific integration was the way forward. Nevertheless, the ECJ was quick to counter this functionalist perspective and make reference to national constitutional norms and to the European Convention on Human Rights (ECHR), to which all Member States are signatories. As a result, the ECJ developed a case law which guarantees full respect for fundamental freedoms. This is an example of the ECJ's purposive or teleological approach to interpretation which has, on many occasions, resulted in seminal judgments aimed at preserving the status of Community law based on the spirit rather than the strict letter of the Treaties. Since the Treaty of Amsterdam, Article 6(2) TEU contains a specific renvoi to the ECHR and at Nice in 2000 the European Union Charter of Fundamental Rights was proclaimed and now specifically enshrines those principles, albeit in a non legally binding form.

In addition, there exist various references in the Treaties to other criteria which must guide the action of the European Union. In all that it does, there must be a respect for democracy and the rule of law, promotion of gender equality, environmental and human health, consumer protection and economic and social cohesion.

The Court of Justice has jurisdiction in disputes involving Member States, EU institutions, businesses and individuals ensuring that Community law is uniformly interpreted and effectively applied. How are such rulings enforced among

**manera efectiva. ¿Cómo se ejecutan dichas sentencias entre los Estados Miembros en el supuesto que un país se niegue a aceptar dicha sentencia?**

La jurisdicción del Tribunal de Justicia es exclusiva en la medida en que los Estados Miembros han aceptado no recurrir a ningún otro medio para resolver las disputas sobre el Derecho Comunitario. Sin embargo, es importante destacar que los tribunales nacionales forman parte de la jurisdicción de la Comunidad y juegan un papel clave en la aplicación cotidiana del Derecho Comunitario (ver más adelante). A manera de introducción sobre las acciones legales interpuestas ante el TJE (o Tribunal de Primera Instancia (TPI)), es importante acotar que el efecto particular de la sentencia varía de acuerdo con el tipo de proceso en cuestión.

En lo que concierne a las acciones legales interpuestas contra las instituciones, las acciones de nulidad producen una sentencia con efectos *erga omnes*, por lo que será como si la medida infractora nunca hubiese existido. Obviamente esta medida deberá ser de aplicación general ya que la medida no puede existir sólo en un Estado Miembro, o respecto a un determinado grupo de ciudadanos europeos. Por otro lado, los recursos por omisión, producen sentencias que son meramente de naturaleza declaratoria, a pesar de que el Tratado obliga a la institución en cuestión a tomar las medidas adecuadas para solucionar la falta. Asimismo, el Tratado dispone una acción por daños contra las instituciones, mediante la cual puede establecerse la responsabilidad no-contractual de la Comunidad de acuerdo con los principios generales concordantes con las leyes de los Estados Miembros.

Por otro lado, las sentencias por incumplimiento están dirigidas al Estado Miembro incurso en una situación de incumplimiento. Estas tienen fuerza y peso considerables, especialmente desde 1992 con la introducción en el Tratado de la posibilidad de imponer sanciones a través de pagos únicos o penalidades en caso de no cumplir con una sentencia (Artículo 228

**Member States in the event of refusal by any country to accept the ruling?**

The jurisdiction of the Court of Justice is exclusive to the extent that Member States have agreed not to resort to any other means of resolving disputes about Community law. However, it is important to realize that the national courts form part of the Community jurisdiction and have an increasingly key role to play in the day-to-day application of Community law (see below). By way of introduction to actions before the ECJ (or Court of First Instance (CFI)), it is important to note that the particular effect of the judgment varies according to the type of proceedings in question.

With respect to actions against the institutions, actions for annulment result in a ruling which has effect *erga omnes* and it will be as if the offending measure never existed. Clearly this must be of general application since the measure cannot exist only in one Member State or in respect of a certain portion of European citizens. Actions for failure to act, on the other hand, produce rulings which are purely declaratory in nature, although the institution in question is required by the Treaty to take the appropriate measures to remedy the failure. In addition, the Treaty provides for an action in damages against the institutions whereby the non-contractual liability of the Community can be engaged according to general principles common to the laws of the Member States.

Infringement rulings, on the other hand, are addressed to the Member State in breach. These have considerable force and weight, especially since 1992 and the introduction into the Treaty of the possibility of imposing sanctions via lump sum or penalty payments in the event of a failure to comply with a judgment (Article 228 TEC). Moreover, there is a body of ECJ case law on State liability for damages which complements the infringement procedure before the ECJ. National courts or tribunals may request a preliminary ruling from the ECJ, as discussed below, which may have the effect of establishing a manifest breach of Community law by a

TCE – Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea). Además, existe jurisprudencia del TJE sobre responsabilidad del Estado por daños y perjuicios que complementa el procedimiento de incumplimiento ante el TJE. Los tribunales nacionales pueden solicitar una sentencia preliminar al TJE, tal como se discutirá más adelante, que puede tener el efecto de establecer un incumplimiento manifiesto del Derecho Comunitario por parte del Estado Miembro. Consecuentemente, en el supuesto que el incumplimiento origine efectos negativos, es posible que un ciudadano alegue daños y perjuicios. En ambos casos, son las implicancias financieras del proceso las que dan peso a la sentencia.

**¿Los tribunales de los Estados Miembros están obligados a dejar de lado la aplicación de una ley nacional incompatible con el Derecho Comunitario?**

Los tribunales nacionales son considerados por el TJE como los encargados en cumplir y aplicar, *par excellence*, el Derecho Comunitario. En particular, el desarrollo del procedimiento de sentencia preliminar, junto con los conceptos de supremacía y efecto directo, han tenido el efecto de extender la aplicación del Derecho Comunitario a cada Estado Miembro. Las instancias a las que un individuo puede llevar un caso directamente ante el TJE son pocas y están estrictamente delimitadas. Pero las cuestiones de Derecho Comunitario pueden ser interpuestas por cada ciudadano en procesos nacionales ante sus propios tribunales, ya sea directamente o mediante implicancia a través del cuestionamiento a una medida de implementación nacional, y es el tribunal local el que debe aplicar la ley correctamente. Para ayudarlos a hacerlo, los Tratados establecen un procedimiento de sentencia preliminar a través del cual las cuestiones sobre la correcta interpretación del Derecho Comunitario o la validez de los actos de las instituciones de la Comunidad pueden (o, en el caso de los tribunales de última instancia, deben)

Member State. Consequently, it may be possible for a citizen to claim damages in the event of negative effects caused by this breach. In both cases, it is the financial implications of the procedure which lend weight to the ruling.

**Are the national courts of the Member States bound to set aside the application of a national law which is incompatible with Community law?**

National courts have been enlisted by the ECJ as the enforcers and appliers of Community law *par excellence*. In particular, the development of the preliminary ruling procedure, together with the concepts of supremacy and direct effect, has had the effect of extending the application of Community law down into each Member State. The instances in which an individual can take a case directly to the ECJ are few and strictly delimited. But questions of Community law can be raised by each citizen in domestic proceedings in their own national courts, either directly or by implication through an attack on a national implementing measure, and it is for the local court then to apply the law correctly. In order to help them do this, the Treaties provide for a preliminary ruling procedure whereby questions on the correct interpretation of Community law or the validity of acts of the Community institutions may (or, in the case of courts of last resort, must) be referred to the ECJ. A ruling on the interpretation/validity is handed back down to the national court for them to apply to the case at hand.

Thus, it is the national courts which are entrusted with the task of applying

ser referidas al TJE. La sentencia sobre la interpretación/validez es devuelta al tribunal nacional para que este la aplique al caso en cuestión.

Consecuentemente, son los tribunales nacionales quienes tienen la tarea de aplicar el Derecho Comunitario; y esto puede llevarlos a la conclusión que una medida nacional en particular es incompatible con el Derecho Comunitario y por tanto no puede ser aplicada. Inicialmente esta conclusión ocasionó dificultades en muchos Estados Miembros pero con el desarrollo de la doctrina de supremacía, ahora se encuentra plenamente establecido que el Derecho Comunitario, cualquiera sea su forma, debe prevalecer sobre una medida nacional aun si dicha medida nacional tiene un status elevado en el orden legal interno. Una sentencia tendrá la fuerza de precedente en los casos en los que la misma medida de la Comunidad se encuentra en discusión ya que los tribunales nacionales están obligados a aplicar el Derecho Comunitario de acuerdo con la interpretación del TJE; como único órgano con autoridad interpretativa en materia de Derecho Comunitario.

Con el paso del tiempo y el crecimiento del volumen de jurisprudencia interpretativa, los jueces nacionales serán instados cada vez más a considerar en cada caso si necesitan solicitar una sentencia preliminar o si el Derecho Comunitario es suficientemente claro. La dificultad aquí yace principalmente en el hecho que los jueces nacionales deben estar convencidos no sólo de que entienden la correcta interpretación de la medida, sino que dicha interpretación será igualmente clara para todos los demás jueces en todos los demás tribunales de cada uno de los Estados Miembros. Así, aunque parezca que el TJE y el TPI son los únicos tribunales de la Comunidad, la figura es mucho más compleja y la naturaleza del sistema es tal que en realidad son los tribunales nacionales los que juegan un papel crucial para garantizar la correcta aplicación del Derecho Comunitario.

Community law and this may lead them to the conclusion that a particular national measure is incompatible with Community law and therefore cannot be applied. Initially this conclusion caused difficulties in several Member States but with the development of the doctrine of supremacy it is now well-established that Community law, in whatever form, must take precedence over a national measure even if that national measure has an elevated status in the internal legal order. A ruling will have the force of precedent in cases where the same Community measure is at issue since national courts are bound to apply Community law as interpreted by the ECJ as the sole body with interpretative authority in matters of Community law.

As time goes by and the volume of interpretative case law grows, national judges will increasingly be called upon to consider in each case whether they need to request a preliminary ruling or if Community law is sufficiently clear. The difficulty here lies mainly in the fact that national judges must be convinced not only that they understand the correct interpretation to give to the measure, but that that interpretation will be equally clear to all other judges in all other courts in each of the Member States. Thus while it may appear that the ECJ together with the CFI are the only Community courts, the picture is far more complex and the nature of the system is such that in fact it is the national courts which perform a crucial role in ensuring the correct application of Community law.

La Comisión Europea es considerada como el "Guardián del Derecho Comunitario", en tanto, debe garantizar que este sea adecuadamente aplicado. ¿Qué acciones puede ejercer dicha Comisión o cualquier otra institución de la Unión Europea en el caso que un Estado Miembro incumpla las leyes de la Comunidad?

El Tratado establece diversos mecanismos a través de los cuales pueden hacerse cumplir las leyes de la Comunidad. El medio principal para interponer una acción contra un Estado Miembro que haya incumplido con sus obligaciones en la Comunidad es un proceso por incumplimiento (Artículo 226 TCE). El Tratado también establece que los procesos pueden ser iniciados por otro Estado Miembro (Artículo 227 TCE). Estas disposiciones de incumplimiento dan a la Comisión amplio poder para iniciar procesos judiciales. También existen tipos específicos de procesos, como por ejemplo, los que son interpuestos por la Comisión o por un Estado Miembro interesado, con relación a la ayuda Estatal (Artículo 88(2) TCE).

El procedimiento de incumplimiento previsto en el Artículo 226 es esencialmente un diálogo y es iniciado como una consulta entre la institución y el Estado Miembro para determinar si existe un posible incumplimiento de las leyes de la Comunidad. Esta es la oportunidad de cada una de las partes para plantear su caso fuera del contexto de un litigio que por lo general conduce a una solución pre-judicial del problema y, sobretodo, permitir a la Comisión entrar en discusiones sobre la naturaleza y medida de las obligaciones de dicho Estado con la Comunidad. Esta consulta inicial es seguida por una notificación formal del incumplimiento y, finalmente antes del inicio de un litigio, se procede a presentar una opinión sustentada acerca del incumplimiento. Sólo si la Comisión no puede obtener satisfacción mediante estos métodos no-judiciales, iniciará una acción ante el TJE.

Sin embargo, es interesante resaltar los métodos a través de los cuales la

The European Commission is considered as the guardian of Community law as it must ensure that the said law is properly applied. What actions may the said Commission or any other European Union institution exercise in case of infringement or failure by a Member State to comply with Community law?

The Treaty provides for various mechanisms by which Community law may be enforced. The principal means for bringing an action against a Member State who is in breach of its Community obligations is by an infringement procedure (Article 226 TEC). The Treaty also provides for proceedings to be initiated by another Member State (Article 227 TEC). These infringement provisions give the Commission a broad power to initiate judicial proceedings. Specific types of proceedings also exist, for example, those brought by the Commission or an interested Member State in relation to State aids (Article 88(2) TEC).

The infringement procedure under Article 226 is essentially a dialogue and is initiated as consultation between the institution and the Member State to determine whether there is a potential breach of Community law. It is this opportunity for each party to put their case outside the context of litigation which most often leads to a pre-judicial resolution of the problem and, perhaps more importantly, the chance for the Commission to enter into discussions in relation to the nature and extent of Community obligations. This initial consultation is followed by a formal notification of breach and, finally before the last resort of litigation, a reasoned opinion on the breach. It is only if the Commission cannot obtain satisfaction via these non-judicial methods that it will initiate an action before the ECJ.

What is interesting to note, however, is the methods by which the Commission becomes aware of breaches. Of course, there are certain instances which the Commission initiates as a result of its own investigation, in other cases it will be parliamentary questions or European or

Comisión toma conocimiento de los incumplimientos. Naturalmente, existen ciertos casos en que la Comisión inicia un proceso como resultado de su propia investigación, en otros casos son las interrogantes parlamentarias o los informes de prensa europea o nacional los que levantan la sospecha del incumplimiento. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos es una demanda interpuesta por una persona natural, un ciudadano europeo, lo que alerta a la Comisión sobre el hecho que un Estado Miembro podría estar incumpliendo sus obligaciones dentro de la Comunidad.

**El Tribunal de Justicia de la División de Prensa e Información de la Comunidad Europea señala que "[n]umerosas leyes nacionales tienen un origen comunitario, en especial en las áreas de derecho laboral, derecho ambiental, protección al consumidor, libre movimiento de bienes, libre movimiento de servicios, etc." ¿De qué manera el Derecho Comunitario regula los servicios públicos para unificar su regulación?**

La importancia de los servicios públicos ha sido reconocida de manera explícita en el Artículo 16 del Tratado que señala lo siguiente:

*"Sin perjuicio de los Artículos 73, 86 y 87 y dado el lugar que ocupan los servicios de interés económico general en los valores compartidos de la Unión así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados Miembros, cada uno dentro de sus respectivos poderes, y dentro del alcance de aplicación de este Tratado, deben cuidar que dichos servicios operen en base a los principios y condiciones que los habilitan para cumplir sus misiones."*

Los artículos antes aludidos consideran para la asistencia Estatal, bajo determinadas condiciones, la posibilidad de considerar las peculiaridades del servicio público.

La clave es el logro de un nivel razonable de un servicio necesario para

national press reports which trigger the suspicion of breach. However, in the vast majority of cases it is a complaint by a member of the public, a citizen of Europe, which alerts the Commission to the fact that a particular Member State may be acting in infringement of its Community obligations.

**The Court of Justice of the European Community Press and Information Division states that "[n]umerous national laws have Community origins, in particular in the fields of employment law, environmental law, consumer protection, free movement of goods, free movement of services etc." How does Community law regulate public services in order to unify its regulation?**

The importance of public services has been explicitly recognised in Article 16 of the Treaty which states:

*"Without prejudice to Articles 73, 86 and 87, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions."*

The articles referred to already provide for the possibility to take into account public service peculiarities under certain conditions for State aid.

The key is the attainment of a reasonable level of a necessary service for all citizens and to the extent that the market alone cannot guarantee satisfactory



todos los ciudadanos y en la medida que el mercado por sí solo no pueda garantizar la prestación necesaria del mismo, se puede esperar que la Comunidad participe y regule la situación de acuerdo con las reglas de competencia y de mercado ya establecidas en el Tratado. La Comisión ha adoptado dos Comunicaciones sobre este tema para mejorar la seguridad legal en esta área. Se aplican tres principios básicos: neutralidad con relación a la propiedad pública o privada, adecuada definición al nivel local de qué servicios son "de interés económico general" sujeto únicamente a control en caso de error manifiesto, y proporcionalidad respecto de las restricciones de las reglas generales del Tratado.

Una de las áreas más antiguas de acción en un sector de servicio público es la política de transporte común, donde las reglas comunes eran consideradas esenciales para el establecimiento de un mercado único. Del mismo modo, la jurisdicción ha sido ejercida de manera tal que ha liberalizado sectores enteros del mercado (particularmente en lo que respecta al transporte aéreo y ferroviario) en base a la regulación europea. Además del transporte, la liberalización y la armonización también han sido utilizadas en forma intensiva en los sectores de telecomunicaciones y, últimamente, energía (gas y electricidad). Durante varios años, los servicios financieros han sido objeto de controversia respecto a la liberalización. Del mismo modo la radiodifusión es también considerada un tema sensible. Más recientemente, se ha iniciado el proceso de liberalización a través de las Directivas de la Comunidad en el sector postal.

**¿Existe una entidad reguladora con competencia sobre todos los Estados Miembros?**

La Comisión es la autoridad reguladora *par excellence*, con competencia sobre toda la Comunidad en una serie de sectores. El Tratado (en el Artículo 211 TCE) encarga a la Comisión la tarea de garantizar que "las disposiciones de este Tratado y las medidas tomadas por las instituciones conforme al mismo sean aplicadas" y, como

provision thereof, the Community can be expected to step in and regulate the situation in accordance with the competition and single market rules already laid down in the Treaty. The Commission has adopted two *Communications* on this topic to improve legal certainty in the area. Three basic principles apply: neutrality with regard to public or private ownership, definition at the appropriate local level of which services are 'of general economic interest' subject only to control for manifest error, and proportionality with respect to the restrictions on the general Treaty rules.

One of the most longstanding areas of action in a public service sector is the common transport policy, where common rules were considered essential to the establishment of a single market and jurisdiction has been exercised to such an extent as to liberalize whole sectors of the market (particularly in relation to air and rail transport) on the basis of European regulation. In addition to transport, liberalisation together with harmonisation has also been used extensively in the telecommunications and, more recently, the energy (gas and electricity) sectors. For a number of years, financial services have been the object of controversy with respect to liberalisation and broadcasting has proved a similarly sensitive topic in this respect. Most recently, the process of liberalisation through Community Directives has begun in the postal sector.

**Does a regulatory entity with competence over all Member States exist?**

The Commission itself is the regulatory authority *par excellence*, having competence over the whole Community in a number of sectors. The Treaty itself (in Article 211 TEC) entrusts to the Commission the task of ensuring that "the provisions of this Treaty and the measures taken by the institutions pursuant thereto are applied" and, as a corollary, endowed

corolario, otorga a la Comisión los poderes discutidos anteriormente en el contexto de los procedimientos de incumplimiento. Además de ser el "Guardián de los Tratados" la Comisión también ejerce influencia reguladora a través de su derecho exclusivo de iniciativa para proponer textos y ponerlos a consideración del legislador de la Comunidad.

Asimismo, además de ejercer competencia reguladora sobre los Estados Miembros, la Comisión también juega un papel regulador respecto de las personas jurídicas dentro de los Estados Miembros. Por ejemplo, en materia de leyes de competencia el Tratado encarga la ejecución de estas a la Comisión, y por lo tanto a dicho órgano se le otorga amplios poderes de investigación junto con la capacidad de tomar decisiones que son vinculantes para las partes a quienes están dirigidas. Por supuesto, existe la posibilidad de recurrir al TPI o al TJE, pero para los asuntos con "dimensión a nivel de la Comunidad" es la Comisión, en primera instancia, la que debe hacer cumplir las reglas de competencia contra partes privadas que incumplen las mismas.

Existen otros órganos con autoridad reguladora a nivel de la Comunidad; la oficina antifraude de la Comisión, OLAF, cuenta con amplios poderes de investigación e información; la Oficina para la Armonización del Mercado Interno regula las Marcas y Diseños de la Comunidad; y, por supuesto, desde la aparición del Euro, el Banco Central Europeo ejerce influencia de control sobre la política económica y monetaria, y supervisa a los bancos nacionales en la aplicación de la misma.

**¿Las reglas y criterios antimonopolio de la Comunidad Europea se aplican de manera diferente para los servicios públicos? ¿Qué autoridad tiene competencia para resolver los casos antimonopolio referentes a los Estados Miembros?**

Un punto preliminar que debe resaltarse es que las reglas de competencia sólo se aplican para las empresas que desarrollan actividades económicas que afectan el comercio entre Estados Miembros. Sin embargo, como ya

the Commission with the powers discussed above in the context of infringement procedures. As well as being the 'Guardian of the Treaties', the Commission also exercises regulatory influence through its exclusive right of initiative to propose texts for consideration by the Community legislator.

Moreover, in addition to exercising regulatory competence over the Member States themselves, the Commission also has a regulatory role to play with regard to legal persons within the Member States. For example, in matters of competition law the Treaty itself charges enforcement to the Commission and that body is therefore accorded wide investigative powers together with the ability to take decisions which are binding on the parties to whom they are addressed. Of course, a recourse to the CFI or ECJ exists but for matters having a 'Community dimension' it is the Commission, in the first instance, who must enforce the competition rules against private parties acting in breach thereof.

A number of other bodies exist with regulatory authority on a Community-wide scale; the anti-fraud office of the Commission, OLAF, has wide powers of investigation and reporting; the Office for the Harmonisation of the Internal Market regulates Community Trade Marks and Designs; and, of course, since the advent of the euro, the European Central Bank exercises a controlling influence on economic and monetary policy and supervises the national banks in their application of the same.

**Are European Community antitrust rules and criteria applied differently to public services? What authority has the competence to solve antitrust cases regarding Member States?**

A preliminary point to note is that the competition rules only apply to undertakings carrying out economic activities in such a way as to affect trade between Member States. However, as already underlined, in the field of competition law it is the Commission to

se ha subrayado, en el campo de la ley de competencia es a la Comisión a quien se le ha encargado la tarea de hacerla cumplir. Esto es así independientemente de que las entidades involucradas sean públicas o privadas. Las decisiones de la Comisión están sujetas a revisión por parte del TPI y, en caso de apelación, por parte del TJE. Sin embargo, debe resaltarse que las reglas de competencia se encuentran bajo reforma y últimamente se han realizado avances positivos para concretar la reciente tendencia de descentralizar, de manera que la Comisión es ahora asistida formalmente en su tarea de hacer cumplir las reglas por los tribunales nacionales y por las autoridades reguladoras nacionales, a quienes también se les ha otorgado los poderes necesarios que les permita aplicar las reglas de competencia europeas en los casos que sean presentados ante ellos.

Lo que también es claro es que las reglas de competencia son de aplicación general y que no se hace distinción alguna entre las entidades públicas y privadas. En efecto, es esencial para el funcionamiento del mercado único que el nivel del campo de juego que debe crear no sea afectado por el trato preferencial que los Estados Miembros puedan otorgar a sus propias empresas.

Sin embargo, la especificidad de los servicios públicos implica que las reglas de competencia tengan que adaptarse en circunstancias determinadas y definidas muy estrictamente. Así, cuando una entidad esté llevando a cabo un servicio de interés económico general (como se discutió anteriormente), las reglas de competencia sólo se aplicarán en tanto no obstruyan el logro del objetivo específico encomendado a dicha entidad. Más aún, dentro de esta excepción el alcance está limitado por la preocupación de no impedir el comercio de manera que afecte los intereses de la Comunidad.

**Respecto a la liberalización de los servicios públicos, ¿Cómo se regulan los derechos de propiedad? ¿El Derecho Comunitario contempla la libertad de acceso a los servicios públicos entre todos los Estados Miembros?**

which the task of enforcement has been entrusted. This is true whether the entities involved are public or private. The decisions of the Commission are subject to review by the CFI and, on appeal, by the ECJ. However, it should be noted that the competition rules are under reform and most recently there has been a positive move to concretise the increasing tendency to decentralise such that the Commission is now formally assisted in its task of enforcement by national courts and national regulatory authorities, which have also been granted the necessary powers allowing them to apply the European competition rules in cases coming before them.

What is also clear is that the competition rules are of general application and again no distinction is made as between public and private entities. Indeed, it is essential to the functioning of the single market that the level playing field it is designed to create is not undermined by Member States conveying preferential treatment on their own firms.

However, the specificity of public services implies that the competition rules must be adapted in certain, very strictly defined, circumstances. Thus, where an entity is carrying out a service of general economic interest (as discussed above), the competition rules will only apply to the extent that they do not obstruct the attainment of the particular objective entrusted to that entity. Moreover, within this exception the scope is nevertheless limited by the overriding concern not to impede trade to such an extent as would be contrary to the interests of the Community.

**Regarding the liberalisation of public services, how are proprietorship rights regulated? Does Community law contemplate freedom of access to public services among all Member States?**

Una vez más, debe distinguirse la liberalización de la privatización. El hecho de abolir legalmente un monopolio no implica la privatización automática del mercado ni que se incurrirá en expropiación o en cuestiones de compensación. En efecto, el Tratado establece que las normas que rigen el sistema de propiedad en los Estados Miembros no deberán ser perjudicadas (Artículo 295 TCE).

La libertad de prestar servicios es una de las cuatro libertades pilares del mercado único. Ciertamente existe una noción de "servicio universal" de la Comunidad, el cual debe ser de una calidad específica, accesible para todos los usuarios en todos los puntos del territorio de los Estados Miembros y debe prestarse a un precio que pueda ser asumido por todos los usuarios. Este concepto actualmente está siendo usado con un éxito considerable en el sector postal cuyo mercado está siendo liberalizado gradualmente, sin poner en riesgo la disponibilidad de un servicio de calidad.

**El Consejo de la Unión Europea ejerce poderes legislativos en co-decisión con el Parlamento Europeo. ¿Podría explicar cómo funciona y cuáles son sus límites?**

La votación del Consejo originalmente era por unanimidad. Sin embargo, con los años se ha hecho costumbre la votación por mayoría calificada (VMC), a través de la cual el voto de cada miembro del Consejo es medido en relación con la población de los Estados Miembros. Dicho mecanismo de votación ha ganado gradualmente terreno y actualmente es la forma más común de votación en el Consejo. La unanimidad se mantiene en casos específicos que siguen siendo sensibles, como en los campos de tributación y seguridad social. Adicionalmente, en materia de política exterior y seguridad común, así como ciertas áreas de cooperación policial y judicial; los Estados Miembros siguen siendo los actores principales y el proceso sigue estando caracterizado por aspectos intergubernamentales.

Originalmente, el Parlamento Europeo (PE) tenía poca participación en

Once again, liberalisation must be distinguished from privatisation. The fact of legally abolishing a monopoly does not imply the automatic privatisation of the market and will not of itself incur expropriation or questions of compensation. Indeed, the Treaty provides that the rules governing the system of property ownership in the Member States shall not be prejudiced in any way (Article 295 TEC).

Freedom to provide services is one of the four cornerstone freedoms of the single market; there does exist a Community notion of 'universal service', which must be of a specified quality, accessible to all users at all points of the Member States' territory and is provided at a price which is affordable to all users. This concept is currently being used to considerable success in the postal sector as the market is gradually liberalised without jeopardising the availability to all of a quality service.

**The Council of the European Union exercises legislative power in co-decision with the European Parliament. Could you explain how it works and its limits?**

Council voting was originally by unanimity. However, over the years it is the use of the qualified majority voting (QMV), whereby the vote of each Council member is weighted in relation to the population of the Member States, which has gradually gained ground and is now the most common form of voting to take place in the Council. Unanimity is retained in specific cases which remain sensitive for the Member States, such as tax or social security. In addition, with regard to decisions in the fields of common foreign and security policy and certain areas of police and judicial co-operation, the Member States remain the principal actors and the process continues to be characterised by intergovernmental features.

Originally, the European Parliament (EP) had little role in the process. This situation was gradually remedied, initially in the field of the Community budget and

el proceso. Esta situación fue corregida gradualmente, en un primer momento en el campo del presupuesto de la Comunidad y el proceso ha pasado de ser un simple proceso de consulta sobre el presupuesto a convertirse en un proceso de toma de decisiones conjuntas a través del Procedimiento de co-decisión. La co-decisión ha sido extendida progresivamente a casi todos los sectores de la legislación.

El procedimiento se inicia con una propuesta de la Comisión al Consejo y al PE. Es un diálogo entre las dos instituciones en las que se puede leer el texto dos veces por cada una de las partes, si no se llegara a un acuerdo luego de una primera lectura. Si después de dos lecturas por cada institución aún no existe acuerdo, se inicia el procedimiento de Conciliación. Una delegación de cada lado tiene 6 semanas para negociar, bajo la influencia mediadora del representante de la Comisión, un texto conjunto aceptable para ambas delegaciones (donde el Consejo vota por VMC y el PE por mayoría simple). El texto conjunto es sometido a una tercera y final lectura en el Consejo y en el PE pero es abierto sólo para su aceptación o rechazo. En este contexto, la Comisión juega un papel decisivo como intermediario, revisa su propuesta, o realiza "adecuadas" propuestas de compromiso en un esfuerzo por hacer coincidir los respectivos enfoques del Consejo y del PE.

El proceso puede durar desde 12 meses (si se llegara a un acuerdo después de la primera lectura; 25% de los casos desde 1996) hasta 29 meses (si la medida llega a la conciliación) y ha demostrado ser extremadamente efectivo desde su introducción. Sólo la cuarta parte de los textos han tenido que llegar a la conciliación, y únicamente desde 1996 se ha dado un caso no ha sido posible llegar a un texto conjunto. La clave para el éxito de este procedimiento es el nivel de diálogo inter-institucional y el rol positivo de la Comisión como intermediario de un compromiso en caso de desacuerdo.

the process has gone from being a simple process of consultation on the budget to developing into a process of joint-decision making via the Co-decision Procedure. Co-decision has been progressively extended to almost all sectors of legislation.

The procedure is initiated upon a proposal by the Commission to the Council and the EP. It is a dialogue between the two institutions where the text can be read twice by each if agreement cannot be reached after a first reading. If after two readings by each institution, there is still no agreement, the Conciliation procedure is initiated. A delegation from each side has 6 weeks to negotiate, under the mediating influence of the Commission representative, a joint text acceptable to both delegations (where the Council vote by QMV and the EP by a simple majority). The joint text is put to a third and final reading in the Council and EP, but is open only for acceptance or rejection. In this context, the Commission plays a decisive role as 'go-between' and revises its proposal or makes appropriate proposals of compromise in an effort to converge the respective approaches of the Council and the EP.

The process can take anything from 12 months (if agreement is reached after the first reading; the case in 25% of cases since 1996) to 29 months (if the measure goes to conciliation) and has proved extremely effective since its introduction with only about one quarter of texts having to go to conciliation with failure to reach a joint text in only one instance since 1996. The key to the success of this procedure is the level of inter-institutional dialogue and the positive role of the Commission in brokering a compromise in case of discord.