



Comisión  
Europea







**EL ABC  
del Derecho  
de la Unión  
Europea**

Dr. Klaus-Dieter Borchardt

*Diciembre de 2016*

La publicación *El ABC del Derecho de la Unión Europea* está disponible en internet en: <https://bookshop.europa.eu/es/home/>

Comisión Europea  
Dirección General de Comunicación  
Información a los ciudadanos  
1049 Bruselas  
BÉLGICA

Texto original finalizado en diciembre de 2016

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017

El contenido de la presente publicación no refleja necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea. La información y los puntos de vista contenidos en ella son responsabilidad exclusiva del autor.

Créditos de las fotografías

Páginas 12, 14, 28, 68, 76, 80 y 84: © Unión Europea, 2017

Página 34: © Wikimedia Commons/Bene 16

Página 50: © Fotolia/Björn Wylezich

Página 98: © Fotolia/Andrey Armyagov

Página 106: © Fotolia/Piotr Adamowicz

Página 127: © Fotolia/xbrchx

Página 150: © Fotolia/Wavebreak Media

|       |                        |                    |                   |
|-------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-79-63653-0 | doi:10.2775/4098   | NA-07-16-024-ES-C |
| PDF   | ISBN 978-92-79-63631-8 | doi:10.2775/947712 | NA-07-16-024-ES-N |
| EPUB  | ISBN 978-92-79-63679-0 | doi:10.2775/253373 | NA-07-16-024-ES-E |
| HTML  | ISBN 978-92-79-71678-2 | doi:10.2775/45442  | NA-07-16-024-ES-Q |

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PREFACIO</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>DE PARÍS A LISBOA PASANDO POR ROMA, MAASTRICHT,<br/>ÁMSTERDAM Y NIZA</b> ..... | <b>11</b> |
| Primer grupo: las organizaciones euroatlánticas.....                              | 11        |
| Segundo grupo: El Consejo de Europa y la OSCE.....                                | 13        |
| Tercer grupo: Unión Europea.....  | 15        |
| <b>VALORES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....                            | <b>25</b> |
| La Unión Europea como garante de la paz.....                                      | 27        |
| La unidad y la igualdad como principios rectores.....                             | 27        |
| Las libertades fundamentales.....   | 29        |
| El principio de solidaridad.....  | 30        |
| El respeto de la identidad nacional.....  | 30        |
| La exigencia de seguridad.....  | 30        |
| Los derechos fundamentales.....   | 31        |
| <b>EL MÉTODO DE INTEGRACIÓN EUROPEA</b> .....                                     | <b>39</b> |
| La cooperación de los Estados miembros.....                                       | 39        |
| El concepto de integración.....   | 39        |
| La cooperación reforzada.....   | 40        |
| <b>LA «CONSTITUCIÓN» DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....                                | <b>45</b> |
| La naturaleza jurídica de la Unión Europea.....                                   | 45        |
| <i>El asunto Van Gend &amp; Loos</i> .....  | 46        |
| <i>El asunto Costa/ENEL</i> .....   | 46        |
| Las funciones de la Unión Europea.....  | 49        |
| <i>Funciones económicas</i> .....   | 49        |
| <i>Funciones sociales</i> .....   | 55        |
| <i>Funciones políticas</i> .....  | 55        |
| Las competencias de la Unión Europea.....   | 57        |
| Las instituciones de la Unión Europea.....  | 61        |
| Instituciones.....  | 63        |

|   |            |
|---|------------|
| <i>Parlamento Europeo (artículo 14 del TUE)</i> .....                                 | 63         |
| <i>Consejo Europeo (artículo 15 del TUE)</i> .....                                    | 70         |
| <i>Consejo de la Unión Europea (artículo 16 del TUE)</i> .....                        | 71         |
| <i>Comisión Europea (artículo 17 del TUE)</i> .....                                   | 77         |
| <i>Tribunal de Justicia de la Unión Europea (artículo 19 del TUE)</i> .....           | 85         |
| <i>Banco Central Europeo (artículos 129 y 130 del TFUE)</i> .....                     | 88         |
| <i>Tribunal de Cuentas Europeo (artículos 285 y 286 del TFUE)</i> .....               | 89         |
| <b>Órganos consultivos</b> .....  | 89         |
| <i>Comité Económico y Social Europeo (artículo 301 del TFUE)</i> .....                | 89         |
| <i>Comité de las Regiones (artículo 305 del TFUE)</i> .....                           | 91         |
| <b>Otros órganos</b> .....  | 91         |
| <i>Banco Europeo de Inversiones (artículo 308 del TFUE)</i> .....                     | 91         |
| <br>  |            |
| <b>EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....                             | <b>93</b>  |
| <b>La Unión Europea como creación del Derecho y Unión de Derecho</b> .....            | <b>93</b>  |
| <b>Las fuentes del Derecho de la Unión</b> .....                                      | <b>94</b>  |
| <i>Los Tratados constitutivos como Derecho primario de la Unión</i> .....             | 94         |
| <i>Los actos jurídicos de la Unión como Derecho derivado de la Unión</i> .....        | 96         |
| <i>Los acuerdos internacionales de la Unión</i> .....                                 | 97         |
| <i>Fuentes del Derecho no escritas</i> .....  | 101        |
| <i>Los convenios y los acuerdos entre los Estados miembros de la Unión</i> .....      | 102        |
| <b>Los instrumentos del Derecho de la Unión Europea</b> .....                         | <b>103</b> |
| <i>Los reglamentos como «leyes de la Unión»</i> .....                                 | 105        |
| <i>Directivas</i> .....   | 107        |
| <i>Decisiones</i> .....   | 111        |
| <i>Recomendaciones y dictámenes</i> .....   | 114        |
| <i>Resoluciones, declaraciones y programas de acción</i> .....                        | 114        |
| <i>Publicación y notificación</i> .....   | 116        |
| <b>El procedimiento legislativo de la Unión Europea</b> .....                         | <b>117</b> |
| <i>Procedimiento legislativo especial</i> .....                                       | 122        |
| <i>Procedimiento de aprobación</i> .....  | 123        |
| <i>Procedimiento de adopción de actos no legislativos</i> .....                       | 124        |
| <i>Procedimiento de adopción de actos delegados y de ejecución</i> .....              | 124        |
| <b>El sistema de tutela judicial de la Unión Europea</b> .....                        | <b>126</b> |
| <i>Procedimiento por incumplimiento de los Tratados (artículo 258 del TFUE)</i> ..... | 128        |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Recurso de anulación (artículo 263 del TFUE)</i> .....  | 128        |
| <i>Recurso por omisión (artículo 265 del TFUE)</i> .....   | 131        |
| <i>Recurso de indemnización por daños (artículo 268 y artículo 340, párrafo segundo, del TFUE)</i> ..... | 131        |
| <i>Recurso de los funcionarios (artículo 270 del TFUE)</i> .....   | 132        |
| <i>Recurso de casación (artículo 256 del TFUE)</i> .....   | 132        |
| <i>Medidas provisionales (artículos 278 y 279 del TFUE)</i> .....  | 132        |
| <i>Procedimiento prejudicial (artículo 267 del TFUE)</i> .....   | 133        |
| La responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión.....               | 137        |
| <b>EL LUGAR DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA JURÍDICO</b> .....                        | <b>141</b> |
| La autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.....  | 141        |
| La interacción del Derecho de la Unión y el Derecho nacional.....  | 142        |
| El conflicto entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional.....                                     | 144        |
| <i>La aplicabilidad directa del Derecho de la Unión</i> .....  | 145        |
| <i>La primacía del Derecho de la Unión</i> .....   | 148        |
| <i>La interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión</i> .....                  | 151        |
| <b>CONCLUSIÓN</b> .....  | <b>155</b> |
| <b>JURISPRUDENCIA CITADA</b> .....   | <b>157</b> |
| Naturaleza jurídica y primacía del Derecho de la Unión.....  | 157        |
| Competencias de la Unión Europea.....  | 158        |
| Efectos de las actuaciones jurídicas.....  | 158        |
| Derechos fundamentales.....  | 158        |
| Tutela judicial.....   | 158        |





# PREFACIO

El ordenamiento jurídico que constituye la Unión Europea (UE) se ha convertido a día de hoy en parte integrante de nuestra realidad política y social. Cada año, con arreglo a los Tratados de la Unión, se adoptan miles de decisiones que influyen decisivamente en la realidad de los Estados miembros de la UE y de sus ciudadanos. El individuo ya no es tan solo parte de su localidad, su ciudad o su país, sino que es también ciudadano de la Unión. Por tanto, es fundamental que los ciudadanos de la Unión estén informados sobre un ordenamiento jurídico que influye también en su vida cotidiana. Sin embargo, la estructura de la UE y su ordenamiento jurídico son difíciles de comprender para los ciudadanos europeos. El problema tiene una doble vertiente: por un lado, los textos de los Tratados son a menudo poco claros, y su alcance es difícil de captar; por otro, numerosos conceptos utilizados para regular nuevas situaciones no les son en absoluto familiares a los ciudadanos. De ahí que a continuación se pretenda transmitir a los ciudadanos y ciudadanas interesados una primera aproximación a la construcción de la UE y a los pilares sobre los que descansa el ordenamiento jurídico europeo.



# LISTA DE ABREVIATURAS

|                  |   |
|------------------|---|
| AELC             | Asociación Europea de Libre Comercio                        |
| BCE              | Banco Central Europeo                                       |
| CE               | Comunidad Europea   |
| CECA             | Comunidad Europea del Carbón y del Acero                    |
| CEDH             | Convenio Europeo de Derechos Humanos                        |
| CEE              | Comunidad Económica Europea                                 |
| CEEA             | Comunidad Europea de la Energía Atómica                     |
| MEDE             | Mecanismo Europeo de Estabilidad                            |
| OCDE             | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| TFUE             | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea               |
| TUE o Tratado UE | Tratado de la Unión Europea                                 |
| UE               | Unión Europea   |



# DE PARÍS A LISBOA PASANDO POR ROMA, MAASTRICHT, ÁMSTERDAM Y NIZA

Hasta poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, el funcionamiento del Estado y la vida política se basaban casi exclusivamente en las constituciones y las legislaciones nacionales, las cuales fijaban en nuestros Estados democráticos las normas de comportamiento que debían observar tanto los ciudadanos y los partidos políticos como el mismo Estado y sus instituciones. Fue principalmente el total desmoronamiento de Europa, unido a la decadencia económica y política del viejo continente, lo que creó las condiciones para un nuevo comienzo y dio un renovado impulso a la idea de un nuevo ordenamiento europeo.

En su conjunto, los esfuerzos de integración europeos de la posguerra componen un cuadro confuso, formado por organizaciones complicadas y escasamente transparentes. Así coexisten, carentes de vínculos reales entre sí, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Consejo de Europa y la Unión Europea (UE).

Esta diversidad de organizaciones europeas solamente adquiere forma si se tienen en cuenta los objetivos concretos subyacentes, que se clasifican en tres grandes grupos.

## **Primer grupo: las organizaciones euroatlánticas**

Las organizaciones euroatlánticas surgieron de la alianza entre los Estados Unidos de América y Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Así, no es casualidad que la primera organización europea de la posguerra, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), fundada en el año 1948, se remonte a una iniciativa de los Estados Unidos. Su ministro de Asuntos Exteriores de la época, George Marshall, llamó en 1947 a los Estados de



7 de mayo de 1948, La Haya.  
Caluroso recibimiento a Winston Churchill  
en el Congreso del Movimiento Europeo. El  
antiguo primer ministro británico, que en ese  
momento es el jefe de la oposición, dirige la  
ceremonia de apertura del Congreso de Europa.  
El 19 de septiembre de 1946, en el famoso  
discurso pronunciado en Zúrich, llamó a la unidad  
de Europa.

Europa a unificar sus esfuerzos de reconstrucción económica. Para ello, prometió el apoyo de los Estados Unidos, que se concretó en el Plan Marshall y constituyó el fundamento de la rápida reconstrucción de Europa Occidental. El principal objetivo de la OECE consistió primero en la liberalización del comercio interestatal. Como objetivo complementario, en 1960, año del ingreso de los Estados Unidos y Canadá, se estableció el fomento a la economía del tercer mundo a través de la ayuda al desarrollo. La OECE se convirtió en la OCDE, que actualmente cuenta con 35 miembros.

Tras la OECE, en 1949 se creó la OTAN, un pacto militar con los Estados Unidos y Canadá. La OTAN tiene como meta la defensa y el apoyo colectivos. Se diseñó como parte de un cinturón de seguridad global para mitigar la influencia soviética y, tras la caída del telón de acero en 1989 y de la subsiguiente desmembración de la Unión Soviética, se ha ido transformando cada vez más en una organización orientada a la gestión de crisis y el fomento de la estabilidad. La OTAN tiene veintiocho Estados miembros, entre los que se incluyen veintidós Estados miembros de la UE (no pertenecen a la OTAN: Austria, Suecia, Finlandia, Irlanda, Malta ni Chipre), así como los Estados Unidos, Canadá, Turquía, Noruega, Islandia y Albania. Para reforzar la cooperación en materia de política de seguridad entre los Estados europeos, en 1954 se fundó la Unión Europea Occidental (UEO). La UEO marcó el comienzo del desarrollo en Europa de una política de seguridad y defensa. No obstante, no se amplió su papel porque la mayor parte de sus competencias se encomendó a otras instituciones internacionales, especialmente la OTAN, el Consejo de Europa y la UE. En consecuencia, la UEO se disolvió el 30 de junio de 2011.

## Segundo grupo: El Consejo de Europa y la OSCE

El segundo grupo de organizaciones europeas se caracteriza por el hecho de que su estructura permite la participación del mayor número posible de Estados. Para ello se aceptó de forma deliberada que estas organizaciones no fueran más allá de la *tradicional cooperación interestatal*.

A este grupo pertenece el *Consejo de Europa*, la organización política fundada el 5 de mayo de 1949, que hoy cuenta con 47 Estados miembros, entre los que se incluyen todos los Estados miembros actuales de la UE. En el Estatuto del Consejo de Europa no se menciona la intención de formar una federación o unión, ni se prevé la transferencia o fusión de partes de la soberanía nacional. En todas las cuestiones fundamentales, el Consejo



Declaración de Robert Schuman el 9 de mayo de 1950 en el Salón del Reloj del Ministerio de Asuntos Exteriores del Quai d'Orsay en París: Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, propone unir las industrias europeas del carbón y del acero en una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. De esta manera, una guerra entre los países partícipes no solo resultaría impensable, sino materialmente imposible.



de Europa adopta sus decisiones con arreglo al principio de la unanimidad. Según dicho principio, cada Estado puede vetar la adopción de resoluciones. De esta forma, el Consejo de Europa es, por su propia estructura, un órgano de cooperación internacional.

En el marco del Consejo de Europa se han adoptado *numerosos convenios* en materia de economía, cultura, política social y Derecho. El más importante y también más conocido es el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950 (Convenio Europeo de Derechos Humanos o CEDH), al que se han adherido hasta la fecha los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Con este Convenio no solo se estableció un criterio mínimo, de gran importancia práctica, para la protección de los derechos humanos en los Estados signatarios, sino también un sistema de tutela judicial a cuyo amparo se puedan condenar las violaciones de los derechos humanos cometidas en los Estados miembros a través de los órganos establecidos en Estrasburgo en virtud del Convenio: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A este grupo pertenece igualmente la *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)*, fundada en 1994 y precedida de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. La OSCE, actualmente integrada por 57 países, persigue los principios y objetivos establecidos en el Acta de Helsinki de 1975 y en la Carta de París de 1990, que incluyen, aparte del fomento de medidas que generen confianza entre los Estados europeos, la creación de una «red de seguridad» que permita la resolución de conflictos por medios pacíficos.

### **Tercer grupo: Unión Europea**

El tercer grupo de organizaciones europeas está formado por la Unión Europea. La novedad de la UE respecto a las asociaciones de Estados tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de la UE, a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la UE está facultada para adoptar actos jurídicos que, por sus efectos, son equivalentes a los actos de soberanía de los Estados miembros.

La primera piedra para la creación de la Unión Europea la puso el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, con ocasión de su

Declaración de 9 de mayo de 1950, en la que expuso el plan que había elaborado junto con Jean Monnet, destinado a la unificación de la industria europea del carbón y del acero. Con ello se pretendía poner en marcha, en cierto modo, una iniciativa histórica en favor de una «Europa organizada y viva», «indispensable para la civilización» y sin la cual «no puede salvaguardarse la paz en el mundo».

El Plan Schuman se hizo realidad con la conclusión del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el 18 de abril de 1951 (Tratado de París), y su entrada en vigor el 23 de julio de 1952, con seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). Esta Comunidad se estableció por un período limitado de cincuenta años y se «integró» en la Comunidad Europea el 23 de julio de 2002 al expirar su Tratado constitutivo. Como complemento a este Tratado, unos años más tarde los mismos países creaban, mediante los Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, la *Comunidad Económica Europea (CEE)* y la *Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom)*, que iniciaron sus actividades con la entrada en vigor de los Tratados el 1 de enero de 1958.

La fundación de la Unión Europea por medio del Tratado de Maastricht inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa. Este Tratado, que fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, pero que no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993 debido a algunos obstáculos en el procedimiento de ratificación (aprobación del pueblo danés en un segundo referéndum, recurso de inconstitucionalidad en Alemania por la ratificación parlamentaria del Tratado), se autodefine como «una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Contiene el acto fundacional de la Unión Europea, aunque sin llegar a su completo desarrollo. La Unión Europea no vino a sustituir las Comunidades Europeas, sino que las combinó con nuevas políticas y formas de cooperación bajo una rúbrica común. Metafóricamente hablando, aquello condujo al establecimiento de los tres pilares sobre los que se asentó la Unión Europea. El primer pilar lo constituían las Comunidades Europeas: CEE (que pasó a llamarse CE), CECA (hasta 2002) y CEEA. El segundo pilar consistía en la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. El tercer pilar se refería a la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior.

La primera evolución de la UE se materializó con el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, que entraron en vigor el 1 de mayo de 1999 y el 1 de

febrero de 2003, respectivamente. El objetivo de estas reformas era conservar la capacidad de actuación de la UE con vistas a una ampliación que incorporaría a muchos nuevos Estados miembros. Por consiguiente, ambos Tratados implicaron, en primer lugar, reformas institucionales, si bien en comparación con reformas anteriores no destacó la voluntad política de profundización en la integración europea.

Las críticas que ello suscitó impulsaron un debate sobre el futuro de la UE y su configuración institucional que desembocó en la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, aprobada por los jefes de Estado o de Gobierno el 15 de diciembre de 2001 en la ciudad belga de Laeken. En dicha Declaración, la UE se comprometió a ser más democrática, transparente y eficaz, y a abrir el camino a una Constitución. Como primer paso para la puesta en práctica de estos objetivos, se encomendó a la llamada «Convención sobre el futuro de Europa», presidida por el antiguo presidente francés *Valéry Giscard d'Estaing*, la elaboración de una Constitución Europea. El proyecto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, elaborado por la Convención, se entregó oficialmente al presidente del Consejo Europeo el 18 de julio de 2003, y los jefes de Estado o de Gobierno lo adoptaron con algunas modificaciones los días 17 y 18 de julio de 2004 en Bruselas.

Esta Constitución tenía como objetivo aglutinar la Unión Europea y la Comunidad Europea en su forma anterior en una nueva y única Unión Europea que debía basarse en un tratado constitucional único. Solo la Comunidad Europea de la Energía Atómica mantendría su estatus de comunidad independiente sin dejar por ello de estar estrechamente engranada a la nueva Unión Europea. Sin embargo, el enfoque constitucional descrito fracasó en el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros. Tras un comienzo positivo con la ratificación de trece de los aún veinticinco Estados miembros de aquel entonces, el Tratado Constitucional de la Unión Europea fue rechazado mediante sendos referendos en Francia (un 54,68 % de votos en contra con una participación del 69,34 %) y en los Países Bajos (un 61,7 % de votos en contra con una participación del 63 %).

Tras un período de reflexión de casi dos años, hubo que esperar hasta la primera mitad del año 2007 para lograr poner en marcha un nuevo paquete de reformas. Este paquete de reformas supone el abandono formal del enfoque de la Constitución Europea que preveía la derogación de todos los Tratados vigentes y su sustitución por un texto único denominado «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». En su lugar, se elaboró un Tratado de Reforma, siguiendo fielmente la tradición de los Tratados de Maastricht,

Ámsterdam y Niza, que introduce en los Tratados vigentes de la UE modificaciones básicas para potenciar la capacidad de actuación de la UE en el interior y en el exterior, reforzar la legitimación democrática y, en general, mejorar la eficacia de la actuación de la UE. Siguiendo asimismo la buena tradición europea, dicho Tratado de Reforma fue bautizado *Tratado de Lisboa* en alusión al lugar en que se firmó. La elaboración del Tratado de Lisboa se llevó a cabo con suma rapidez. Este hecho se debe, en particular, a que en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007 los propios jefes de Estado o de Gobierno establecieron en detalle en las conclusiones del mismo en qué forma y en qué medida se debían incorporar a los Tratados vigentes las modificaciones acordadas para el Tratado Constitucional. En este caso, procedieron de forma totalmente atípica y no se limitaron, como solía ser habitual, a formular pautas generales que posteriormente debían ser puestas en práctica por una conferencia intergubernamental, sino que elaboraron ellos mismos la estructura y el contenido de los cambios previstos, especificando con frecuencia incluso la redacción precisa de una norma concreta.

Cabe citar, en particular, entre los puntos más conflictivos, la delimitación de las competencias de la UE y de los Estados miembros, el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, el nuevo papel de los parlamentos nacionales en el proceso de integración, y la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Derecho de la Unión, así como posibles avances en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Por consiguiente, la Conferencia Intergubernamental convocada en 2007 disponía de un margen de maniobra limitado y solo estaba facultada para poner en práctica los aspectos técnicos de las modificaciones deseadas. De este modo, los trabajos de la Conferencia Intergubernamental se pudieron dar por concluidos los días 18 y 19 de octubre de 2007, y fueron aprobados en esa misma fecha en la reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Lisboa.

Finalmente, el Tratado fue firmado el 13 de diciembre de 2007 por los jefes de Estado o de Gobierno de los aún veintisiete Estados miembros de la UE de aquel entonces (Croacia no ingresó en la UE hasta 2013) en Lisboa. No obstante, incluso en el caso de este Tratado, el procedimiento de ratificación resultó sumamente complicado. Si bien el Tratado de Lisboa, a diferencia del Tratado Constitucional de la Unión Europea, superó el reto de la ratificación en Francia y en los Países Bajos, al principio la ratificación fracasó en un primer referéndum celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008 (un 53,4 % de votos en contra con una participación del 53,1 %). Solo después de la provisión de varias garantías jurídicamente vinculantes sobre el alcance (limitado)

del nuevo Tratado, en octubre de 2009 el Tratado de Lisboa se sometió a consulta popular en el marco de un segundo referéndum. En esta ocasión, el Tratado fue aprobado por una amplia mayoría del pueblo irlandés (un 67,1 % de votos a favor con una participación del 59 %). Además, el resultado positivo del referéndum en Irlanda allanó el camino hacia la ratificación del Tratado de Lisboa en Polonia y Chequia, dado que en Polonia el presidente Kaczyński había supeditado la firma del acta de ratificación a la aprobación del Tratado en el referéndum irlandés. También el presidente checo, Václav Klaus, manifestó su intención de esperar a conocer el resultado del referéndum irlandés y, finalmente, condicionó la firma del acta de ratificación, además, a la garantía de que el Tratado de Lisboa —en particular la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Tratado de la Unión Europea— no afectara en absoluto a los denominados «decretos Beneš» del año 1945, que excluían las reivindicaciones territoriales sobre antiguos territorios alemanes en Chequia. Tras hallarse una solución incluso para esta exigencia, el presidente checo firmó el acta de ratificación el 3 de noviembre de 2009. Así, se logró concluir con éxito el procedimiento de ratificación, de modo que el Tratado de Lisboa pudo entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Mediante el Tratado de Lisboa se fusionan la Unión Europea y la Comunidad Europea para formar una única *Unión Europea*. El término «Comunidad» será sustituido de forma universal por el concepto «Unión». La Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea. Sin embargo, el Derecho de la Unión continúa siendo determinado por los siguientes *tres Tratados*:

## Tratados vigentes de la Unión Europea

### TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de la Unión Europea (Tratado UE o TUE) se divide en los siguientes seis títulos: Disposiciones comunes (I), Disposiciones sobre los principios democráticos (II), Disposiciones sobre las instituciones (III), Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas (IV), Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común (V) y Disposiciones finales (VI).

### TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se deriva del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE). El TFUE sigue, en lo esencial, la estructura del Tratado CE. Los principales cambios

tienen por objeto la acción exterior de la Unión y la introducción de nuevos capítulos, en particular sobre la política energética, la cooperación policial y judicial en materia penal, el espacio, el deporte y el turismo.

#### **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA**

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado CEEA o Euratom) ha sufrido solo algunas modificaciones puntuales. Los distintos cambios específicos han sido recogidos en protocolos anejos al Tratado de Lisboa.

El Tratado UE y el TFUE tienen el *mismo valor jurídico*, por lo que no existe ninguna relación de subordinación de uno respecto del otro. Esta aclaración jurídica expresa es necesaria porque el grado de regulación en ambos Tratados y la nueva denominación del anterior Tratado CE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sugieren que el Tratado UE constituye algún tipo de ley constitucional o tratado básico, mientras que el TFUE parece ser concebido más bien como un Tratado de ejecución. Asimismo, el Tratado UE y el TFUE no tienen carácter constitucional formal. La terminología utilizada en los Tratados refleja este cambio respecto al proyecto constitucional: no se utiliza el término «Constitución», el «ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» pasa a llamarse «alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» y se abandonan las denominaciones «ley» y «ley marco». Del mismo modo, no figura en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera o himno). La primacía del Derecho de la UE no se recoge de forma expresa en una norma del Tratado, sino que se infiere, como venía siendo habitual, de una declaración relativa a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta cuestión.

Mediante el Tratado de Lisboa se suprime asimismo la «estructura de tres pilares» de la UE. Sin embargo, siguen en vigor los procedimientos especiales en el campo de la política exterior y de seguridad común, incluida la política de defensa europea; las declaraciones de la Conferencia Intergubernamental anejas al Tratado destacan el carácter específico y la responsabilidad particular de los Estados miembros en este ámbito político.

La Unión Europea está compuesta actualmente por veintiocho Estados miembros: en primer lugar, los seis Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea, a saber, *Bélgica, Alemania* (ampliada al territorio de la antigua República Democrática Alemana a raíz de la reunificación de los dos Estados alemanes el 3 de octubre de 1990), *Francia, Italia, Luxemburgo*

y los Países Bajos. El 1 de enero de 1973 se adhirieron a la Comunidad Dinamarca (si bien Groenlandia, cuya población se pronunció, por escasa mayoría, en un referéndum celebrado en febrero de 1982 contra la permanencia de esta isla en la Comunidad Europea, ya no forma parte de la Unión), Irlanda y el Reino Unido; en Noruega, el referéndum de octubre de 1972 impidió que su adhesión, igualmente prevista, se llevara a cabo (un 53,5 % de votos en contra).

La denominada «ampliación hacia el sur» de la UE se inició con la adhesión de Grecia el 1 de enero de 1981 y concluyó con el ingreso de España y Portugal el 1 de enero de 1986. Tras esta ampliación, el 1 de enero de 1995 se produjo la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE. El ingreso de Noruega fracasó —al igual que veintidós años antes— en el marco de un referéndum en el que los votantes volvieron a pronunciarse, con un escaso margen del 52,4 % de los votos, en contra de la pertenencia de Noruega a la UE. El 1 de mayo de 2004 ingresaron en la UE los países bálticos —Estonia, Letonia y Lituania—, los países de Europa Central y Oriental —Chequia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia—, así como las dos islas mediterráneas: Chipre y Malta. Apenas dos años después prosiguió la ampliación hacia el este con la adhesión de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007.

Croacia ha sido el último Estado en adherirse a la UE, al formalizar su ingreso el 1 de julio de 2013. Con ello aumentó el número de Estados miembros de la UE a veintiocho, y la población de la Unión creció hasta situarse en los 510 millones de personas actuales. Esta ampliación histórica de la UE constituye la piedra angular de un largo proceso que ha permitido la reunificación de unos pueblos europeos que habían estado separados durante más de medio siglo por el telón de acero y la guerra fría. En consecuencia, las ampliaciones de la UE representan, sobre todo, la voluntad de aportar paz, estabilidad y bienestar económico a un continente europeo unido.

La UE también está abierta a la *adhesión* de otros Estados, siempre que cumplan con los criterios de adhesión establecidos por el Consejo Europeo en 1993 en Copenhague:

- criterios políticos: estabilidad institucional, democracia, Estado de Derecho, garantía de los derechos humanos así como respeto y protección de las minorías;
- criterios económicos: la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, capaz de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;

- criterios jurídicos: la capacidad para asumir las obligaciones vinculadas a la adhesión a la UE, incluida la aceptación de los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El procedimiento de adhesión consta de tres fases que deben recibir la aprobación de todos los Estados miembros actuales de la UE:

1. Se plantea a un país la perspectiva de la adhesión.
2. El país pasa a ser candidato oficial en cuanto cumple los requisitos de adhesión, lo cual sin embargo no significa que se inicien las negociaciones oficiales.
3. Se entablan con el país candidato las negociaciones formales de adhesión, en las que se acuerdan las modalidades y procedimientos para la incorporación de la legislación vigente de la UE.

Una vez concluidas las negociaciones y las reformas correspondientes de manera satisfactoria para ambas partes, los resultados y las condiciones de la adhesión se recogen en un Tratado de Adhesión. Este tratado, en primer lugar, debe ser aprobado por el Parlamento Europeo por mayoría absoluta de sus miembros. A continuación, el Consejo debe aprobar el tratado por unanimidad. La firma del Tratado de Adhesión corresponde entonces a los jefes de Estado o de Gobierno de la UE y del país candidato. Posteriormente, todo Tratado de Adhesión debe ser «ratificado» por los Estados miembros de la UE y por el país candidato con arreglo a sus disposiciones constitucionales correspondientes. Con el depósito de los instrumentos de ratificación se completa el procedimiento de adhesión y entra en vigor el Tratado de Adhesión. En ese momento, el país candidato pasa a ser Estado miembro.

Actualmente se mantienen *negociaciones de adhesión* con Turquía (desde 2005), Serbia (desde 2014) y Montenegro (desde 2014).

*Turquía* presentó su solicitud de adhesión el 14 de abril de 1987. Sin embargo, la historia de las relaciones entre la UE y Turquía se remonta a mucho más atrás. Ya en 1963 se firmó un Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía en el que se abría la perspectiva de una adhesión. En 1995 se instauró una unión aduanera y, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki concedió el estatus oficial de país candidato a Turquía como muestra de la convicción de que el país posee los fundamentos de un sistema democrático, aun cuando quede mucho por hacer en lo que al respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías se refiere. Con arreglo a una recomendación de la Comisión, el Consejo Europeo dio finalmente luz verde en



diciembre de 2004 al inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía, que comenzaron en octubre de 2005. Aunque el objetivo final de las negociaciones es ciertamente la adhesión, no existe ninguna garantía de que se vaya a alcanzar. La fecha que en 1999 se previó para una posible adhesión fue el año 2014, ya sobrepasado, y no se ha acordado ningún nuevo calendario en este sentido. La adhesión de Turquía debe estar preparada con el mayor detalle, si se pretende conseguir la integración del país sin poner en peligro los logros de más de sesenta años de integración europea.

*Islandia* presentó su solicitud de adhesión el 17 de julio de 2009. Las negociaciones de adhesión se iniciaron de manera oficial en 2010 y también avanzaron a buen ritmo en un principio; pero se estancaron tras el cambio de gobierno y, finalmente, se suspendieron por completo después de que *Islandia* retirara su solicitud de adhesión el 12 de marzo de 2015.

Tienen *estatus oficial de país candidato* la antigua República Yugoslava de Macedonia (2009) y Albania (2014). Además, se ha abierto la perspectiva de una futura adhesión a la UE tanto a Bosnia y Herzegovina como a Kosovo <sup>(1)</sup>.

Por otra parte, también se prevé la posibilidad de retirada de la UE: el Tratado de la Unión Europea introdujo una *cláusula de retirada* que permite a cualquier Estado miembro salir de la Unión. La retirada no queda supeditada a ninguna condición: solo se requiere concluir un acuerdo entre la UE y el Estado miembro en cuestión sobre las modalidades de la retirada o, en su defecto, deberán transcurrir dos años a partir de la notificación de la intención correspondiente para que la retirada surta efecto, en el caso de que no se haya podido celebrar dicho acuerdo. Con toda probabilidad, esta opción se va a poner en práctica antes de lo que habría cabido esperar. El 23 de junio de 2016, un 52 % de los británicos (con una participación del 71,8 %) votó en contra de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea. La activación del procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE) está ahora en manos del Gobierno británico, que a tal efecto deberá notificar su intención de abandonar la Unión.

En cambio, no se prevé la exclusión de un Estado miembro de la UE en contra de su voluntad declarada, ni siquiera en caso de incumplimiento grave y reiterado del Tratado.

---

(1) Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.



# VALORES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

## **Artículo 2 del TUE (Valores de la Unión)**

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a todos los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

## **Artículo 3 del TUE (Finalidad de la Unión)**

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.

5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

[...]

La construcción de una Europa unida se fundamenta en unos principios elementales profesados por los Estados miembros en el artículo 2 del TUE y cuya aplicación se confía a las instituciones de la UE. Entre estos valores se incluyen el respeto de la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad. La UE se compromete expresamente al mantenimiento de los principios comunes a todos los Estados miembros de democracia y Estado de Derecho, así como a la protección de los derechos humanos.

Dichos valores no solo sirven de pauta para los Estados que deseen adherirse a la UE en el futuro, sino que las violaciones graves y persistentes de estos valores y principios por parte de un Estado pueden ser sancionadas en virtud del artículo 7 del TUE. Para ello es necesario en primer lugar que los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo constaten de manera unánime la existencia de una violación grave y persistente de los valores y principios de la Unión. Los jefes de Estado o de Gobierno

constatarán tal circunstancia a propuesta de una tercera parte de los Estados miembros o de la Comisión, y previa aprobación del Parlamento Europeo. En tal caso, el Consejo puede suspender por mayoría cualificada determinados derechos —derivados del Tratado UE y del TFUE— de un Estado miembro, incluido el derecho de voto de su representante del Gobierno en el Consejo. En cambio, las obligaciones derivadas de los Tratados seguirán siendo vinculantes para el Estado miembro afectado. También se toman especialmente en consideración las repercusiones en los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de las empresas.

## La Unión Europea como garante de la paz

El motor más potente de la unificación europea ha sido el deseo de paz ([artículo 3 del TUE](#)). En el siglo pasado, dos guerras mundiales han enfrentado a Estados europeos que hoy día son miembros de la UE. Por esta razón, hablar de política europea implica hablar también de una política de pacificación. Con la creación de la UE se han sentado las bases de un orden europeo que impide toda guerra entre los Estados miembros. Setenta años de paz en Europa lo demuestran. Cuanto mayor sea el número de Estados europeos que se adhieran a la UE, tanto más potente será este orden. En este sentido, las últimas ampliaciones de la UE han supuesto una contribución importante para reforzar el orden de paz europeo. En 2012 la UE recibió el [Premio Nobel de la Paz](#) por su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa.

## La unidad y la igualdad como principios rectores

La *unidad* es el principio rector de la UE. Solo en la medida en que los Estados europeos se presenten y actúen conjuntamente respetando su diversidad, podrán resolverse los principales problemas de la actualidad. Muchos opinan que sin la integración europea no podrán mantenerse ni asegurarse en el futuro la paz en Europa y en el mundo, la democracia y el Estado de Derecho, la prosperidad económica y la protección social. Hace tiempo que el desempleo, el crecimiento insuficiente, la seguridad energética y los problemas ambientales han dejado de ser problemas que puedan resolverse exclusivamente a escala nacional. Solo en el marco de la UE puede establecerse un orden económico estable. Es necesario que los europeos se unan para llevar a cabo una política económica internacional que potencie la competitividad de su economía y consolide los fundamentos sociales del



Los esfuerzos de la UE por promover la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos fueron galardonados con el Premio Nobel de la Paz en 2012. Herman van Rompuy, presidente del Consejo Europeo de 2009 a 2014; José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea de 2004 a 2014; y Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo de 2012 a 2017, recogieron el premio en Oslo el 10 de diciembre de 2012.

Estado de Derecho. Sin cohesión interna, Europa no será capaz ni de afirmar su independencia política y económica frente al resto del mundo, ni de recuperar su influencia en la escena internacional, ni de asegurar su intervención en la política mundial.

Solo puede existir unidad donde reine la *igualdad*. Ningún ciudadano de la Unión debe recibir un trato menos favorable, o sea, ser «discriminado», a causa de su nacionalidad. Hay que luchar contra las diferencias de trato por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no se conforma con esta enumeración. También prohíbe la discriminación por el color de la piel, las características genéticas, la lengua, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, la pertenencia a una minoría nacional, el patrimonio o el nacimiento. Además, todos los ciudadanos de la Unión son iguales ante la ley. Para los Estados miembros, el principio de igualdad significa que ninguno de ellos tiene primacía sobre otro y que las diferencias de orden natural, como la extensión, el número de habitantes de un país o las diferentes estructuras, pueden tenerse en cuenta únicamente en el marco del principio de igualdad.

## Las libertades fundamentales

La *libertad* es el corolario de la paz, la unidad y la igualdad. La creación de un gran espacio que reúne actualmente a veintiocho Estados garantiza al mismo tiempo la libre circulación a través de las fronteras nacionales, que se traduce concretamente en la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento, la libertad de prestación de servicios, la libre circulación de mercancías y la libre circulación de capitales. Estas libertades fundamentales garantizan a las empresas la libertad de decisión; a los trabajadores, la libre elección de su lugar de trabajo; y a los consumidores, la libertad de elegir dentro de un amplio abanico de productos. La libre competencia permite a las empresas ofrecer sus bienes y servicios a un grupo de consumidores incomparablemente mayor. El trabajador busca su puesto de trabajo y cambia de empleo de acuerdo con sus ideas e intereses en el conjunto de la UE. El consumidor puede elegir lo mejor y lo más barato dentro de una oferta que se ha ampliado notablemente gracias al refuerzo de la competencia.

No obstante, en el caso de una adhesión a la UE, en el Tratado de Adhesión a menudo se prevén disposiciones transitorias relativas sobre todo a las

libertades de circulación de los trabajadores, de prestación de servicios y de establecimiento, que permiten a los antiguos Estados miembros restringir estas libertades fundamentales a los nacionales de los países recién incorporados a la UE durante un plazo máximo de siete años sobre la base del Derecho nacional o de los acuerdos bilaterales existentes.

## El principio de solidaridad

La libertad exige como contrapartida la *solidaridad*: el uso desmedido de la libertad va siempre en detrimento de los demás. Por esta razón, un orden de la Unión, para ser duradero, deberá siempre reconocer como principio fundamental la solidaridad entre sus miembros y repartir uniforme y equitativamente los beneficios —es decir, la prosperidad— y las cargas entre todos los miembros.

## El respeto de la identidad nacional

La Unión respetará la *identidad nacional* de sus Estados miembros. Los Estados miembros no deben disolverse en la UE, sino integrarse en ella con sus particularidades nacionales. Precisamente de la variedad de las peculiaridades e identidades nacionales extrae la UE su fortaleza moral, que a su vez se utiliza en bien de toda la comunidad.

## La exigencia de seguridad

Todos estos valores fundamentales dependen, en definitiva, de la *seguridad*. En particular, desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América y los actos terroristas que con mayor frecuencia y crueldad se vienen produciendo en el continente europeo, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado han vuelto a pasar a un primer plano en Europa. La colaboración entre la policía y la justicia se intensifica continuamente y se ha reforzado la protección de las fronteras exteriores comunes de la UE.

No obstante, la seguridad en el contexto europeo se refiere también a la seguridad social de todos los ciudadanos que residen en la UE, así como a la seguridad del empleo y para las decisiones empresariales, que se adoptan confiando en la estabilidad del marco económico. La actuación de las



instituciones de la UE debe proporcionar a los ciudadanos y a las empresas de la Unión la posibilidad de mirar con seguridad al futuro, y ha de conferir estabilidad a las circunstancias de su entorno.

## Los derechos fundamentales

Entre los valores fundamentales e ideales subyacentes a la UE figuran asimismo los derechos fundamentales individuales de los ciudadanos de la Unión. La historia de Europa se caracteriza desde hace más de dos siglos por constantes esfuerzos por reforzar la protección de los derechos fundamentales. Desde las declaraciones sobre derechos humanos y civiles del siglo XVIII, los derechos y libertades fundamentales son parte integrante de los sistemas constitucionales de la mayoría de los países civilizados, en particular de los Estados miembros de la UE, cuyos ordenamientos jurídicos se basan en la tutela del Derecho y el respeto de la dignidad, la libertad y las posibilidades de desarrollo del individuo. Además, existen numerosos acuerdos internacionales sobre la protección de los derechos humanos, entre los cuales destaca para Europa el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos o CEDH).

En cualquier caso, el ordenamiento de la Unión en materia de derechos fundamentales no se formó sino sobre la base de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, iniciada sin embargo relativamente tarde, a saber, en el año 1969. Anteriormente, el Tribunal de Justicia había desestimado todas las demandas relativas a los derechos fundamentales señalando que no le correspondía ocuparse de problemas propios del Derecho constitucional nacional. El Tribunal de Justicia tuvo que revisar esta postura, entre otras cosas a la vista de la primacía, defendida por él mismo, del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional, ya que dicha primacía solo puede imponerse si el Derecho de la Unión garantiza por sí mismo la protección de los derechos fundamentales en la misma medida en que lo hacen las constituciones nacionales.

El punto de partida de esta jurisprudencia fue la sentencia en el asunto Stauder, en el que el beneficiario de un subsidio a las víctimas de guerra consideraba que obligarle a indicar su nombre al registrarse para la compra de mantequilla a precio reducido en la época de Navidad suponía una violación de su dignidad personal y del principio de igualdad. Aunque el Tribunal de Justicia, en una interpretación de la disposición de la Unión, ya

había llegado a la conclusión de que no era necesario indicar el nombre y que, por tanto, en realidad resultaba superfluo examinar la existencia de una posible violación de los derechos fundamentales, dictaminó finalmente que el respeto de los derechos fundamentales forma parte de los principios generales del ordenamiento de la Unión, cuya tutela compete al Tribunal. De esta forma, el Tribunal de Justicia reconoció por vez primera la existencia de un régimen autónomo en materia de derechos fundamentales en la UE.

En un principio, el Tribunal de Justicia desarrolló las diversas garantías de los derechos fundamentales a partir de algunas disposiciones del Tratado: en especial, las numerosas *prohibiciones de discriminación*, que ponen de manifiesto aspectos particulares del principio general de igualdad. Cabe señalar, por ejemplo, la prohibición de cualquier discriminación por motivos de nacionalidad (artículo 18 del TFUE), la lucha contra las diferencias de trato por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 10 del TFUE), la equiparación de mercancías y de personas en el ámbito de las cuatro libertades fundamentales (circulación de mercancías: artículo 34 del TFUE; libre circulación de personas: artículo 45 del TFUE; libertad de establecimiento: artículo 49 del TFUE; y libre prestación de servicios: artículo 57 del TFUE), la libre competencia (artículos 101 y siguientes del TFUE), así como la igualdad de salarios entre hombres y mujeres (artículo 157 del TFUE). Las cuatro libertades fundamentales de la UE, que garantizan libertades básicas de la vida profesional, pueden considerarse asimismo el derecho fundamental de la Unión a la *libertad de circulación y de ejercicio de una profesión*. Asimismo se garantizan expresamente la *libertad de asociación* (artículo 153 del TFUE), el *derecho de petición* (artículo 24 del TFUE) y la *protección del secreto comercial y profesional* (artículo 339 del TFUE).

Estos elementos de la protección de los derechos fundamentales por parte de la Unión han sido desarrollados continuamente por el Tribunal de Justicia y se han complementado con otros derechos fundamentales mediante el reconocimiento de principios jurídicos generales, para cuya concreción el Tribunal de Justicia se apoya por una parte en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, y por otra en los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de los que son signatarios los Estados miembros. Esto se refiere en particular al CEDH, que fija unas orientaciones esenciales para la determinación del contenido de los derechos fundamentales de la Unión con respecto a las exigencias de protección. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia ha reconocido, por ejemplo, el *derecho a la propiedad*, la *libertad profesional*, la *inviolabilidad*

*del domicilio, la libertad de opinión, el derecho general a la personalidad, la protección de la familia* (por ejemplo, en el ámbito del derecho de reagrupamiento familiar de los trabajadores migrantes), *la libertad económica, la libertad de religión y confesión*, así como una serie de *derechos fundamentales procesales*, como el principio de audiencia judicial, el principio derivado del Derecho consuetudinario referente al mantenimiento de la confidencialidad de la correspondencia con el abogado (denominado «legal privilege»), el principio «non bis in idem» o la obligación de motivar los actos jurídicos de la Unión, todos ellos derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento de la Unión.

Especial importancia reviste el principio de *igualdad de trato* que aparece una y otra vez en los litigios. En su definición más general, este precepto consiste en no tratar de forma diferente situaciones comparables, a menos que este trato esté objetivamente justificado. Sin embargo, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia este precepto no prohíbe que se impongan a los ciudadanos o a los productos nacionales normas más estrictas que a los nacionales de otros Estados miembros o a los productos de importación (esta situación se denomina jurídicamente «discriminación inversa»). Se considera que esta situación es consecuencia de la limitación de las competencias de la Unión, que comprenden por principio únicamente las actividades transfronterizas. En cambio, las disposiciones sobre la fabricación y la comercialización de productos nacionales y sobre el estatuto jurídico de los ciudadanos en su país solo entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE en tanto se haya llevado a cabo una armonización a escala de la Unión.

Gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión dispone asimismo de un vasto *catálogo de principios de Estado de Derecho asimilables a los derechos fundamentales*. Entre ellos, el principio de proporcionalidad reviste una enorme importancia práctica, pues encierra un mandato de ponderación de los bienes e intereses que a su vez comprende los aspectos de la idoneidad y la necesidad de las medidas, así como la prohibición de toda actuación desproporcionada. Entre los principios generales de Derecho asimilables a los derechos fundamentales se encuentran igualmente los principios generales del Derecho administrativo y del «due process» (garantías procesales), como por ejemplo el principio de protección de la confianza legítima, la prohibición de la retroactividad de los actos jurídicos desfavorables o de la anulación o revocación de los actos jurídicos favorables, así como el principio de audiencia, que se aplica en los procedimientos administrativos ante la Comisión Europea, pero también en los



El asunto Eugen Schmidberger trataba de una manifestación de protesta en la autopista de Brenner que provocó un bloqueo total del tráfico de 30 horas en la zona de Brenner. La empresa de transporte Schmidberger reclamó a la República de Austria, cuyas autoridades no habían prohibido la manifestación, una indemnización por los daños y perjuicios causados por el bloqueo. El Tribunal de Justicia determinó que la no prohibición de la manifestación comportó una merma de la libre circulación de mercancías, pero que estaba objetivamente justificada. La decisión respaldó el respeto de los derechos fundamentales de los manifestantes a la libertad de expresión y la libertad de reunión, los cuales están garantizados por la Constitución Austriaca y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por tanto, a las autoridades austriacas no se les puede reprochar ninguna infracción generadora de responsabilidad.

procedimientos ante el Tribunal de Justicia. Una significación especial posee igualmente la exigencia de una mayor transparencia, según la cual las decisiones deben adoptarse con la máxima transparencia y la mayor proximidad posible al ciudadano. Un elemento esencial de esta transparencia consiste en que todos los ciudadanos de la Unión y las personas jurídicas establecidas en un Estado miembro tienen derecho a acceder a los documentos del Consejo y de la Comisión Europea. Asimismo deben revelarse todas las asignaciones con cargo al presupuesto de la UE a favor de personas físicas o jurídicas. A tal fin se crearán bases de datos de libre acceso para todos los ciudadanos de la Unión.

A pesar de reconocer la labor del Tribunal de Justicia en la definición de los derechos fundamentales no reconocidos por escrito, este método de establecimiento de los «derechos fundamentales europeos» planteaba un grave inconveniente: el Tribunal de Justicia debía limitarse al caso concreto, por lo que no estaba en condiciones de deducir derechos fundamentales a partir de principios generales de Derecho para todos los ámbitos en que se considerase necesario o deseable hacerlo. Tampoco podía elaborar el contenido y los límites de la protección de los derechos fundamentales con la generalidad y grado de diferenciación necesarias. Debido a ello, las instituciones de la UE no podían apreciar con suficiente exactitud si corrían el riesgo de violar un derecho fundamental. Ni siquiera un ciudadano de la Unión afectado podía evaluar sin más en cada caso si se había producido una violación de sus derechos fundamentales.

Durante mucho tiempo se consideró que la *adhesión de la UE al CEDH* podría ser una vía para salir de esta situación. Sin embargo, en su Dictamen 2/94, el Tribunal de Justicia había declarado a este respecto que, en el estado en que entonces se hallaba el Derecho de la Unión, esta no disponía de las competencias necesarias para adherirse a este Convenio. En este contexto, el Tribunal de Justicia expuso que, si bien la protección de los derechos humanos constituye una condición de la legalidad de los actos de la UE, la adhesión al CEDH comportaría un cambio sustancial del sistema actual de la Unión, ya que implicaría la incorporación de la UE a un sistema institucional de Derecho internacional de otro tipo, así como la adopción de todas las disposiciones del CEDH en el ordenamiento jurídico de la Unión. En opinión del Tribunal de Justicia, dicho cambio del sistema de protección de los derechos humanos en la UE, que tendría efectos institucionales fundamentales tanto para la UE como para los Estados miembros, posee una dimensión constitucional y trasciende por su propia naturaleza la competencia subsidiaria contemplada en el artículo 352 del TFUE. Esta deficiencia se

subsano con el Tratado de Lisboa. Desde entonces, la adhesión de la Unión Europea al CEDH queda prevista expresamente en el artículo 6, apartado 2, del TUE. Inmediatamente, también en 2010, se iniciaron las negociaciones de adhesión. En la primavera de 2013 se llegó a un acuerdo sobre el proyecto de Tratado de Adhesión. La Comisión remitió dicho proyecto al Tribunal de Justicia de la UE y solicitó un dictamen sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión. En su Dictamen 2/13, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluyó que el proyecto de acuerdo de adhesión de la UE al CEDH, en la forma prevista, era incompatible con la legislación de la UE. Un problema importante es que en caso de adhesión al CEDH el Tribunal de Justicia de la UE debería someterse a las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este último también pasaría a supervisar la política exterior y de seguridad común de la Unión desde su óptica de los derechos humanos. Esta circunstancia, en opinión de los jueces, contravendría los principios estructurales fundamentales de la UE. Conforme a ese dictamen, la adhesión de la Unión Europea al CEDH sigue siendo posible en teoría, pero en la práctica se excluye al menos por el momento tal posibilidad, ya que previamente habría que modificar una serie de detalles técnicos en el proyecto de adhesión.

Independientemente de la posible adhesión de la UE al CEDH, con el Tratado de Lisboa se ha dado otro paso decisivo en pos de la creación de un ordenamiento jurídico de los derechos fundamentales para la UE, en la medida en que se ha dotado a la protección de los derechos fundamentales en la UE de una nueva base. En un nuevo artículo relativo a los derechos fundamentales (artículo 6 del TUE), los actos de las instituciones de la UE y de los Estados miembros, siempre y cuando apliquen y hagan cumplir el Derecho de la Unión, quedan supeditados a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual pasa a ser jurídicamente vinculante en el ámbito de la UE por medio de una referencia en el artículo relativo a los derechos fundamentales. Esta Carta se remonta a un proyecto elaborado por una Convención de dieciséis representantes de los jefes de Estado o de Gobierno y del presidente de la Comisión Europea, dieciséis diputados al Parlamento Europeo y treinta diputados nacionales (dos por cada uno de los quince Estados miembros de aquel momento), bajo la presidencia de Roman Herzog. Este proyecto fue proclamado «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea en el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000. En el marco de las consultas sobre la Constitución Europea, esta Carta de los Derechos Fundamentales fue revisada y declarada parte integrante del Tratado Constitucional del 29 de octubre de 2004. Tras el

fracaso del Tratado Constitucional, los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión volvieron a proclamar solemnemente el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, en tanto que acto autónomo, este instrumento como «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». Actualmente, el Tratado UE hace referencia de forma explícita a esta versión de la Carta. De este modo, la Carta de los Derechos Fundamentales adquiere carácter vinculante y establece a su vez el ámbito de aplicación de los derechos fundamentales en el Derecho de la Unión. Sin embargo, lo anterior no se aplicará ni a Polonia ni al Reino Unido. Ambos Estados miembros no pudieron o no estuvieron dispuestos a someterse al régimen de los derechos fundamentales enunciados en la Carta, dado que tenían verse obligados a abandonar o, al menos, a modificar determinadas posiciones nacionales, por ejemplo en materia de religión o confesión o en lo relativo al trato de las minorías, debido a la aplicación de los derechos fundamentales garantizados en virtud de la Carta. Para ambos Estados miembros, el carácter vinculante de los derechos fundamentales no se deriva de la Carta, sino —como sucedía anteriormente— de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en la materia.





# EL MÉTODO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

La integración europea se caracteriza por dos concepciones distintas de la cooperación entre los Estados europeos, marcadas por las nociones de *cooperación* e *integración*. Junto a estas se ha planteado otro método conocido como la «*cooperación reforzada*».

## La cooperación de los Estados miembros

La esencia de la cooperación estriba en la disposición de los Estados nacionales a colaborar con otros Estados más allá de sus fronteras nacionales, sin dejar de mantener su soberanía nacional como cuestión de principio. Por consiguiente, los esfuerzos de integración basados en la cooperación no están orientados a crear un nuevo Estado global, sino que se limitan a vincular Estados soberanos en una unión de Estados en la que se conservan las estructuras estatales nacionales (*confederación*). El principio de cooperación es el *modus operandi* del Consejo de Europa y de la OCDE.

## El concepto de integración

El concepto de integración rompe con la coexistencia tradicional de Estados nacionales. La idea tradicional de la indivisibilidad e inviolabilidad de la soberanía de los Estados deja paso a la convicción de que el ordenamiento imperfecto de la convivencia humana y entre Estados, la propia insuficiencia del sistema nacional y las numerosas injerencias de poder de un Estado en otro que han ocurrido en la historia europea (la denominada «hegemonía») solo pueden superarse si las soberanías nacionales individuales se agrupan en una soberanía común y se fusionan a un nivel superior en una comunidad supranacional (*federación*).

La Unión Europea es una creación basada en este concepto de integración que, sin embargo, no ha desembocado en una fusión de la soberanía nacional porque los Estados miembros no estaban dispuestos a abandonar en favor de un Estado federal europeo la estructura de su Estado nacional, que

no habían conseguido recuperar hasta después de la Segunda Guerra Mundial y que acababan de consolidar. Por tanto, hubo que alcanzar de nuevo un acuerdo que, sin obligar a construir un Estado federal europeo, garantizara que se iría más allá de una mera cooperación entre los Estados. La solución consistió en superar progresivamente la contraposición entre el mantenimiento de la autonomía estatal nacional y el Estado federal europeo. A los Estados miembros no se les exige que renuncien por completo a su soberanía, sino únicamente que abandonen el dogma de su indivisibilidad. Por tanto, en primer lugar solo se trataba de determinar en qué ámbitos estaban dispuestos los Estados miembros a renunciar de forma voluntaria a una parte de su soberanía en favor de una comunidad superior a todos ellos. El resultado de estos esfuerzos se refleja en los tres tratados constitutivos de la CECA, la C[E]E y la CEEA.

En estos últimos y en los tratados actuales de la Unión se especifican aquellos ámbitos en los que se han transferido derechos soberanos a la UE. A la UE y a sus instituciones no se les otorga ninguna competencia general para adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de los tratados, sino que la naturaleza y el alcance de las facultades de actuación se derivan de las disposiciones pertinentes de los tratados (principio de competencia de atribución). De este modo, la cesión de competencias propias sigue supeditada al control y la supervisión por parte de los Estados miembros.

## La cooperación reforzada

El instrumento de la cooperación reforzada proporciona la base para llevar a la práctica la idea de la *integración a diferentes velocidades*. También se debe ofrecer a grupos más reducidos de Estados miembros la posibilidad de avanzar en la integración en un determinado ámbito sobre el que la UE tenga competencia, sin que vean obstaculizado su avance por las dudas o negativas de otros Estados miembros.

Las condiciones y los procedimientos para la utilización de este instrumento, que inicialmente habían sido muy estrictas (Tratado de Ámsterdam), se flexibilizaron en cierta medida con miras a la ampliación de la UE (Tratado de Niza). El Tratado de Lisboa reúne las disposiciones existentes hasta la fecha para la cooperación reforzada en el artículo 20 del TUE (condiciones marco) y en los artículos 326 a 334 del TFUE (condiciones complementarias, adhesión, procedimientos, normas de votación).

Las disposiciones para la cooperación reforzada pueden resumirse como sigue:

- Este tipo de cooperación puede tener lugar únicamente en el marco de las competencias vigentes de la UE y debe servir para alcanzar los objetivos de la Unión y fomentar el proceso de integración europea (artículo 20 del TUE). Por tanto, no es un instrumento adecuado para solventar las deficiencias de la unión económica y monetaria que tienen su origen en el conjunto de tratados de la UE. La cooperación reforzada no debe perjudicar al mercado interior ni a la cohesión económica y social de la UE. Tampoco debe constituir un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros ni provocar distorsiones de competencia (artículo 326 del TFUE). Deben respetarse las competencias, los derechos, las obligaciones y los intereses de los Estados miembros que no participen en la cooperación reforzada (artículo 327 del TFUE).
- La cooperación reforzada debe estar abierta a todos los Estados miembros. Además, debe permitirse a los Estados miembros adherirse a la cooperación reforzada en cualquier momento, siempre que los Estados miembros de que se trate cumplan las decisiones adoptadas en el marco de la cooperación reforzada. La Comisión y los Estados miembros procurarán fomentar la participación del mayor número posible de Estados miembros en la cooperación reforzada (artículo 328 del TFUE).
- Solo podrá iniciarse una cooperación reforzada como último recurso cuando el Consejo haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados. El umbral mínimo para una cooperación reforzada será nueve Estados miembros (artículo 20, apartado 2, del TUE).
- Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada no forman parte del acervo de la UE. Dichos actos tienen efecto directo únicamente en aquellos Estados miembros que participan en el proceso de toma de decisiones (artículo 20, apartado 4, del TUE). No obstante, los Estados miembros que no participen en dicho proceso no obstaculizarán su ejecución.

- Los gastos resultantes de una cooperación reforzada que no sean los gastos administrativos serán sufragados por los Estados miembros participantes, a menos que el Consejo, por unanimidad de todos sus miembros y previa consulta al Parlamento Europeo, decida otra cosa (artículo 332 del TFUE).
- El Consejo y la Comisión deben velar por que las acciones emprendidas en el marco de una cooperación reforzada guarden coherencia con las demás acciones políticas de la Unión (artículo 334 del TFUE).

En la práctica, este instrumento se ha utilizado en los *dos casos* siguientes. Por primera vez en la historia de la UE, los Estados miembros recurrieron al procedimiento de cooperación reforzada para establecer un régimen que permitiera a los matrimonios de distinta nacionalidad elegir la legislación aplicable en caso de *divorcio*. Después de que una propuesta formulada al respecto por la Comisión en 2006 no lograra la unanimidad necesaria en el Consejo, este último autorizó una cooperación reforzada por medio de su Decisión de 12 de julio de 2010. Sobre la base de una nueva propuesta de la Comisión, catorce Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Portugal y Rumanía) llegaron a un acuerdo sobre las normas que rigen el divorcio o separación de cónyuges de distinta nacionalidad. El resultado queda recogido en el Reglamento (UE) n.º 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial.

El segundo caso se refiere a la *protección mediante patente en Europa*. Sin Croacia ni España, y con la participación posterior de Italia, veintiséis Estados miembros de la UE en total acordaron una cooperación reforzada para la creación de protección mediante una patente unitaria. El Reglamento por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente así como el Reglamento en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción entraron en vigor el 20 de enero de 2013. Sin embargo, los Reglamentos no empiezan a aplicarse hasta la entrada en vigor del Acuerdo sobre un tribunal unificado de patentes. Para ello es necesaria la ratificación del Acuerdo por un mínimo de trece Estados miembros; por el momento (finales de 2016) ya lo han ratificado once.



# LA «CONSTITUCIÓN» DE LA UNIÓN EUROPEA

Toda sociedad tiene una Constitución que define la estructura de su sistema político. Mediante la Constitución se regulan las relaciones de los miembros de la sociedad entre sí y con la estructura central, se fijan los objetivos comunes y se establecen las reglas de juego mediante las cuales se adoptan las decisiones de obligado cumplimiento. La UE es una «federación» de Estados a la que han sido transferidas una serie de funciones y tareas; por ello, su Constitución debe ser capaz de responder a las mismas preguntas que la Constitución de un Estado.

Los Estados se rigen por dos principios de organización esenciales: el Derecho («rule of law») y la democracia. Todo lo que hace la Unión, si quiere atenerse a estos principios, debe tener un fundamento jurídico y democrático: creación, estructura, competencias, funcionamiento, posición de los Estados miembros y sus órganos, posición del ciudadano.

Tras el fracaso del Tratado Constitucional del 29 de octubre de 2004, la «Constitución» de la UE sigue sin encontrarse recogida en un texto constitucional único, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los Estados miembros. Resulta de un conjunto de normas y valores fundamentales que los responsables estiman vinculantes y que, en parte, figuran en los Tratados europeos o en los actos jurídicos adoptados por las instituciones de la Unión o que, en parte, derivan de la costumbre.

## La naturaleza jurídica de la Unión Europea

Para determinar la *naturaleza jurídica* de una organización hace falta un estudio jurídico de la misma en función de sus propiedades características. Estas se desprenden ya de dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea de los años 1963 y 1964. Aunque las sentencias tienen por objeto la Comunidad Económica Europea de aquel momento, siguen siendo válidas para la Unión Europea en su forma actual.

### El asunto Van Gend & Loos

En este litigio, la empresa neerlandesa de transportes Van Gend & Loos interpuso recurso ante un tribunal de los Países Bajos contra la administración de aduanas del país, que había cobrado un arancel superior al cobrado en otras ocasiones por la importación de un producto químico procedente de Alemania. Esta empresa consideraba que dicha práctica constituía una infracción del artículo 12 del Tratado CEE, que prohíbe a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común. En los Países Bajos, el tribunal suspendió el procedimiento y remitió el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que aclarara lo que respecta al ámbito de aplicación y a las implicaciones jurídicas de la disposición en cuestión del Tratado CEE.

El Tribunal de Justicia aprovechó este litigio para sentar algunas consideraciones fundamentales en cuanto a la naturaleza jurídica de la Comunidad Económica Europea. En su sentencia expone lo siguiente:



*El objetivo del Tratado CEE, que es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho Tratado constituye algo más que un Acuerdo que solo cree obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes [...] esta concepción está confirmada en el Preámbulo del Tratado, que, además de a los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos [...] por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales».*

### El asunto Costa/ENEL

Un año más tarde, el asunto *Costa/ENEL* dio ocasión al Tribunal de Justicia para seguir profundizando en su análisis. Los hechos eran los siguientes: en 1962, Italia nacionalizó la producción y el suministro de electricidad, y transfirió las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa eléctrica ENEL. En su calidad de accionista de la sociedad anónima Edison Volta,



afectada por la nacionalización, el señor Costa consideró que había sido privado de sus dividendos y se negó a pagar un recibo de luz por importe de 1 926 liras italianas. Ante el juez de paz de Milán, el señor Costa justificó su actitud, entre otras cosas, alegando que la Ley de nacionalización violaba una serie de disposiciones del Tratado CEE. Para enjuiciar las alegaciones del señor Costa, el juzgado de paz presentó ante el Tribunal de Justicia diversas cuestiones prejudiciales de interpretación del Tratado CEE. En su sentencia, el Tribunal de Justicia expone lo siguiente acerca del carácter jurídico de la CEE:



*A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros [...] y que vincula a sus órganos jurisdiccionales. Al instituir una comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estos han limitado su soberanía y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y a sí mismos».*

El Tribunal resume así las conclusiones de estas prolijas explicaciones:



*De todo ello se desprende que «al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original, una norma interna, cualquiera que sea esta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquel pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad [...] la transferencia realizada por los Estados (desde su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario) de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad».*

En vista de estas dos sentencias fundamentales del Tribunal de Justicia, cabe destacar los siguientes elementos que constituyen en conjunto los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la UE:

- la *estructura institucional*, que garantiza que la formación de la voluntad en la UE también lleve la impronta o reciba la influencia del interés general europeo, es decir, de los intereses de la Unión que se recogen en los objetivos europeos;
- la *transferencia de competencias* a las instituciones de la Unión, que va más allá que en el caso de las demás organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;
- el *establecimiento de un ordenamiento jurídico propio*, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;
- la *aplicabilidad directa del Derecho de la Unión*, según la cual las disposiciones del Derecho de la Unión surten pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y conceden derechos e imponen obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;
- la *primacía del Derecho de la Unión*, mediante la cual se garantiza que el Derecho de la Unión no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de conflicto, el primero prevalezca sobre la segunda.

De esta forma, la UE resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la UE.

Asimismo, las características de la UE ponen de manifiesto los *puntos en común* y las *diferencias con otras organizaciones de Derecho internacional* de tipo ordinario, por una parte, y con *estructuras estatales de tipo federal*, por otra.

La UE no es aún una estructura acabada, sino más bien un «sistema en gestación» cuya apariencia definitiva aún no puede preverse.

Con las organizaciones tradicionales de Derecho internacional, la UE únicamente tiene en común que también ella ha sido creada mediante tratados internacionales. Pero la UE ya se ha alejado mucho de estas raíces del Derecho internacional. Los actos fundacionales de la UE han conducido a la creación de una Unión independiente, provista de competencias y derechos

de soberanía propios. Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dicha Unión, a la cual le han conferido tal soberanía para que vele por el interés común.

Estas diferencias entre la UE y las organizaciones internacionales convencionales la asemejan a una estructura estatal. En particular, la renuncia parcial a la soberanía de los Estados miembros a favor de la UE se ha considerado un indicio de que la UE ya presenta una estructura de tipo federal. Esta interpretación no tiene en cuenta, sin embargo, que las instituciones de la UE solo poseen las competencias establecidas para alcanzar los objetivos que se recogen en los Tratados de la Unión y tan solo en determinadas materias. Por ello, no pueden escoger sus objetivos libremente como los Estados y satisfacer todas las necesidades a las que debe hacer frente en la actualidad un Estado moderno. La UE carece tanto de la competencia universal que caracteriza a un Estado como de la facultad para dotarse de nuevas competencias (la denominada «competencia de competencias»).

Por esa razón, la UE no es una organización internacional «clásica» ni tampoco una estructura estatal, sino una entidad de poder que hay que situar entre estos dos modelos tradicionales de organización estatal. En la jerga jurídica se ha acuñado el término de «organización supranacional» para describir esta posición particular.

## Las funciones de la Unión Europea

El catálogo de funciones encomendadas a la UE se parece mucho al ordenamiento constitucional de un Estado. No se trata, como sucede normalmente en las organizaciones internacionales, de actividades técnicas delimitadas, sino de ámbitos de actuación que en su conjunto determinan la existencia de los Estados.

El catálogo de funciones encomendadas a la UE es de lo más variopinto: engloba atribuciones en los ámbitos económico, social y político.

### *Funciones económicas*

El eje central de las *funciones económicas* está formado por la creación de un mercado común que unifique los «mercados nacionales» de los Estados miembros y en el que se puedan ofrecer y vender todas las mercancías



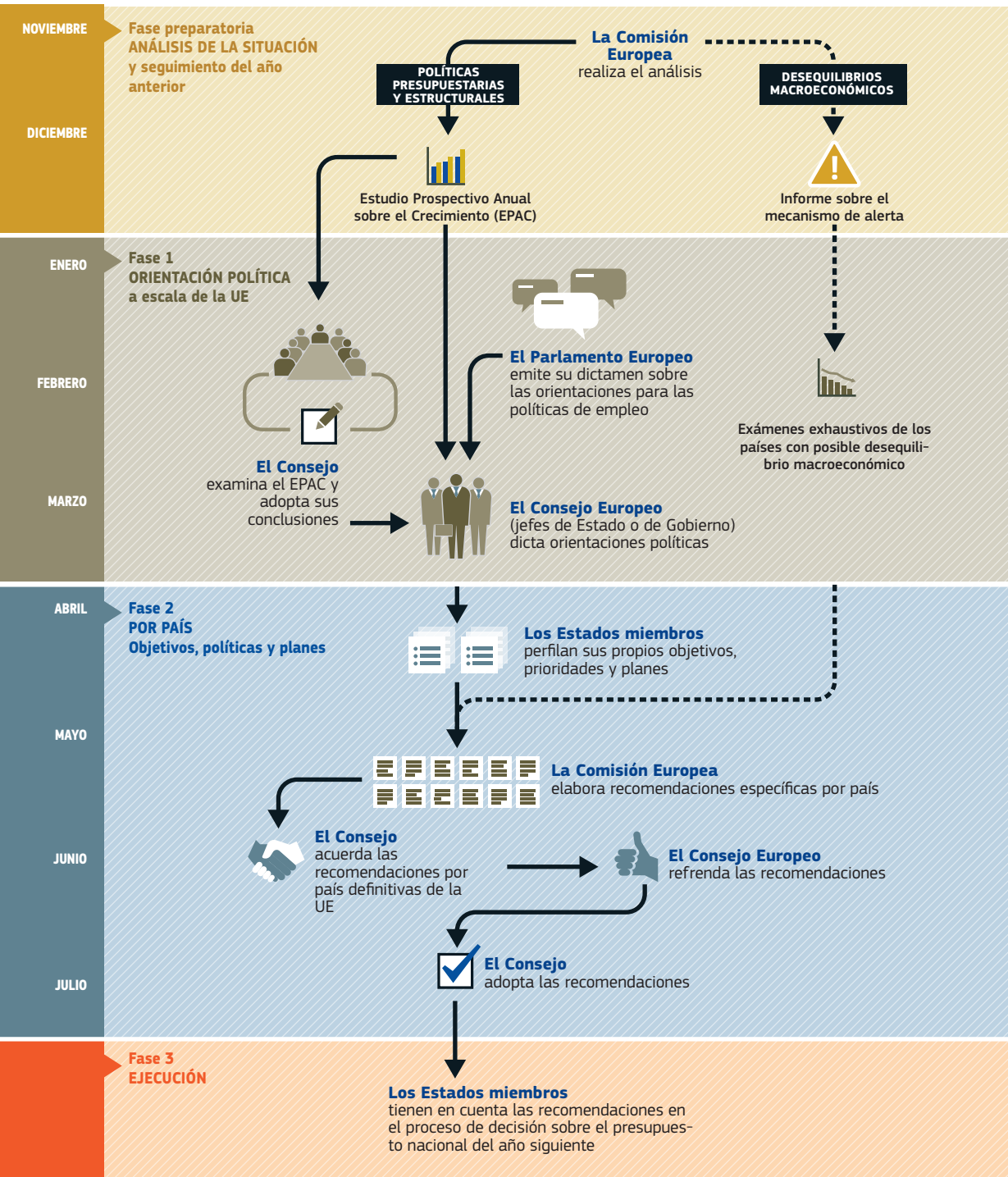
El mercado interior con sus cuatro libertades características ([artículo 26 del TFUE](#)) es un elemento central del TFUE: libre circulación de mercancías ([artículo 34](#)), libre circulación de personas ([artículos 45 y 49](#)), libre prestación de servicios ([artículo 57](#)) y libre circulación de capitales ([artículo 63](#)).

y servicios en las mismas condiciones que en un mercado interior y al que todos los ciudadanos de la Unión tengan libre acceso en igualdad de condiciones. La idea de la creación de un mercado común se puso en práctica en lo esencial antes de finales de 1992 con el *Programa de realización del mercado interior* iniciado por el entonces presidente de la Comisión Europea, *Jacques Delors*, y aprobado por los jefes de Estado o de Gobierno. Las instituciones de la Unión lograron establecer el marco jurídico del funcionamiento de un mercado interior. Entre tanto, dicho marco ha sido completado en su mayor parte por las medidas nacionales de transposición, de forma que el mercado interior ya es una realidad. Este mercado se abre ante nosotros incluso en la vida cotidiana, en particular durante los viajes en la UE, que ya no se ven interrumpidos por los controles de personas y de mercancías en las fronteras nacionales.

El mercado interior se ve amparado por la *unión económica y monetaria*.

No obstante, el cometido de la UE en la *política económica* no consiste en definir y desarrollar una política económica europea, sino en coordinar las políticas económicas nacionales de forma suficiente para que las decisiones en materia de política económica de uno o varios Estados miembros no tengan repercusiones negativas en el funcionamiento del mercado interior. A tal fin se acordó un Pacto de Estabilidad y Crecimiento que establece los distintos criterios que los Estados miembros deben respetar en el marco de sus decisiones en el ámbito de la política presupuestaria. Si no se cumplen los objetivos fijados en el pacto, la Comisión Europea está facultada para emitir advertencias y, en caso de déficit presupuestario excesivo persistente, el Consejo podrá incluso imponer sanciones. A raíz de la crisis financiera y económica global, se reforzó aún más la cooperación en materia de política económica a escala de la UE en los años 2010 a 2012. La coordinación de la política económica en la UE se complementó con un mecanismo permanente de resolución de crisis, que contiene principalmente los siguientes elementos: el refuerzo del papel de la Comisión, la introducción de nuevos automatismos correctivos, el afianzamiento de la coordinación de la política económica al más alto nivel político, una coordinación aprobada en el *Semestre Europeo* con obligaciones de notificación reforzadas para los Estados miembros, y el fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, así como de los compromisos voluntarios establecidos en el Derecho nacional. El centro de este nuevo mecanismo de resolución de crisis lo ocupa el *Semestre Europeo*.

# ¿Quién hace qué en el Semestre Europeo?



A finales de año se inicia un nuevo ciclo con la presentación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para el año siguiente, en el que la Comisión ofrece una visión general de la situación económica.

Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

El gráfico está disponible en las veinticuatro lenguas en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias en el seno de la UE. Se centra en los primeros seis meses de cada año, de ahí que se denomine «Semestre». Durante el Semestre Europeo, los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE. Por consiguiente, el Semestre Europeo tiene por objeto contribuir a garantizar unas finanzas públicas saneadas, fomentar el crecimiento económico y prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE.

Este mecanismo de resolución de crisis se ha de entender como *ultima ratio*; a él le corresponde en última instancia asegurar la unión económica y monetaria. No obstante, la base normativa sigue siendo la misma: la responsabilidad nacional en la política económica y presupuestaria, en virtud de la cual los Estados miembros en esta materia deben entender su actuación como un asunto de interés común.

El cometido de la UE en el ámbito de la *política monetaria* fue la introducción de una moneda única en la UE y actualmente radica en dirigir los asuntos monetarios de forma centralizada. A este respecto, cabe citar un primer logro: el 1 de enero de 1999 se introdujo el euro como moneda única europea en los Estados miembros que ya habían cumplido los criterios de convergencia establecidos en la materia (tasa de inflación: 1,5 %; déficit público = nuevo endeudamiento anual: 3 %; deuda pública: 60 %; tipos de interés a largo plazo: 2 %). Se trataba de *Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal*. El 1 de enero de 2002 se sustituyeron en estos países las monedas nacionales por los billetes y las monedas de euro. Desde entonces los pagos de la vida cotidiana y las operaciones monetarias se efectúan exclusivamente en una moneda, que es el euro. Posteriormente, cada vez más Estados miembros cumplieron los criterios para la introducción del euro: *Grecia* (1 de enero de 2001), *Eslovenia* (1 de enero de 2007), *Chipre* (1 de enero de 2008), *Malta* (1 de enero de 2008), *Eslovaquia* (1 de enero de 2009), *Estonia* (1 de enero de 2011), *Letonia* (1 de enero de 2014) y por último *Lituania* (1 de enero de 2015). Así pues, la denominada «zona del euro», en la que la moneda de curso legal es el euro, actualmente consta de diecinueve Estados miembros.

En principio, el resto de los Estados miembros también están obligados a adoptar el euro como moneda nacional tan pronto como cumplan los criterios de convergencia. Solo se establece una excepción para *Dinamarca* y el *Reino Unido*. Estos dos Estados miembros se han reservado el derecho a hacer valer una cláusula de exclusión voluntaria, la cual les permite

decidir por sí mismos si se inicia el procedimiento de examen para participar en la moneda única y, en caso afirmativo, en qué momento se pone en marcha. *Suecia* representa un caso especial, al no disponer de una cláusula de exclusión voluntaria. La adopción del euro depende en mucha mayor medida de que la Comisión y el Banco Central Europeo recomienden al Consejo la adhesión de Suecia a la zona del euro. Si se emite una recomendación de este tipo y el Consejo la adopta, en principio Suecia no tiene ninguna posibilidad de eludir la adhesión a la zona del euro. Sin embargo, dicha adhesión no cuenta actualmente con el apoyo del pueblo sueco. En un referéndum sobre el euro celebrado en 2003, el 55,9 % de la población rechazó la introducción de la moneda única. Según un sondeo realizado en diciembre de 2005, los votos en contra constituían el 49 %, mientras que un 36 % se declaraba a favor de la introducción del euro.

A pesar de todas las dudas, el euro se ha desarrollado hasta convertirse en una moneda fuerte y reconocida internacionalmente que a la vez representa un estrecho vínculo entre los Estados miembros de la zona del euro. A este respecto, la crisis de la deuda soberana que comenzó en 2010 tampoco ha cambiado nada. Al contrario: la UE reaccionó a aquella crisis estableciendo mecanismos de apoyo financiero temporales que en 2013 se sustituyeron de modo permanente por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El MEDE, como marco permanente de gestión de crisis, pone ayudas financieras externas a disposición de los Estados miembros de la zona del euro, y tiene una capacidad de préstamo efectiva de 500 000 millones de euros. Los Estados miembros de la zona del euro solo pueden recibir esta asistencia financiera en unas condiciones estrictas, orientadas a una consolidación fiscal rigurosa y plasmadas en un programa de ajuste económico negociado por la Comisión y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en estrecha colaboración con el Banco Central Europeo. El MEDE proporciona a la UE la capacidad de actuación necesaria para poder defender el euro incluso en escenarios de tensión máxima. Es un claro reflejo de la agrupación de intereses comunes y de la solidaridad dentro de la zona del euro, así como de la responsabilidad individual de cada Estado miembro para con los demás.

Además de en el campo de la política económica y monetaria, se han encomendado a la UE funciones en toda una serie de ámbitos políticos económicos. Cabe citar al respecto, en particular, la política agrícola y la pesquera, la política de transportes, la política del consumidor, la política estructural y de cohesión, la política de investigación y desarrollo, la política espacial, la política medioambiental, la política de salud, la política comercial o la política energética.



### ***Funciones sociales***

En el ámbito de la *política social*, la UE debe potenciar también la dimensión social del mercado interior y velar por que las ventajas de la integración económica no beneficien solamente a la población activa. Un primer punto de partida es, por ejemplo, la introducción de un sistema de seguridad social para los trabajadores migrantes. Este sistema garantiza que ningún trabajador que a lo largo de su vida laboral haya trabajado en más de un Estado miembro y, por tanto, haya contribuido a diversos sistemas de seguridad social, sufra a raíz de ello ningún tipo de perjuicio en relación con su protección social (pensión de vejez, pensión de invalidez, servicios sanitarios, prestaciones familiares, prestaciones para desempleados). Otro punto importante en el ámbito de las medidas prioritarias de política social es el desarrollo de una estrategia europea de empleo, a la vista del preocupante nivel de desempleo existente en la UE, que persiste desde hace ya varios años. Se pide a los Estados miembros y a la UE que adopten una *estrategia en la materia* y, en particular, que promuevan la cualificación, la formación y la flexibilidad de los trabajadores; asimismo, los mercados de trabajo deben adaptarse a las exigencias de los cambios económicos. El fomento del empleo se entiende como asunto de interés común, lo que exige una coordinación en el seno del Consejo por parte de los Estados miembros de sus actividades nacionales. La UE debe favorecer un alto nivel de empleo fomentando la cooperación entre los Estados miembros y apoyando las medidas de estos, y en su caso complementándolas dentro del respeto de las competencias de los Estados miembros.

### ***Funciones políticas***

En el ámbito político propiamente dicho se han atribuido funciones a la UE en relación con la *ciudadanía de la Unión*, la política de cooperación judicial en materia penal y la política exterior y de seguridad común. Con la creación de la ciudadanía de la Unión se han seguido consolidando los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros dentro de la UE. Estos gozan de libertad de circulación dentro de ella (artículo 21 del TFUE), del derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales (artículo 22 del TFUE), de la protección diplomática y consular en terceros países por parte de todos los Estados miembros (artículo 23 del TFUE), del derecho de petición al Parlamento Europeo (artículo 24 del TFUE) así como, en conjunción con la prohibición general de la discriminación, del derecho a ser tratados en cualquier Estado miembro como los nacionales de dicho Estado (artículo 20, apartado 2, leído en relación con el artículo 18 del TFUE).

En el marco de la *política exterior y de seguridad común* se trata sobre todo de mantener los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE; fortalecer la seguridad de la UE y de sus Estados miembros; preservar la paz mundial y potenciar la seguridad internacional; promover la democracia, el Estado de Derecho, la cooperación internacional y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y desarrollar una defensa común.

Puesto que la UE no es una estructura estatal, estas funciones solo podrán llevarse a cabo de forma progresiva. Tradicionalmente, la política exterior y, sobre todo, la de seguridad forman parte de los ámbitos en los que los Estados miembros velan especialmente por conservar su soberanía. También resulta difícil definir intereses comunes en este terreno porque dentro de la UE únicamente Francia y el Reino Unido disponen de armas nucleares. Otro problema a este respecto es que no todos los Estados miembros de la UE son miembros de la organización defensiva OTAN. Por ello, las decisiones en materia de «política exterior y de seguridad común» siguen adoptándose mayoritariamente en el marco de la *cooperación interestatal*. No obstante, entretanto se ha ido desarrollando un *instrumental de actuación* independiente que ha dotado a la cooperación interestatal de un perfil jurídico concreto.

En el ámbito de la *cooperación judicial en materia penal* se trata sobre todo de que la UE desempeñe tareas de interés común europeo. Cabe citar al respecto, en particular, la lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, así como el ámbito de la actuación policial. Hoy en día ya no es posible combatir la delincuencia organizada únicamente desde la esfera nacional, sino que es imprescindible actuar conjuntamente a escala de la UE. Las primeras medidas, muy prometedoras, se adoptaron con la Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero y la creación de la Oficina Europea de Policía «Europol» [actualmente «Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial»] (artículo 88 del TFUE), que funciona desde 1998. En dicho ámbito se trata además de simplificar y agilizar la cooperación en los procedimientos judiciales y la ejecución de sentencias, de facilitar la extradición entre los Estados miembros, y de establecer disposiciones mínimas sobre los elementos constitutivos de las infracciones penales y las penas en los terrenos de la delincuencia organizada, el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales y la corrupción (artículo 83 del TFUE).

La creación de Eurojust en abril de 2003 constituye uno de los avances más significativos de la cooperación judicial en la UE (artículo 85 del TFUE).

Eurojust, con sede en La Haya, está compuesta por jueces y fiscales de todos los países de la Unión Europea. El cometido de Eurojust es promover la colaboración entre la investigación y la persecución penal en los casos de delitos graves transfronterizos. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust (artículo 86 del TFUE). En este terreno, otro logro es la orden de detención europea, que está en vigor desde enero de 2004 y que puede dictarse cuando se trate de un delito penado con un año de prisión como mínimo. La orden de detención europea ha sustituido los lentos procedimientos de extradición anteriores.

## Las competencias de la Unión Europea

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea no conceden a las instituciones de la Unión una competencia general para adoptar todas las medidas necesarias para la realización de los objetivos de los Tratados, sino que establecen en los diversos capítulos el alcance de las atribuciones para cada actuación. El principio subyacente es que la UE y sus instituciones no pueden decidir por sí mismas sobre sus bases jurídicas y competencias: por consiguiente, se sigue aplicando el *principio de atribución* (artículo 2 del TFUE), que establece que la Unión actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados miembros. Los Estados miembros eligieron esta vía para facilitar el seguimiento y el control con respecto a la renuncia a sus propias competencias.

El alcance real de cada mandato varía según la naturaleza de los ámbitos de actuación transferidos a la UE. Toda competencia no atribuida a la UE corresponde exclusivamente al ámbito normativo de los Estados miembros. El Tratado de la Unión Europea establece expresamente que las cuestiones de «seguridad nacional» siguen siendo competencia de los Estados miembros.

En este contexto,

obviamente surge la cuestión de cómo delimitar las atribuciones de la UE con respecto a las competencias de los Estados miembros. Esta delimitación se efectúa sobre la base de tres categorías de competencias:

- *Competencias exclusivas* de la UE (artículo 3 del TFUE) en los ámbitos en los que previsiblemente una medida adoptada a escala de la UE resulta más efectiva que una medida descoordinada de un Estado

miembro. Tales ámbitos están perfectamente delimitados y comprenden la unión aduanera, el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, la política comercial común y parte de la política pesquera común. En estos ámbitos políticos, solo la Unión Europea podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión Europea o para aplicar actos jurídicos de la Unión Europea (artículo 2, apartado 1, del TFUE).

- *Competencias compartidas* entre la UE y los Estados miembros (artículo 4 del TFUE) en los ámbitos en que la actuación de la UE pueda aportar un valor añadido a la acción de los Estados miembros. Se ha previsto una competencia compartida en los ámbitos de mercado interior; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente y transportes; redes transeuropeas; suministro de energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, de investigación y desarrollo tecnológico, del espacio, de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria. En todos estos ámbitos la UE ostenta el derecho preferente de ejercer la competencia, la cual, no obstante, se extiende solamente a los elementos regulados por el acto jurídico en cuestión y no al ámbito político en su conjunto. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya o en la medida en que la UE haya decidido dejar de ejercer la suya (artículo 2, apartado 2, del TFUE). Esta última situación se plantea cuando las instituciones competentes de la Unión deciden derogar un acto legislativo, en particular para garantizar mejor el respeto constante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Asimismo, el Consejo, a iniciativa de uno o varios de sus miembros, podrá pedir a la Comisión que presente propuestas de derogación de un acto jurídico.
- *Competencias de apoyo* (artículo 6 del TFUE): en el ejercicio de las competencias de apoyo, la UE debe limitarse a coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, ya que en ningún caso le está permitido armonizar las legislaciones nacionales en los ámbitos supeditados a este tipo de competencias (artículo 2, apartado 5, del TFUE). Por consiguiente, los Estados miembros conservan la responsabilidad en la construcción jurídica y cuentan a este respecto con un margen considerable de libertad de acción. En esta categoría

de competencias se encuentran la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa. En los campos de la política económica y de empleo, los Estados miembros reconocen expresamente que sus medidas nacionales deben ser coordinadas en el seno de la UE.

Aparte de estas competencias de intervención específicas, los Tratados de la Unión también prevén la posibilidad de actuar, si se considera indispensable, con miras a asegurar la realización o el funcionamiento del mercado interior o garantizar que no se falsee el juego de la competencia (véase el artículo 352 del TFUE, «competencia subsidiaria o cláusula de flexibilidad»). Sin embargo, con ello no se concede a las instituciones un mandato general que permita la realización de tareas situadas fuera de los objetivos recogidos en los Tratados. Las instituciones de la Unión tampoco están facultadas para ampliar sus propias competencias en detrimento de los Estados miembros, invocando el principio mencionado. En la práctica, las posibilidades que ofrece dicho principio se han invocado en el pasado con suma frecuencia, ya que con el paso del tiempo la UE ha debido hacer frente a nuevas funciones no previstas en el momento de la celebración de los Tratados constitutivos y para las cuales no existían facultades concretas en los mismos. Cabe destacar en particular los ámbitos de la protección del medio ambiente y de los consumidores o la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), con el que se pretende contribuir a paliar las diferencias entre las regiones desarrolladas y menos desarrolladas de la UE. No obstante, se han ido estableciendo facultades específicas para dichos ámbitos. Con estas disposiciones explícitas ha disminuido considerablemente la importancia en la práctica del principio de competencia subsidiaria. El ejercicio de dicha competencia está supeditado a la aprobación del Parlamento Europeo.

Por último, existen otras competencias destinadas a que se adopten las medidas necesarias para la ejecución eficaz y coherente de atribuciones expresamente concedidas (*competencias implícitas*) y que han cobrado especial importancia para las relaciones exteriores. Con arreglo a dichas competencias, la UE puede contraer obligaciones respecto a terceros países u otras organizaciones internacionales en ámbitos incluidos entre las funciones que le han sido atribuidas. Un ejemplo ilustrativo lo constituye el asunto *Kramer*, que se planteó ante el Tribunal de Justicia. Se trataba de la competencia de la UE para cooperar con organizaciones marítimas internacionales y, en su caso, para asumir las obligaciones correspondientes de Derecho internacional a fin de fijar las cuotas de capturas en la pesca marítima. Ante la

ausencia de una disposición expresa en el Tratado, el Tribunal de Justicia interpretó que la competencia necesaria de la UE en materia de relaciones exteriores derivaba de sus atribuciones internas en política pesquera en el marco de la política agrícola común.

En el ejercicio de sus competencias la UE está sometida al *principio de subsidiariedad*, procedente de la doctrina social católica, que mediante su integración en el Tratado UE (artículo 5, apartado 3, del TUE) ha sido elevado a rango constitucional. Este principio presenta dos vertientes, una positiva y una negativa: la *positiva*, es decir, la que promueve las competencias a favor de la UE, establece que la UE debe actuar cuando los fines perseguidos « *puedan alcanzarse mejor [...] a escala de la Unión*»; la *negativa*, es decir, la que restringe las competencias, significa que la UE debe abstenerse de intervenir si la actuación de los Estados miembros es suficiente para conseguir el objetivo. En la práctica, esto significa que todas las instituciones de la Unión, pero sobre todo la Comisión, deben demostrar que existe la necesidad de una normativa y de una acción de la Unión. Parafraseando a *Montesquieu* puede afirmarse a este respecto que, si no es necesario adoptar una normativa de la Unión, es necesario abstenerse de adoptarla. Si se considera necesaria una reglamentación a escala de la Unión, primero hay que plantearse la intensidad y la naturaleza de la medida de la Unión que debe adoptarse. La respuesta la ofrece el *principio de proporcionalidad* que se ha recogido en el artículo 5, apartado 4, del TUE en relación con las disposiciones relativas a la delimitación de las competencias. Según dicho principio, es preciso estudiar detenidamente si resulta necesario un instrumento jurídico y si no bastaría otro medio de acción. Esto significa, ante todo, que debe darse preferencia a los reglamentos marco, las disposiciones mínimas y las normas de reconocimiento mutuo de disposiciones nacionales, por encima de las normas excesivamente detalladas y de las disposiciones armonizadoras, que deben evitarse en la medida de lo posible.

Actualmente, el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también puede ser controlado por los parlamentos nacionales. Para ello se ha implantado un *mecanismo de alerta temprana*, según el cual los parlamentos nacionales podrán enviar en el plazo de ocho semanas tras la recepción de una propuesta legislativa de la UE un dictamen motivado en el que expongan las razones por las cuales la propuesta legislativa en cuestión no cumple los requisitos de subsidiariedad y proporcionalidad. Si este dictamen motivado se ve respaldado por al menos un tercio de los votos asignados a los parlamentos nacionales (un voto por cámara parlamentaria en sistemas bicamerales y dos votos en sistemas unicamerales),

la propuesta legislativa deberá volver a ser revisada por su autor (por regla general, la Comisión Europea). La propuesta podrá ser mantenida, modificada o retirada sobre la base de dicha revisión. Si la Comisión Europea decide mantener la propuesta, deberá justificar, en un dictamen motivado, por qué la propuesta cumple, en su opinión, el principio de subsidiariedad. Este dictamen motivado se enviará conjuntamente con los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales al legislador de la UE para que sea considerado en el proceso legislativo. Si el legislador de la UE considera, con una mayoría de un 55 % de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, que la propuesta legislativa no cumple el principio de subsidiariedad, no la seguirá tramitando.

## Las instituciones de la Unión Europea

### Artículo 13 del TUE (Marco institucional)

1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

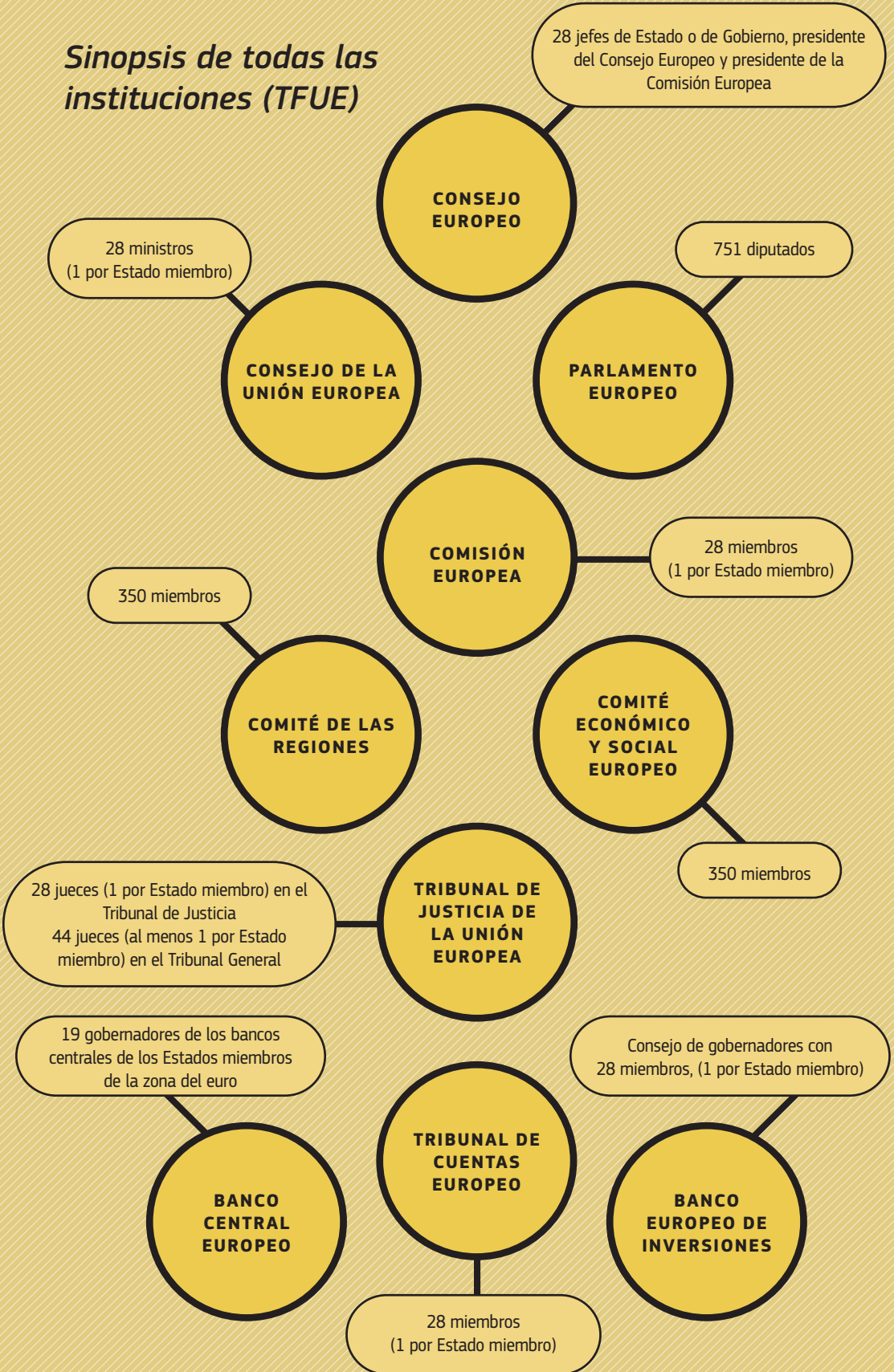
Las instituciones de la Unión son:

- El Parlamento Europeo,
- El Consejo Europeo,
- El Consejo de la Unión Europea,
- La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea,
- El Banco Central Europeo,
- El Tribunal de Cuentas.

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás

# Sinopsis de todas las instituciones (TFUE)





instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas.

Otra cuestión que se plantea en relación con la «Constitución» de la UE se refiere a su organización: ¿cuáles son las instituciones de la UE? Dado que la UE asume funciones reservadas normalmente a los Estados, hay que preguntarse si existe un Gobierno, un Parlamento, una Administración y unos órganos jurisdiccionales tal y como los que conocemos en los Estados miembros. De forma intencionada, la realización de las tareas encomendadas a la UE y el control del proceso de integración no se dejaron únicamente a la iniciativa y competencia de los Estados miembros o a la cooperación internacional. Al contrario, la UE dispone de un sistema institucional que le permite dar un nuevo impulso a la integración europea y fijar nuevos objetivos, así como establecer un Derecho vinculante para todos los Estados miembros por igual en los ámbitos que son de su competencia.

Los principales actores en el sistema institucional de la UE son las instituciones de la UE, a saber, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. El sistema institucional de la UE engloba asimismo otros órganos, como por ejemplo el Banco Europeo de Inversiones, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, siendo estos dos últimos órganos consultivos.

## Instituciones

### ***Parlamento Europeo (artículo 14 del TUE)***

El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos y ciudadanas de la UE. Tiene su origen en la Asamblea Común de la CECA, la Asamblea de la CEE y la Asamblea de la CEEA, unificadas en virtud del Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas de 1957 (Primer Tratado de fusión) en una única «Asamblea». El cambio de nombre oficial, la denominación de «Parlamento Europeo», tuvo lugar con el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). No obstante, con ello no se hizo más

## ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO EUROPEO

### PRESIDENTE

**14 vicepresidentes**

**5 cuestores (con carácter consultivo)**

El presidente, los vicepresidentes y los cuestores (diputados al Parlamento Europeo que son responsables de los asuntos administrativos y financieros internos) forman la Mesa del Parlamento Europeo, que es elegida por el Parlamento por un período de dos años y medio. Además, existe una Conferencia de Presidentes, compuesta por el presidente del Parlamento y por los presidentes de los grupos políticos. Esta se ocupa de las cuestiones relativas a la organización interna del Parlamento Europeo, de las relaciones interinstitucionales y de las relaciones con las instituciones fuera del ámbito de la Unión Europea.

## PLENO DEL PARLAMENTO EUROPEO CON 751 DIPUTADOS

| Estado miembro | Escaños |
|----------------|---------|
| Alemania       | 96      |
| Francia        | 74      |
| Italia         | 73      |
| Reino Unido    | 73      |
| España         | 54      |
| Polonia        | 51      |
| Rumanía        | 32      |
| Países Bajos   | 26      |
| Bélgica        | 21      |
| Chequia        | 21      |
| Grecia         | 21      |
| Hungría        | 21      |
| Portugal       | 21      |
| Suecia         | 20      |
| Austria        | 18      |
| Bulgaria       | 17      |
| Dinamarca      | 13      |
| Eslovaquia     | 13      |
| Finlandia      | 13      |
| Irlanda        | 11      |
| Croacia        | 11      |
| Lituania       | 11      |
| Letonia        | 8       |
| Eslovenia      | 8       |
| Estonia        | 6       |
| Chipre         | 6       |
| Luxemburgo     | 6       |
| Malta          | 6       |

que sancionar la designación de uso común, que data del cambio de nombre decidido por la propia Asamblea en el año 1958.

## Composición y elección

La *composición del Parlamento Europeo* que se ilustra en la página anterior refleja la distribución de escaños de la *presente legislatura 2014-2019*.

Hasta 1979, los representantes en el Parlamento Europeo eran miembros de los parlamentos nacionales, en cuyo seno eran designados para acudir al Parlamento Europeo. La *elección por sufragio universal directo* de los diputados al Parlamento Europeo por los ciudadanos de los Estados miembros, ya prevista en los Tratados, no se hizo realidad hasta junio de 1979, después de numerosas iniciativas estériles. Conforme a la duración de una «legislatura», las elecciones directas se celebran desde entonces cada cinco años. No obstante, solo tras realizar numerosos esfuerzos a lo largo de varias décadas se introdujo un *sistema electoral de la Unión* mediante el Acta relativa a la elección de los representantes [en el Parlamento Europeo] por sufragio universal directo, en el año 1976, y se reformó sustancialmente en 2002 mediante la denominada «acta electoral». Con arreglo a dicha Acta, los distintos Estados miembros determinarán su propio procedimiento electoral, si bien aplicarán las mismas reglas democráticas básicas:

- sufragio universal directo;
- representación proporcional;
- sufragio secreto y libre;
- edad mínima (de dieciocho años en todos los Estados miembros para poder votar, representando Austria una excepción tras la reducción de la edad mínima a dieciséis años);
- mandato de cinco años renovable;
- incompatibilidades (los diputados al Parlamento Europeo no pueden ostentar simultáneamente otras funciones, por ejemplo el cargo de juez, fiscal o ministro; asimismo están sometidos a las leyes de su país, que pueden restringir aún más la acumulación de funciones);
- fecha de las elecciones;
- igualdad entre mujeres y hombres; en algunos países el voto es obligatorio (Bélgica, Grecia y Luxemburgo).

Asimismo, en el año 2009 entró en vigor un *Estatuto de los diputados único* que refuerza la transparencia de las condiciones aplicables a la labor de los diputados y contiene normas diáfanos al respecto. Además, introduce una

asignación uniforme para todos los diputados que corre a cargo del presupuesto de la UE.

Con la elección directa, el Parlamento Europeo obtuvo una legitimación democrática y puede reclamar para sí la «representación de los ciudadanos y ciudadanas de los Estados miembros de la UE». Por sí sola, la existencia de un Parlamento elegido directamente no satisface, sin embargo, la exigencia fundamental de una Constitución democrática, según la cual todo el poder del Estado emana del pueblo. Parte de esta exigencia se refleja, junto con la transparencia del proceso de toma de decisiones y la representatividad de los órganos de decisión, en el control parlamentario y en la legitimidad de las instituciones de la Unión que participan en el proceso decisorio a través del Parlamento. También en este sentido se han logrado en los últimos años avances muy considerables. No solo se han ido ampliando continuamente los derechos del Parlamento Europeo, sino que el Tratado de Lisboa ha instaurado la obligación expresa de basar todo el funcionamiento de la Unión Europea en el principio de la *democracia representativa*. Según este principio, todos los ciudadanos de la Unión están directamente representados a través del Parlamento Europeo y tienen derecho a participar de forma activa en la vida democrática de la UE. De esta forma, se pretende garantizar que las decisiones en el ámbito de la UE se tomen de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. Los partidos políticos a escala europea deberán contribuir a formar la conciencia europea y expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión. Si con respecto al orden democrático actual de la UE se habla de un déficit, solo se puede referir al hecho de que el Parlamento Europeo, a diferencia de un parlamento tal y como se concibe en el modelo estatal de democracia parlamentaria, no elige un Gobierno que sea responsable ante el Parlamento.

### **Artículo 10 del TUE (Democracia representativa)**

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

No obstante, este «déficit» se explica sencillamente por la razón de que en la UE no existe un Gobierno en sentido tradicional. Las *funciones* previstas en los Tratados de la Unión *que son asimilables a las gubernamentales* corresponden al Consejo y a la Comisión en régimen de división del trabajo. Sin embargo, recientemente el Tratado de Lisboa ha concedido al Parlamento Europeo amplias facultades con respecto al nombramiento de la Comisión, que incluyen desde la elección del presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo hasta el voto de aprobación del Parlamento Europeo, al que se debe someter la Comisión de forma colegiada (el denominado «derecho de investidura»). Sin embargo, el Parlamento Europeo no puede influir de forma similar en la composición del Consejo. Este último solo está sometido al control parlamentario en la medida en que cada uno de sus miembros, en su calidad de ministro nacional, está sujeto al control del Parlamento de su país.

Por lo que se refiere al *proceso legislativo de la UE*, se ha reforzado considerablemente el *papel del Parlamento Europeo*. Gracias al establecimiento del procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario de la UE, el Parlamento Europeo se ha convertido conjuntamente con el Consejo, por así decirlo, en *«colegislador»*. Mediante el procedimiento legislativo ordinario el Parlamento Europeo, en varias lecturas, puede formular enmiendas a los actos jurídicos y, dentro de ciertos límites, imponer su adopción frente al Consejo. La adopción de todo acto jurídico de la Unión requiere el acuerdo previo entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Además, la posición del Parlamento Europeo en el *procedimiento presupuestario* es tradicionalmente muy fuerte. Con arreglo al Tratado de Lisboa, las *competencias presupuestarias del Parlamento Europeo* se han visto reforzadas mediante la introducción del derecho del Parlamento Europeo de aprobar el marco financiero plurianual y de decidir sobre todas las partidas de gastos.

El Parlamento Europeo tiene un *derecho de aprobación* de todos los acuerdos internacionales importantes en ámbitos sujetos al procedimiento de



Ambiente primaveral en torno al edificio del Parlamento Europeo en Estrasburgo.

codecisión, así como de los tratados de adhesión celebrados con los nuevos Estados miembros que determinan los requisitos para la adhesión.

Asimismo, a lo largo del tiempo las *funciones de control* del Parlamento Europeo se han visto ampliadas notablemente. Este control consiste sobre todo en que la Comisión *debe responder* a las preguntas del Parlamento Europeo, defender su posición en los debates públicos del Pleno y presentar al Parlamento Europeo cada año un «Informe General sobre la actividad de la Unión Europea» para ser debatido. El Parlamento Europeo puede someter a una *moción de censura* a la Comisión Europea que, si fuera aprobada por una mayoría de dos tercios, obligaría a la Comisión a dimitir (artículo 234 del TFUE). Hasta hoy se han presentado varias mociones de censura en el Parlamento Europeo, pero ninguna de ellas ha logrado la mayoría necesaria <sup>(2)</sup>. Ya que en la práctica de la Unión también el Consejo debe responder a las preguntas del Parlamento Europeo, este tiene la posibilidad de deliberar a un nivel político directo con dos importantes instituciones constitucionales de la UE.

Entre tanto, estas facultades de control del Parlamento Europeo han sido ampliadas por nuevos mecanismos de control. El Parlamento Europeo puede investigar las infracciones o los casos de mala gestión en la UE mediante la creación de comisiones de investigación específicas. Una comisión de este tipo se creó, por ejemplo, en junio de 2016, con ocasión de las revelaciones sobre un entramado de compañías domiciliadas en jurisdicciones fiscalmente opacas y la identidad oculta de sus titulares mediante los denominados «papeles de Panamá». Su función consiste en investigar posibles infracciones contra la legislación de la Unión sobre blanqueo, evasión y elusión fiscal. Aparte de ello, en los Tratados se contempla el derecho de cualquier ciudadano o persona jurídica a presentar peticiones al Parlamento Europeo, que son tramitadas por una Comisión de Peticiones con carácter permanente. Por último, el Parlamento Europeo hizo uso de las posibilidades que se le conceden y nombró un Defensor del Pueblo, que recibe las reclamaciones sobre casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos de la Unión, con excepción del Tribunal de Justicia. El Defensor del Pueblo está facultado para realizar investigaciones y dirigirse a la institución o al órgano afectado. Asimismo, presenta un informe sobre sus actividades al Parlamento Europeo.

---

<sup>(2)</sup> La dimisión de la «Comisión Santer» en 1999 se produjo por la negativa del Parlamento a aprobar la gestión presupuestaria de la Comisión, mientras el intento de moción de censura se perdió, aunque por pocos votos.

## Sede

El Parlamento Europeo tiene su sede en Estrasburgo, donde se celebran las doce sesiones plenarias, de periodicidad mensual, incluida la sesión presupuestaria. Las sesiones plenarias adicionales se celebran en Bruselas, donde también se reúnen las comisiones. En cambio, la Secretaría General del Parlamento Europeo se encuentra en Luxemburgo. Esta fijación de las sedes convenida por el Consejo Europeo del año 1992 queda confirmada en el Protocolo n.º 6 del Tratado de Lisboa. El resultado más bien insatisfactorio de esta decisión es que los diputados al Parlamento Europeo y una parte de sus funcionarios y agentes deben desplazarse entre Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo, lo que redundará en una «situación» sumamente costosa.

### ***Consejo Europeo (artículo 15 del TUE)***

El Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por los presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, y se reúne al menos dos veces por semestre en Bruselas.

## Composición y funciones

### **COMPOSICIÓN DEL CONSEJO EUROPEO**

---

Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros  
Presidente del Consejo Europeo  
Presidente de la Comisión Europea  
Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores  
y Política de Seguridad

#### **Funciones**

Definición de las orientaciones y prioridades políticas generales

El Tratado de Lisboa creó la institución del *presidente del Consejo Europeo*. A diferencia de la anterior Presidencia, el presidente del Consejo Europeo no ostenta un mandato nacional, sino un *mandato europeo* de dos años y medio que deberá ejercerse a tiempo completo. Se elegirá presidente a una personalidad destacada por mayoría cualificada de los miembros del



Consejo Europeo, y su mandato podrá renovarse una sola vez. Cabe citar entre sus funciones la preparación y el seguimiento de las reuniones del Consejo Europeo y, además, la representación de la UE en las cumbres internacionales en lo relativo a los asuntos de política exterior y de seguridad común.

El Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna. Su función consiste en definir las orientaciones políticas generales para la actuación de la UE. Esto se traduce en las denominadas «conclusiones», que se adoptan por consenso y que incluyen decisiones políticas de principio o la formulación de directrices y mandatos para la labor del Consejo o de la Comisión Europea. El Consejo Europeo ha dado estos impulsos, por ejemplo, para la unión económica y monetaria, el Sistema Monetario Europeo, la elección por sufragio directo del Parlamento Europeo, las actividades en materia de política social y en cuestiones relativas a la adhesión.

### ***Consejo de la Unión Europea (artículo 16 del TUE)***

#### **Composición y Presidencia**

En el Consejo de la Unión Europea (Consejo) están representados los Gobiernos de los Estados miembros. Los veintiocho Estados miembros envían un representante, que es por regla general (pero no necesariamente) el ministro o secretario de Estado responsable de los temas previstos. Lo importante es que la persona que representa a cada Gobierno debe estar facultada para actuar de forma vinculante en nombre del Gobierno de dicho Estado miembro. Las diversas posibilidades de representación de un Gobierno de un Estado miembro ponen de manifiesto que *no existen miembros permanentes del Consejo*; al contrario, el Consejo se reúne con diez composiciones diferentes en cuanto a las personas y a los temas.

## **LAS DIEZ COMPOSICIONES DEL CONSEJO**

---

Un representante con rango ministerial del Gobierno de cada Estado miembro asiste a las reuniones del Consejo, que se celebran con distintas composiciones según la materia que vaya a tratarse

---

Presidido por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad:

- Asuntos Exteriores
-

---

**Presidido por el Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo:**

- Asuntos Generales
- Asuntos Económicos y Financieros
- Justicia y Asuntos de Interior
- Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
- Competitividad
- Transporte, Telecomunicaciones y Energía
- Agricultura y Pesca
- Medio Ambiente
- Educación, Juventud, Cultura y Deporte

El Consejo de «Asuntos Exteriores» conforma la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y vela por la coherencia de la acción de la Unión. El Consejo de «Asuntos Generales» vela por la coherencia de los trabajos de las diferentes composiciones del Consejo y prepara las reuniones del Consejo Europeo, en contacto con el presidente del Consejo Europeo y la Comisión. La *Presidencia del Consejo*, con excepción del Consejo de «Asuntos Exteriores», presidido por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, es desempeñada sucesivamente por los Estados miembros de modo semestral, y el orden lo decide el Consejo por unanimidad. El cambio de Presidencia tiene lugar el 1 de enero y el 1 de julio de cada año [2016: Países Bajos, Eslovaquia; 2017: Malta, Estonia <sup>(3)</sup>; 2018: Bulgaria, Austria; 2019: Rumanía, Finlandia; 2020: Croacia, Alemania]. En vista del cambio relativamente frecuente en la Presidencia, se opera sobre la base de un programa de trabajo que se coordina entre las tres presidencias consecutivas y, por ende, es válido durante un período de dieciocho meses (la denominada «team Presidency» o «Presidencia en equipo»). Incumbe a la Presidencia del Consejo dirigir y organizar las labores en el Consejo y en las comisiones que trabajan para este. Además, la Presidencia del Consejo reviste importancia política en la medida en que el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo adquiere prestigio ante la opinión pública mundial, y sobre todo porque incluso los pequeños Estados miembros tienen la oportunidad de adquirir peso político en este papel frente a los «grandes» y de distinguirse en la política europea.

---

<sup>(3)</sup> A causa del referéndum sobre el Brexit, el Reino Unido ha renunciado a desempeñar la Presidencia del Consejo durante el segundo semestre de 2017.

Toda una variedad de órganos preparatorios (comités y grupos de trabajo), compuestos por representantes de los Estados miembros, preparan las labores del Consejo. El más importante de estos órganos preparatorios es el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros («Coreper I y II»), que por lo general se reúne al menos una vez a la semana.

El Consejo cuenta con la asistencia de una Secretaría General integrada por unos 2 800 funcionarios y encabezada por un secretario general nombrado por el Consejo.

El Consejo tiene su sede en Bruselas.

## Funciones

El Consejo desempeña cinco funciones fundamentales:

- La principal misión del Consejo consiste en *legislar*, misión que desempeña en el marco del procedimiento legislativo ordinario, conjuntamente con el Parlamento Europeo.
- Asimismo, el Consejo se encarga de coordinar las *políticas económicas* de los Estados miembros.
- Impulsa la *política exterior y de seguridad común* de la UE basándose en las directrices fijadas por el Consejo Europeo.
- El Consejo es la institución responsable de la *celebración de acuerdos* entre la UE, por un lado, y países terceros y organizaciones internacionales, por el otro.
- Establece, sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea, el *proyecto de presupuesto*, que debe ser aprobado por el Parlamento Europeo. Es también el Consejo quien recomienda al Parlamento Europeo la aprobación de la gestión de la Comisión con respecto a la ejecución del presupuesto.

Además, el Consejo nombra a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.

## Deliberaciones y adopción de decisiones en el Consejo

En las deliberaciones del Consejo se equilibran los diversos intereses de los Estados miembros con los de la Unión. Aunque en el Consejo se exponen sobre todo los intereses de los Estados miembros, los miembros del Consejo están obligados a atender al mismo tiempo los objetivos y las necesidades

de la UE en su conjunto. El Consejo es una institución de la Unión, y no una conferencia intergubernamental. Por ello, en las deliberaciones del Consejo no debe buscarse el mínimo común denominador entre los Estados miembros, sino un equilibrio óptimo entre los intereses de la Unión y los de los distintos Estados miembros.



El Consejo delibera y decide únicamente sobre la base de documentos y proyectos presentados en las veinticuatro lenguas oficiales (alemán, búlgaro, checo, croata, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finés, francés, griego, húngaro, inglés, irlandés, italiano, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco). En los casos urgentes, puede decidir por unanimidad que prescinde de la aplicación del régimen lingüístico. Esto también es aplicable a las propuestas de modificación presentadas y debatidas durante la sesión del Consejo.

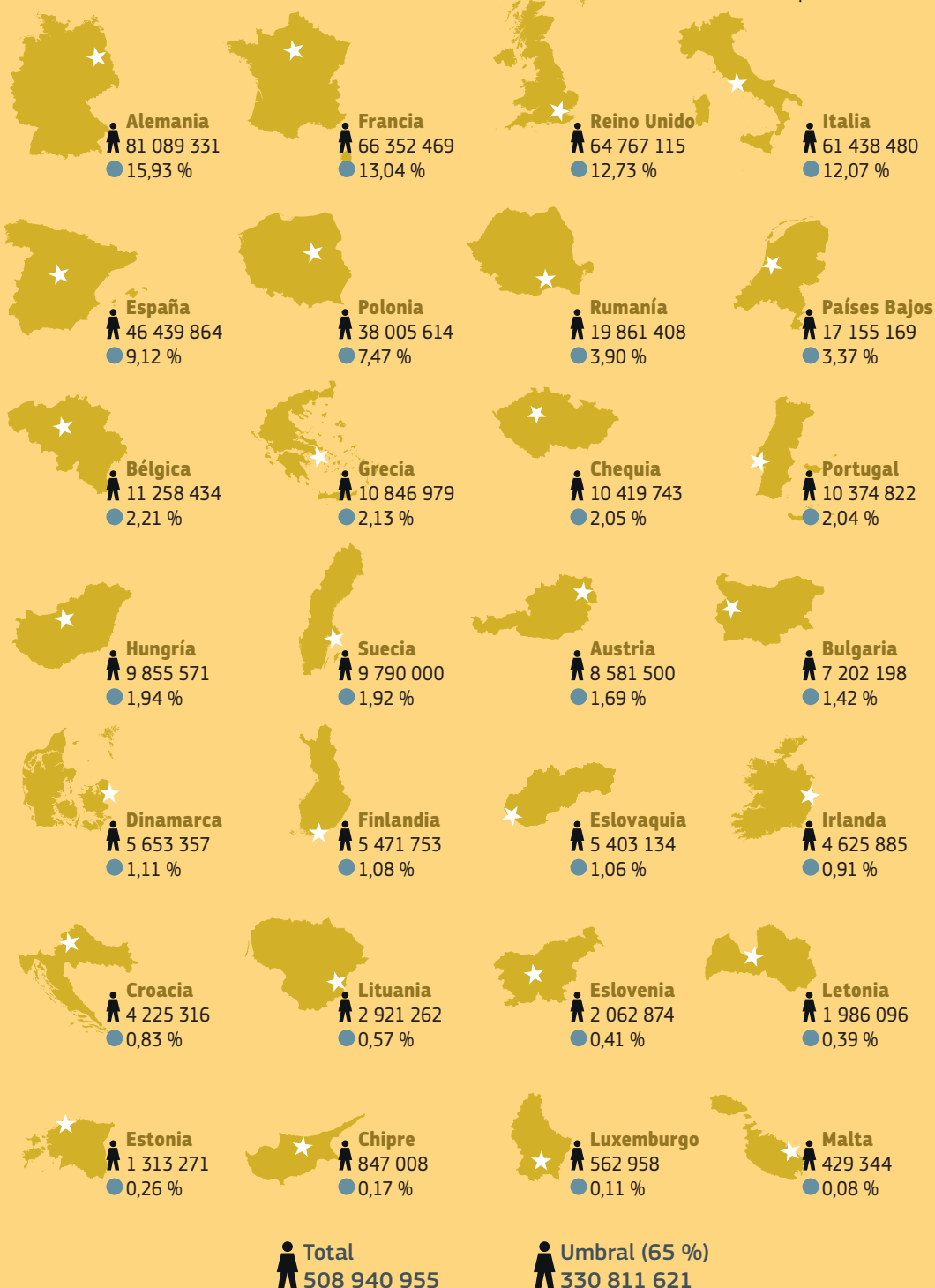
Con respecto a las votaciones en el Consejo, los Tratados constitutivos de la UE se rigen en principio por la *regla de la mayoría*. Por norma general, se aplica el principio de *mayoría cualificada* (artículo 16, apartado 3, del TUE). Solo en algunos ámbitos (especialmente en cuestiones de procedimiento) basta una *mayoría simple*, con un voto por cada miembro del Consejo (la mayoría simple entre los veintiocho Estados miembros se sitúa actualmente en quince votos).

Según el *sistema de doble mayoría*, se alcanza la mayoría cualificada cuando al menos un 55 % de los Estados miembros del Consejo (al menos dieciséis Estados) que representen como mínimo el 65 % de la población total de la UE, voten a favor de la propuesta de la Comisión (artículo 16, apartado 4, del TUE).

Para impedir que un grupo pequeño de países con un gran número de habitantes obstruya la adopción de decisiones, está previsto que una minoría de bloqueo debe estar formada, como mínimo, por cuatro Estados miembros que representen por lo menos el 35 % de la población de la UE. Este sistema se completa por un mecanismo complementario: en el caso de que no se cumplan los requisitos necesarios para alcanzar una minoría de bloqueo, se podrá suspender el proceso de decisión. El Consejo no procederá a la votación, sino que seguirá negociando durante un «período adecuado», si así lo solicita un número de miembros del Consejo que represente al menos el 75 % de la población o al menos el 75 % del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo.

# Cifras de población que se utilizan en las votaciones en el Consejo

 Población <sup>(1)</sup>  
 Porcentaje de la población de la Unión Europea



(1) Cifras de población utilizadas para el año 2016 según el anexo III del Reglamento interno del Consejo.



Federica Mogherini, alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo; y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, junto con Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, en la cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia los días 8 y 9 de julio de 2016.

En cuanto a las decisiones en ámbitos políticos especialmente sensibles, los Tratados prevén la *unanimidad*. Sin embargo, las abstenciones no evitan la adopción de una decisión. La unanimidad se sigue aplicando, por ejemplo, al ámbito fiscal, a las disposiciones relativas a la seguridad social y la protección social de los trabajadores, a la declaración de violación de los valores fundamentales de la Unión por parte de un Estado miembro, y a las decisiones relativas a la definición de los principios y la ejecución de la política exterior y de seguridad común, así como a determinadas decisiones en el ámbito de la cooperación policial y de la colaboración judicial en materia penal.

### Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18 del TUE)

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad no se ha convertido, tal y como estaba previsto en el proyecto de Constitución, en el ministro de Asuntos Exteriores de la UE; no obstante, su posición dentro de la estructura institucional se ha visto reforzada y ampliada notablemente. El alto representante desempeña una función clave tanto en el Consejo, donde preside las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, como en la Comisión, donde ostenta el cargo de vicepresidente responsable de los Asuntos Exteriores. El alto representante es nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, y con la aprobación del presidente de la Comisión Europea. Se ve apoyado por un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado en 2011, que agrupa a los servicios de asuntos exteriores de la Comisión y del Consejo e incluye a representantes de los servicios diplomáticos nacionales.

### *Comisión Europea* (artículo 17 del TUE)

## COMPOSICIÓN

### 28 miembros

entre ellos:

#### **Presidente**

#### **Vicepresidente primero**

Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente

#### **5 vicepresidentes más**

#### **20 comisarios**

## Funciones

Iniciativa legislativa de la Unión

Control sobre el cumplimiento y la aplicación correcta del Derecho de la Unión

Administración y ejecución de las disposiciones de la Unión

Representación de la UE ante organizaciones internacionales

## Composición

La Comisión Europea está compuesta por veintiocho miembros, uno por cada Estado miembro, es decir, actualmente trabajan en ella veintiocho comisarios y comisarias (que desempeñan diversas funciones) (artículo 17, apartado 4, del TUE). Por decisión del Consejo Europeo, no se hizo efectiva la reducción de la Comisión a dos tercios del número de Estados miembros a partir del 1 de noviembre de 2011, prevista en el artículo 17, apartado 5, del TUE.

La Comisión actúa bajo la dirección de un presidente, que ostenta una posición fuerte dentro del Colegio de Comisarios. El presidente ha dejado de ser únicamente *primus inter pares*. En efecto, ostenta una posición destacada en tanto que define las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones, así como también determina la organización interna de la Comisión [artículo 17, apartado 6, letras a) y b), del TUE]. De esta forma, el presidente tiene competencia directiva y poder organizativo. Dotado de estas competencias, el presidente tiene la responsabilidad de garantizar que la Comisión actúe de modo coherente, eficaz y acorde con el principio de responsabilidad colegial, el cual se hace especialmente patente en la adopción de decisiones como Colegio de Comisarios (artículo 250, párrafo primero, del TFUE). El presidente estructura y distribuye las carteras de la Comisión entre sus miembros, distribución que también puede cambiar a lo largo de su mandato (artículo 248 del TFUE). El presidente nombra al vicepresidente primero y los demás vicepresidentes, a excepción del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cuyo cargo también incluye el de vicepresidente en la Comisión. Además, se establece expresamente que todo miembro de la Comisión debe presentar su dimisión si el presidente de la Comisión se lo pide (artículo 17, apartado 6, párrafo segundo, del TUE). Finalmente, la posición destacada del presidente se refleja en su derecho a ser oído en la selección de los demás miembros de la Comisión y en su participación en el Consejo Europeo.

Bajo la dirección de un vicepresidente, los comisarios forman equipos de proyecto que se ocupan de uno de los siguientes ámbitos políticos: 1) Unión de la Energía, con una política climática orientada hacia el futuro; 2) Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad; 3) Mercado Único Digital; 4) Euro y Diálogo Social; 5) Presupuesto y Personal.

Los vicepresidentes actúan en nombre del presidente como sus representantes. En su área de competencia, dirigen y coordinan el trabajo de varios



comisarios y comisarias. El vicepresidente primero ocupa una posición especial, en la medida en que actúa como una especie de «mano derecha» del presidente y tiene atribuidas funciones horizontales, como la mejora de la legislación, las relaciones interinstitucionales, el Estado de Derecho y la Carta de los Derechos Fundamentales. Así pues, ninguna propuesta de la Comisión puede debatirse en el seno de esta sin que previamente el vicepresidente primero la haya reconocido como una medida necesaria.

Se nombra al presidente y a los miembros de la Comisión por un mandato de cinco años mediante el *procedimiento de investidura*. Este procedimiento se reguló nuevamente en el artículo 17, apartado 7, del TUE con el Tratado de Lisboa. Se trata de un procedimiento por etapas. En primer lugar, se designa al presidente; a continuación, se elige a los aspirantes a convertirse en miembros de la Comisión; en un tercer paso, se nombra oficialmente al presidente de la Comisión, al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y a los demás miembros de la Comisión.

El presidente de la Comisión es propuesto por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, al Parlamento Europeo tras mantener las consultas correspondientes. A la hora de seleccionar al candidato para el puesto de presidente, se ha de tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo. Este nuevo requisito implica una mayor politización de la Comisión. En definitiva, esto significa que los grupos políticos del Parlamento Europeo que conforman la mayoría correspondiente tienen un peso considerable en el nombramiento del presidente.

En el nombramiento de Jean-Claude Juncker, el Parlamento Europeo llegó incluso a imponer que el Consejo Europeo le propusiera elegir al candidato presentado por el grupo político mayoritario en el Parlamento [el Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos), PPE]. Para ello, el Parlamento Europeo invocó la norma según la cual, en caso de que el Parlamento rechace al candidato a presidente, el Consejo Europeo debe proponer en el plazo de un mes a partir de la fecha de la decisión del Parlamento Europeo por mayoría cualificada a un nuevo candidato que se someta al mismo procedimiento de nombramiento. De este modo se revaloriza considerablemente el nombramiento de los «candidatos principales» por parte de los partidos para las elecciones al Parlamento Europeo, y se hace más patente para los ciudadanos la importancia de participar en dichas elecciones, ya que con su voto también contribuyen a elegir indirectamente al presidente de la Comisión Europea. El Parlamento Europeo elige al candidato propuesto por mayoría de sus miembros.



Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, durante el discurso sobre el estado de la Unión Europea el 14 de septiembre de 2016 en el Parlamento Europeo. Al fondo, entre otras personas, Frans Timmermans, vicepresidente primero; Federica Mogherini, vicepresidenta y alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; y otros miembros de la Comisión Europea.

Después de la elección del presidente, el Consejo Europeo aprueba «por consenso» la lista de las demás personas que pretende nombrar como miembros de la Comisión (artículo 15, apartado 4, del TUE), para cuya elaboración se han tenido en cuenta las propuestas de cada uno de los Estados miembros. En ese sentido, se debe escoger a los candidatos en razón de su capacidad general y su compromiso europeo, y además debe tratarse de personas que ofrezcan garantías plenas de independencia. Para el nombramiento del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, basta la mayoría cualificada en el Consejo Europeo (artículo 18, apartado 1, del TUE). El Consejo Europeo y el presidente electo de la Comisión deben alcanzar un acuerdo con respecto a los candidatos. El nombramiento del alto representante exige incluso de manera explícita el consentimiento del presidente designado de la Comisión. Si el presidente electo de la Comisión impone su veto, no es posible el nombramiento de los demás miembros de la Comisión.

Tras la elección del presidente y el nombramiento del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de los demás miembros de la Comisión, el Colegio de Comisarios se somete al voto de aprobación del Parlamento Europeo. No obstante, los miembros designados de la Comisión deben en primer lugar responder en una audiencia a las preguntas de los parlamentarios, que suelen referirse a cuestiones relacionadas con el ámbito de responsabilidad previsto y con las actitudes personales respecto del futuro de la UE. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento Europeo, para la que basta una mayoría simple, el presidente y los demás miembros de la Comisión son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. Con el nombramiento de sus miembros, la Comisión inicia su actividad.

La sede de la Comisión Europea está en Bruselas.

## Funciones

En primer lugar, la Comisión es el *motor de la política de la UE*. En ella se originan todas las acciones de la Unión, puesto que le corresponde presentar propuestas al Consejo para la legislación de la Unión (el denominado «derecho de iniciativa» de la Comisión). La Comisión no puede actuar según su libre albedrío, sino que está obligada a hacerlo si así lo exigen los intereses de la Unión; también el Consejo (artículo 241 del TFUE) y el Parlamento Europeo (artículo 225 del TFUE) e incluso un grupo de ciudadanos de la Unión, en el marco de una iniciativa ciudadana (artículo 11, apartado 4,

del TUE), tienen la posibilidad de instar a la Comisión a que elabore una propuesta. La Comisión solo posee competencias legislativas originarias en ámbitos muy concretos (por ejemplo, en el ámbito del presupuesto de la Unión Europea, de los Fondos Estructurales, de la eliminación de discriminaciones fiscales o de las ayudas, y de las cláusulas de salvaguardia). Mucho más amplias son comparativamente las *competencias delegadas* por el Consejo y el Parlamento Europeo a la Comisión para la ejecución de las medidas adoptadas por ellos (artículo 290 del TFUE).

Asimismo, la Comisión es la «*guardiana del Derecho de la Unión*». Controla la aplicación y ejecución del Derecho primario y derivado de la Unión por parte de los Estados miembros. Persigue las violaciones del Derecho de la Unión en el marco del procedimiento por incumplimiento de los Tratados (artículo 258 del TFUE) y, en caso necesario, recurre al Tribunal de Justicia. También actúa en caso de que personas físicas o jurídicas infrinjan el Derecho de la Unión, en particular la legislación europea sobre competencia, e impone en numerosos casos severas sanciones. En los últimos años, la lucha contra las infracciones de la legislación de la Unión se ha convertido en un punto prioritario de las actividades de la Comisión.

El papel de *representante de los intereses de la Unión* está estrechamente relacionado con su papel de garante del Derecho de la Unión. Por principio, la Comisión no puede representar intereses distintos de los de la Unión. Siempre debe intentar, en lo que a menudo son negociaciones difíciles en el Consejo, hacer que prevalezcan los intereses de la Unión y encontrar fórmulas de compromiso que los tengan en cuenta. Para ello también le corresponde el papel de mediadora entre los Estados miembros, para lo cual está especialmente capacitada en virtud de su neutralidad.

Por último, la Comisión también es un órgano ejecutivo, si bien con carácter limitado. Ello se refleja especialmente en el ámbito de la legislación sobre competencia, en el que la Comisión desempeña las actividades de una autoridad administrativa ordinaria. Comprueba los hechos, dicta autorizaciones o prohibiciones y, en su caso, adopta sanciones. En el ámbito de los Fondos Estructurales de la Unión y de la ejecución del presupuesto, las competencias administrativas de la Comisión tienen un alcance similar. Por regla general, son los Estados miembros los que, no obstante, deben velar por el cumplimiento concreto de las reglamentaciones de la Unión. Esta solución, contemplada en los Tratados de la Unión, ofrece la ventaja de acercar a los ciudadanos la realidad del ordenamiento europeo, que les es aún «ajena», situándolos bajo la autoridad y en el marco del ordenamiento nacional, con el que están más familiarizados.

**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA****Comisión**

(28 miembros) [Gabinetes]

Secretaría General

Servicio Jurídico

Servicio del Portavoz

**Direcciones Generales**

- Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
- Educación y Cultura
- Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes
- Informática
- Servicio de Instrumentos de Política Exterior
- Interpretación
- Energía
- Eurostat
- Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales
- Centro Común de Investigación
- Secretaría General
- Salud y Seguridad Alimentaria
- Investigación e Innovación
- Comercio
- Presupuestos
- Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas
- Recursos Humanos y Seguridad
- Cooperación Internacional y Desarrollo
- Justicia y Consumidores
- Acción por el Clima
- Comunicación
- Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías
- Agricultura y Desarrollo Rural
- Asuntos Marítimos y Pesca
- Migración y Asuntos de Interior
- Movilidad y Transportes
- Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
- Política Regional y Urbana
- Fiscalidad y Unión Aduanera
- Traducción
- Medio Ambiente
- Competencia
- Asuntos Económicos y Financieros

**Servicios**

- Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales
- Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
- Responsable de la protección de datos de la Comisión Europea
- Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales
- Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
- Oficina Europea de Selección de Personal
- Centro Europeo de Estrategia Política
- Infraestructuras y Logística (Bruselas, Luxemburgo)
- Archivos Históricos
- Servicio de Auditoría Interna
- Servicio Jurídico
- Biblioteca y Centro de Recursos Electrónicos



Reunión de la Gran Sala  
del Tribunal de Justicia.

## ***Tribunal de Justicia de la Unión Europea (artículo 19 del TUE)***

Un ordenamiento solo puede perdurar si sus normas están sometidas a la vigilancia de una autoridad independiente. A ello hay que agregar que, en una Unión de Estados, si las normas comunes se someten al control de los tribunales nacionales se corre el riesgo de verlas interpretadas y aplicadas de manera muy distinta según los países. De esta forma se pondría en peligro la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Fueron estas razones las que condujeron a la creación, ya en 1952 con la fundación de la primera Comunidad (la CECA), de un Tribunal de Justicia que en 1957 se convirtió también en órgano jurisdiccional de las otras dos Comunidades (la C[E]E y la CEEA) y hoy en día sigue siendo el órgano jurisdiccional de la UE.

Las competencias jurisdiccionales se ejercen a *dos niveles*, a través de:

- el Tribunal de Justicia como tribunal superior de la jurisdicción europea ([artículo 253 del TFUE](#)) y
- el Tribunal General ([artículo 254 del TFUE](#)).

Para aliviar la carga de trabajo del Tribunal de Justicia y mejorar la tutela judicial en la UE, el Consejo había creado en 2004 un tribunal especializado agregado al Tribunal General: el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea ([artículo 257 del TFUE](#)). En 2015, sin embargo, el legislador de la Unión decidió incrementar gradualmente el número de jueces del Tribunal General a 56, y transferir a este las competencias del Tribunal de la Función Pública. Como contrapartida, el Tribunal de la Función Pública quedó disuelto el 1 de septiembre de 2016.

## **TRIBUNAL DE JUSTICIA**

### **Composición**

**28 jueces y 11 abogados generales** designados de común acuerdo por un período de seis años por los Gobiernos de los Estados miembros

### **Tipos de procedimiento**

#### **Procedimientos por incumplimiento del Tratado:**

Comisión contra Estado miembro ([artículo 258 del TFUE](#));  
Estado miembro contra Estado miembro ([artículo 259 del TFUE](#))

**Recursos de anulación y recursos por omisión** de una institución u órgano de la Unión o de un Estado miembro (contra el Parlamento Europeo o el Consejo, o ambos) debido a la ilegalidad u omisión de actos jurídicos ([artículos 263 y 265 del TFUE](#))

**Procedimientos prejudiciales** de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros para clarificar la interpretación y validez del Derecho de la Unión ([artículo 267 del TFUE](#))

**Recursos de casación** contra resoluciones dictadas por el Tribunal General ([artículo 256 del TFUE](#))

El Tribunal de Justicia ostenta el poder judicial supremo para la resolución de todas las cuestiones relativas al Derecho de la Unión. Su misión general se describe así: el Tribunal de Justicia «*garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados*».

Esta descripción general de su misión comprende los siguientes ámbitos fundamentales:

- control de la aplicación del Derecho de la Unión tanto en lo que respecta a la conducta de las instituciones de la UE al ejecutar las disposiciones de los Tratados como en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros y los particulares;
- interpretación del Derecho de la Unión;
- desarrollo del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia desempeña esta misión en el marco de una función tanto consultiva como jurisdiccional. Desempeña *funciones consultivas* al elaborar dictámenes vinculantes sobre los convenios que la Unión desea celebrar con terceros países u organizaciones internacionales. Sin embargo, su *función jurisdiccional* tiene un peso muy superior. En el marco de dicha función, el Tribunal lleva a cabo tareas que se reparten entre diversos ámbitos jurisdiccionales en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros: así, el Tribunal de Justicia, en calidad de *tribunal constitucional*, dirime los litigios entre las instituciones de la Unión y controla la legalidad de la legislación de la Unión; como *tribunal administrativo*, controla los actos administrativos adoptados por la Comisión Europea o, de forma indirecta, por las autoridades de los Estados miembros (sobre la base del Derecho de la Unión); en calidad de *tribunal de trabajo y de lo social*, conoce de los asuntos que afectan a la libre circulación y a la seguridad social de los trabajadores, así como a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la vida laboral; como *tribunal de hacienda*, resuelve cuestiones relativas a la validez e interpretación de las disposiciones de las Directivas en materia fiscal y aduanera; como *tribunal civil*, se ocupa de los litigios relativos a las demandas de daños y perjuicios, de la interpretación de las disposiciones sobre el reconocimiento y la ejecución de las decisiones judiciales en materia civil y mercantil.



## Tribunal General

El número de litigios en el Tribunal de Justicia ha aumentado continuamente con el tiempo, y seguirá incrementándose a juzgar por el potencial litigioso que encierran las numerosas directivas adoptadas para la realización del mercado interior y su transposición al Derecho nacional. En relación con el Tratado de la Unión Europea, es previsible ya desde el día de hoy que se planteen cuestiones dudosas que el Tribunal de Justicia deberá dilucidar en última instancia. Para reducir esta carga de trabajo, en 1988 se creó un nuevo tribunal.

### TRIBUNAL GENERAL

#### Composición

##### Actualmente 44 jueces

Cada Estado miembro debe nombrar al menos a un juez Designados de común acuerdo por un período de seis años por los Gobiernos de los Estados miembros

#### Tipos de procedimiento

##### Recursos de anulación y recursos por omisión

de personas físicas y jurídicas debido a la ilegalidad u omisión de actos jurídicos de la Unión; recursos de los Estados miembros contra la Comisión o el Consejo, o ambos, en los ámbitos de las ayudas, las medidas antidumping y las competencias de ejecución ([artículos 263 y 265 del TFUE](#))

##### Recursos de indemnización por daños

debido a una responsabilidad contractual o extracontractual ([artículo 268](#) y [artículo 340, párrafos primero y segundo, del TFUE](#))

El Tribunal General no es una nueva institución de la Unión Europea, sino que está integrado en el Tribunal de Justicia de la UE. No obstante, es independiente del Tribunal de Justicia incluso desde el punto de vista organizativo. Cuenta con su propia Secretaría y con su propio Reglamento de procedimiento. A fin de diferenciarlos, los asuntos del Tribunal General van precedidos de una «T» de «tribunal» (por ejemplo, T-1/99), mientras que los asuntos del Tribunal de Justicia van precedidos de una «C» de «cour» (por ejemplo, C-1/99).

En su día, el Tribunal General solo era competente para resolver un tipo de recursos muy limitado, pero ahora posee las siguientes competencias:

- en primera instancia, es decir, bajo el control jurídico del Tribunal de Justicia, el Tribunal General es competente para conocer de los recursos de anulación y por omisión de personas físicas y jurídicas contra instituciones de la Unión, de los recursos de los Estados miembros contra la Comisión o el Consejo, o ambos, en los ámbitos de las ayudas, las medidas antidumping y las competencias de ejecución, y puede resolver en el caso de una cláusula compromisoria contenida en un contrato celebrado por la UE o por su cuenta, así como juzgar en recursos de indemnización por daños contra la UE;
- además, está prevista la posibilidad de que le sea transferida la competencia de resolver cuestiones prejudiciales en materias específicas, pero de esta posibilidad no se ha hecho uso todavía.

### ***Banco Central Europeo (artículos 129 y 130 del TFUE)***

El Banco Central Europeo (BCE), con sede en Fráncfort del Meno, se encuentra en el *núcleo de la unión económica y monetaria*. Es responsable de la estabilidad de la moneda europea, el euro, y controla la masa monetaria (artículo 128 del TFUE).

A fin de llevar a cabo esta misión, numerosas disposiciones garantizan la independencia del BCE. En el ejercicio de sus competencias, tareas y obligaciones, ni el BCE ni los bancos centrales de los Estados miembros pueden aceptar instrucciones de instituciones de la Unión, de Gobiernos de los Estados miembros ni de otras instancias. Las instituciones de la UE y los Gobiernos de los Estados miembros han de abstenerse de todo intento de influir en sus decisiones (artículo 130 del TFUE).

El BCE y los bancos centrales de los Estados miembros operan bajo la estructura común del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) (artículo 129 del TFUE). El SEBC debe definir y ejecutar la política monetaria de la Unión; tiene la facultad exclusiva de autorizar la emisión de billetes y moneda metálica en la Unión. Asimismo, el SEBC debe administrar las reservas monetarias oficiales de los Estados miembros y velar por el buen funcionamiento de los sistemas de pago de la Unión (artículo 127, apartado 2, del TFUE).

### ***Tribunal de Cuentas Europeo (artículos 285 y 286 del TFUE)***

El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado el 22 de julio de 1975 y comenzó a funcionar en octubre de 1977 en Luxemburgo. Conforme al artículo 13 del TUE, ha pasado a ser una institución de la Unión. Está compuesto por *veintiocho miembros*, en correspondencia con el número actual de Estados miembros. El Consejo nombra a los miembros por un período de seis años a partir de una lista, que debe adoptar por mayoría cualificada (previa consulta al Parlamento Europeo), establecida de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados miembros (artículo 286, apartado 2, del TFUE). Los miembros del Tribunal de Cuentas eligen de entre ellos al presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años; su mandato será renovable.

El Tribunal de Cuentas tiene la *función* de examinar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos de la UE. Asimismo, garantiza una buena gestión en la ejecución del presupuesto. La auténtica arma del Tribunal de Cuentas es el *efecto sobre la opinión pública*. Al término de cada ejercicio, el Tribunal elabora un informe con los resultados de sus actividades de control, que se publica en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y al que, de esta forma, tiene acceso la opinión pública europea. Además, puede pronunciarse en cualquier momento, mediante informes especiales, sobre determinados asuntos, informes que igualmente se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## **Órganos consultivos**

### ***Comité Económico y Social Europeo (artículo 301 del TFUE)***

El Comité Económico y Social Europeo tiene como misión que los distintos sectores de la vida económica y social —en particular, los trabajadores y empresarios, agricultores, transportistas, comerciantes, artesanos, profesionales liberales y directivos de pequeñas y medianas empresas— estén representados institucionalmente en la UE. Igualmente, el Comité constituye un canal de expresión para los consumidores, defensores del medio ambiente y asociaciones ciudadanas.

El Comité se compone de 350 miembros (consejeros), que proceden de las organizaciones nacionales más representativas y son nombrados por un período de cinco años por el Consejo, que debe adoptar una lista establecida de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados miembros.

La distribución entre países es la siguiente:

**Número de miembros correspondiente a cada Estado en el Comité Económico y Social Europeo y en el Comité de las Regiones**

|   |           |
|---|-----------|
| Alemania, Francia, Italia, Reino Unido  | <b>24</b> |
| España, Polonia   | <b>21</b> |
| Rumanía   | <b>15</b> |
| Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal y Suecia | <b>12</b> |
| Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Lituania                          | <b>9</b>  |
| Eslovenia, Letonia  | <b>7</b>  |
| Estonia   | <b>6</b>  |
| Chipre, Luxemburgo, Malta   | <b>5</b>  |

Los consejeros están divididos en tres grupos (empresarios, trabajadores y representantes de la sociedad civil). La elaboración de los dictámenes adoptados en el Pleno corresponde a los «grupos especializados». Además, el Comité colabora estrechamente con las comisiones parlamentarias del Parlamento Europeo.

El Comité debe ser consultado en determinados casos en el procedimiento legislativo. Asimismo emite dictámenes por propia iniciativa. En ocasiones, los dictámenes del Comité encarnan una síntesis de puntos de partida sumamente divergentes. Resultan de suma utilidad para el Consejo y la Comisión Europea debido a que estos conocen así las modificaciones a que aspiran los grupos directamente afectados por una propuesta.

### ***Comité de las Regiones (artículo 305 del TFUE)***

El Tratado UE (Tratado de Maastricht) creó el Comité de las Regiones como otro órgano consultivo para actuar junto al ya existente Comité Económico y Social Europeo. Al igual que este, el Comité de las Regiones no es una institución propiamente dicha de la Unión Europea, ya que solo tiene *funciones consultivas*. No le corresponde desempeñar —como a las instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas)— las tareas atribuidas a la Unión de forma jurídicamente vinculante.

El Comité de las Regiones se compone, al igual que el Comité Económico y Social Europeo, de 350 miembros, representantes en este caso de los entes regionales y locales de los Estados miembros, que o bien sean titulares de un mandato electoral de un ente regional o local, o bien ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida.

Su *consulta por parte del Consejo o la Comisión* es obligatoria en algunos casos («consulta obligatoria»), en particular en los ámbitos de la educación, la cultura, la sanidad, la ampliación de las redes transeuropeas, las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía, la cohesión económica y social, la política de empleo y la legislación en materia social. Asimismo, el Consejo consulta periódicamente al Comité de las Regiones, incluso sin obligación jurídica de hacerlo, sobre los más diversos proyectos de legislación («consulta facultativa»).

## **Otros órganos**

### ***Banco Europeo de Inversiones (artículo 308 del TFUE)***

La Unión Europea dispone del Banco Europeo de Inversiones, con sede en Luxemburgo, como entidad financiera destinada al «*desarrollo equilibrado y estable*» de la UE. Debe conceder préstamos y garantías en todos los sectores económicos, en particular para el desarrollo de las regiones más atrasadas, la modernización o reconversión de empresas o la creación de nuevos empleos, así como para proyectos que sean del interés común de varios Estados miembros.



# EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

La «Constitución» de la UE que acabamos de describir, y en particular sus valores fundamentales, siguen siendo por el momento muy abstractos y requieren una mayor concreción por parte del Derecho de la Unión. Por esa razón, la UE es desde dos puntos de vista un fenómeno del Derecho: es una creación del Derecho y una Unión basada en el Derecho.

## La Unión Europea como creación del Derecho y Unión de Derecho

La novedad decisiva que caracteriza a la UE respecto a los intentos anteriores de lograr la unidad de Europa es que los medios utilizados no son la violencia y la sumisión, sino la fuerza del Derecho, ya que solo una unidad que repose en una decisión libre tiene posibilidades de perdurar: una Unión que se base en los valores fundamentales, como la libertad y la igualdad, y que sea preservada y realizada a través del Derecho. Esta es la base subyacente a los Tratados constitutivos, en tanto como actos creadores de la Unión Europea.

Sin embargo, la UE no es tan solo una creación del Derecho, sino que también persigue sus objetivos utilizando exclusivamente el Derecho. Es una Unión *basada en* el Derecho. No es la fuerza del poder la que rige la convivencia económica y social de los pueblos de los Estados miembros, sino el Derecho de la Unión. El Derecho de la Unión es la base del sistema institucional. Establece los procedimientos para la adopción de decisiones de las instituciones de la Unión y regula las relaciones entre ellas. Pone en sus manos una serie de instrumentos jurídicos en forma de reglamentos, directivas y decisiones que permiten adoptar actos jurídicos con efectos vinculantes para los Estados miembros y sus ciudadanos. De esta forma, también el individuo se convierte en soporte de la Unión. El ordenamiento jurídico de esta influye en su vida cotidiana de forma cada vez más directa. Le concede derechos y le impone obligaciones, de forma que el individuo, ciudadano de su país y de la Unión, está sometido a ordenamientos jurídicos de diferentes niveles, como los que observamos en las constituciones

de los Estados federales. Al igual que cualquier ordenamiento jurídico, el de la UE dispone de un sistema completo de tutela jurídica para resolver los litigios en torno al Derecho de la Unión y para velar por su cumplimiento. El Derecho de la Unión determina igualmente la relación entre la UE y los Estados miembros; estos últimos deben adoptar todas las medidas apropiadas para cumplir las obligaciones derivadas de los Tratados o de los actos de las instituciones de la Unión. Les corresponde ayudar a la Unión a llevar a la práctica su misión y abstenerse de todo lo que pueda poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados. Los Estados miembros son responsables, ante los ciudadanos de la Unión, de todos los perjuicios provocados por las infracciones del Derecho de la Unión.

## Las fuentes del Derecho de la Unión

El término «fuente del Derecho» tiene un doble significado: en su acepción original describe el motivo del nacimiento del Derecho, es decir, las razones de su creación. En este sentido, la fuente del Derecho de la Unión sería la voluntad de mantener la paz y crear una Europa mejor a través de la integración económica, motivos ambos a los que la UE debe su existencia. En cambio, en el vocabulario jurídico se entiende por «fuente del Derecho» el origen y fundamento del mismo.

### *Los Tratados constitutivos como Derecho primario de la Unión*

La *primera fuente del Derecho* que cabe señalar son los Tratados constitutivos de la UE, incluidos sus anexos, apéndices y protocolos, así como sus complementos y modificaciones posteriores. Los Tratados constitutivos, así como los complementos y modificaciones posteriores, sobre todo los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa, al igual que los distintos Tratados de Adhesión, reflejan los principios jurídicos fundamentales relativos a los objetivos, la organización y el funcionamiento de la UE, así como parte de la legislación económica. Otro tanto cabe decir de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (artículo 6, apartado 1, del TUE). De esta forma establecen el marco constitucional de la UE que deben llenar de contenido, en interés de la Unión, las instituciones de la Unión dotadas de competencias legislativas y administrativas. Dado que se trata de un Derecho creado directamente por los Estados miembros, estos principios se denominan, en el lenguaje jurídico, «Derecho primario de la Unión».



# Fuentes del Derecho de la Unión

(1)

DERECHO  
PRIMARIO

Tratados de la Unión, Carta de los  
Derechos Fundamentales de la  
Unión Europea

Principios generales del Derecho  
(constitucional)

(2)

ACUERDOS DE  
DERECHO  
INTERNACIONAL DE  
LA UE

*Actos de carácter legislativo*

Reglamentos

Directivas

Decisiones

*Actos de carácter no legislativo*

Actos simples

Actos delegados

Actos de ejecución

*Actos no vinculantes*

Recomendaciones y dictámenes

*Actuaciones que no constituyen actos jurídicos*

Acuerdos interinstitucionales

Resoluciones, declaraciones y programas de  
acción

(4)

PRINCIPIOS  
GENERALES DEL  
DERECHO

(5)

CONVENIOS ENTRE  
LOS ESTADOS  
MIEMBROS

Convenios internacionales

Decisiones de los representantes de los  
Gobiernos de los Estados miembros  
reunidos en el seno del Consejo

### ***Los actos jurídicos de la Unión como Derecho derivado de la Unión***

El Derecho creado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias atribuidas a estas se denomina «Derecho derivado de la Unión», la *segunda gran fuente del Derecho* de la UE.

Está formado de actos de carácter legislativo («actos legislativos»), actos de carácter no legislativo (actos simples, actos delegados, actos de ejecución), actos no vinculantes (dictámenes, recomendaciones) y otras actuaciones que no constituyen actos jurídicos (tales como acuerdos interinstitucionales, resoluciones, comunicaciones, programas de acción). Los actos jurídicos que se adopten mediante el procedimiento legislativo ordinario o especial constituirán «*actos legislativos*» (artículo 289 del TFUE). Los «*actos delegados*» (artículo 290 del TFUE) constituyen actos no legislativos de alcance general y jurídicamente vinculantes por medio de los que se pueden completar o modificar determinados elementos no esenciales de un acto legislativo concreto. La Comisión podrá adoptar dichos actos una vez facultada expresamente para tal fin en virtud de un acto legislativo. Cuando sea necesario establecer condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la UE, los correspondientes *actos de ejecución* serán adoptados por norma general por la Comisión o, con carácter excepcional, también por el Consejo (artículo 291 del TFUE). En forma de *actos no vinculantes*, las instituciones de la Unión pueden emitir recomendaciones y dictámenes. Finalmente existe toda una serie de «actuaciones que no constituyen actos jurídicos» que permiten a las instituciones de la Unión adoptar declaraciones y comunicaciones no vinculantes, o que regulan el régimen interno de la UE o de sus instituciones, como en el caso de las normas o convenios interinstitucionales adoptados de común acuerdo entre las instituciones o los reglamentos internos de estas últimas.

Los actos de carácter legislativo y no legislativo pueden adoptar formas muy diversas. Las principales formas de actuación se recogen y se definen en el artículo 288 del TFUE. Como *actos jurídicos vinculantes* incluye los reglamentos, las directivas y las decisiones. Como *actos jurídicos no vinculantes* recoge las recomendaciones y los dictámenes. No obstante, esta relación no es exhaustiva, pues existe toda una serie de formas de actuación que no pueden catalogarse en la misma. Entre ellas figuran, por ejemplo, resoluciones, declaraciones, programas de acción o Libros Blancos y Libros Verdes. Las diferencias entre las diversas formas de actuación respecto al procedimiento de su adopción, sus efectos jurídicos y los grupos a los que

van dirigidas son considerables; por ello, abordaremos dichas diferencias más adelante en un capítulo separado, consagrado a los «instrumentos del Derecho de la UE».

La creación del Derecho derivado de la Unión se lleva a cabo de forma paulatina y progresiva. Mediante su adopción se da vida al Derecho primario de la Unión, constituido por los Tratados de la Unión, y se realiza y completa el ordenamiento jurídico europeo con el paso del tiempo.

### ***Los acuerdos internacionales de la Unión***

Esta *tercera fuente del Derecho* está vinculada al papel de la UE en el plano internacional. Como centro de poder a escala mundial, Europa no puede limitarse a gestionar sus asuntos internos, sino que debe ocuparse ante todo de sus relaciones económicas, sociales y políticas con otros países del mundo. A tal fin, la UE celebra acuerdos internacionales con los «países no pertenecientes a la UE» (denominados «terceros países») y otras organizaciones internacionales, entre los cuales merecen una mención especial los siguientes:

#### **Acuerdos de asociación**

La *asociación* trasciende en gran medida las cuestiones de política puramente comercial y tiende a una estrecha cooperación económica con un amplio apoyo financiero de la UE a la otra parte contratante (artículo 217 del TFUE). Existen tres modalidades de acuerdos de asociación:

#### ***Acuerdos para el mantenimiento de vínculos especiales de algunos Estados miembros de la UE con terceros países***

La creación del instrumento de asociación tiene su origen en las estrechas relaciones económicas que algunos países y territorios no europeos mantenían con Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido, en virtud de los antiguos regímenes coloniales. Puesto que la introducción de un arancel exterior común en la UE habría alterado notablemente los intercambios comerciales con estos territorios, había que crear regímenes especiales. Por tanto, el fin de la asociación con estos países y territorios es la promoción de su desarrollo económico y social, así como el establecimiento de estrechas relaciones comerciales económicas entre estos y la Unión en su conjunto (artículo 198 del TFUE). De este modo, se ha establecido toda una serie de disposiciones preferenciales aplicables a la



Noruega (aquí se muestra una vista del fiordo de Geiranger, en la provincia de Møre og Romsdal) es miembro del Espacio Económico Europeo, que también incluye a Islandia y Liechtenstein, además de a los veintiocho Estados miembros de la UE. En el Espacio Económico Europeo rigen las cuatro libertades de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

introducción de mercancías procedentes de estos países y territorios con un arancel reducido o sin arancel alguno. La ayuda financiera y técnica de la UE se canaliza a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El acuerdo de este tipo más importante, sin duda, en la práctica, es el Acuerdo de Asociación UE-ACP, que vincula a la Unión Europea con setenta Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Estados ACP). Actualmente se están creando en el marco de este acuerdo una serie de acuerdos de asociación económica divididos por región que tienen por objeto ofrecer a los Estados ACP progresivamente un acceso libre al mercado interior de la Unión.

### *Acuerdos para la preparación de una posible adhesión y para la constitución de una unión aduanera*

La asociación también sirve para preparar una posible adhesión de un país a la UE. Es, por así decirlo, una fase previa de la adhesión, en la que se intenta una aproximación de las condiciones económicas del país candidato a las de la Unión Europea. Esta estrategia se aplica en la actualidad a los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro y Serbia). En este caso, el proceso de adhesión viene acompañado del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) ampliado, que establece el marco general para la aproximación a la UE de los países de los Balcanes Occidentales e incluso para una futura adhesión. El PEA tiene tres objetivos: 1) estabilización y transición rápida a una economía de mercado en funcionamiento; 2) promoción de la cooperación regional; y 3) perspectiva de adherirse a la UE. El PEA se basa en una asociación progresiva, en la que la UE ofrece concesiones comerciales, ayuda económica y financiera, y relaciones contractuales en forma de acuerdos de estabilización y asociación. Cada país debe realizar progresos concretos en el marco del PEA para cumplir los requisitos de una posible adhesión. Los progresos de los países de los Balcanes Occidentales hacia una posible adhesión a la UE se evalúan en informes anuales.

### *El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo*

El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) abre al resto de los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Islandia, Liechtenstein y Noruega) las puertas del mercado interior de la UE y representa, en virtud del compromiso de adoptar casi dos tercios del Derecho de la Unión, un fundamento seguro para una posible adhesión posterior de estos países a la UE. Dentro del EEE, y sobre la base del Derecho primario y derivado vigente de la Unión (el «acervo de la Unión»), debe materializarse la

libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, establecerse un régimen uniforme en materia de competencia y ayudas estatales, así como intensificarse la cooperación en el ámbito de las políticas horizontales y de acompañamiento (por ejemplo, protección del medio ambiente, investigación y desarrollo, y educación).

### Acuerdos de cooperación

Los acuerdos de cooperación no van tan lejos como los de asociación, ya que tienen como único objetivo una intensa cooperación económica. Dichos acuerdos vinculan a la UE con los Estados del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez), con los Estados del Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano y Siria) y con Israel, entre otros.

### Acuerdos comerciales

Por último, existen numerosos acuerdos comerciales celebrados con diversos terceros países, grupos de estos o en el marco de organizaciones comerciales internacionales en el sector aduanero y de política comercial. Los acuerdos comerciales más importantes a escala internacional son el *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* (OMC) y los acuerdos multilaterales celebrados en su marco, de los cuales mencionaremos los más significativos: el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* (GATT, 1994), los *Acuerdos antidumping y sobre subvenciones*, el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (GATS), el *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio* (ADPIC) y el *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*. Además, los acuerdos bilaterales de libre comercio han ido ganando cada vez más terreno frente a los acuerdos multilaterales. Dadas las enormes dificultades, por ejemplo en el seno de la OMC, para celebrar acuerdos multilaterales de liberalización, todas las grandes naciones comerciales, incluida la UE, se han decantado por formalizar acuerdos bilaterales de libre comercio. Entre los ejemplos más recientes, cabe mencionar la conclusión con éxito de las negociaciones con Canadá (*Acuerdo Económico y Comercial Global [AECG]*) y Singapur, así como las negociaciones en curso con los Estados Unidos (*Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión [TTIP]*) y Japón.

### ***Fuentes del Derecho no escritas***

Las fuentes del Derecho de la Unión mencionadas hasta ahora tienen la característica común de constituir el Derecho escrito de la Unión. Pero al igual que cualquier otro ordenamiento jurídico, el de la UE no puede estar constituido exclusivamente por normas escritas, ya que cada ordenamiento presenta lagunas que deben llenarse con el Derecho no escrito.

### **Los principios generales del Derecho**

Las fuentes no escritas del Derecho de la Unión son, fundamentalmente, los principios generales del Derecho. Se trata de normas que expresan las concepciones elementales del Derecho y la justicia a las que obedece todo ordenamiento jurídico. El Derecho escrito de la Unión, que esencialmente solo regula situaciones económicas y sociales, no puede cumplir más que parcialmente este cometido, por lo cual los principios generales del Derecho representan una de las fuentes más importantes del Derecho de la Unión. Con ellas se pueden colmar las lagunas existentes o desarrollar el Derecho vigente mediante su interpretación acorde con el principio de equidad.

Los principios generales del Derecho se materializan a través de la aplicación de las normas, en particular mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el marco de la misión que se le ha encomendado, consistente en garantizar «el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados». Los puntos de referencia para determinar los principios generales del Derecho son sobre todo los principios comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Estos proporcionan la base a partir de la cual se desarrollan las normas necesarias para resolver un problema a escala de la Unión.

Entre estos principios generales del Derecho se encuentran, aparte de los principios básicos de independencia, aplicabilidad directa y primacía del Derecho de la Unión, la garantía de los derechos fundamentales (en todo caso para Polonia y el Reino Unido, que, en virtud de una cláusula de exclusión voluntaria, no están sujetos a la Carta de los Derechos Fundamentales), el principio de proporcionalidad (el cual, no obstante, ha encontrado entretanto su regulación jurídica positiva en el artículo 5, apartado 4, del TUE), el principio de protección de la confianza legítima, el principio de audiencia judicial o el principio de responsabilidad de los Estados miembros por las violaciones del Derecho de la Unión.

## El Derecho consuetudinario

El Derecho consuetudinario también forma parte del Derecho no escrito de la Unión. Se trata del Derecho derivado de la práctica y de la convicción jurídica, que completa o modifica al Derecho primario o derivado. Por principio, su posible existencia está reconocida, pero su desarrollo efectivo choca en el plano de la legislación de la Unión con límites estrictos. Un primer límite se deriva de la existencia de un procedimiento especial para modificar los Tratados (artículo 54 del TUE). Con esta disposición no se excluye del todo el desarrollo del Derecho consuetudinario, pero sí se fijan requisitos más estrictos que deben cumplirse cuando se trate de demostrar una práctica reiterada y la correspondiente convicción de actuar dentro de la legalidad. Otro límite al desarrollo del Derecho consuetudinario por parte de las instituciones de la Unión se deriva del hecho de que toda acción de una institución debe estar exclusivamente basada en los Tratados de la Unión y no en el comportamiento efectivo de la institución y en la correspondiente voluntad de vinculación jurídica. De ello se desprende que el Derecho consuetudinario con rango de Derecho contractual nunca puede partir de las instituciones de la Unión, sino en todo caso de los Estados miembros en las estrictas condiciones antes descritas. Los procedimientos y las convicciones jurídicas de las instituciones de la Unión pueden utilizarse, sin embargo, en el marco de la interpretación de los principios jurídicos creados por dichas instituciones, con lo cual se podría modificar el alcance jurídico y real del acto jurídico en cuestión. No obstante, para ello deben respetarse los requisitos y límites establecidos en el Derecho primario de la Unión.

### ***Los convenios y los acuerdos entre los Estados miembros de la Unión***

La última fuente del Derecho de la UE la constituyen los convenios entre los Estados miembros. Se trata, por una parte, de convenios y acuerdos concluidos para regular cuestiones que están estrechamente relacionadas con las actividades de la UE, pero para las cuales no se ha dotado de competencia a las instituciones de la Unión (ejemplo: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, el Pacto Presupuestario de 2012, celebrado sin el Reino Unido ni Chequia). Por otra, existen auténticos convenios internacionales entre los Estados miembros con los cuales se pretende, en particular, superar la limitación territorial de las normativas nacionales y crear un Derecho uniforme a escala de la Unión. Ello reviste especial importancia en el ámbito del Derecho internacional



privado (ejemplo: el Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales [1980]).

## Los instrumentos del Derecho de la Unión Europea

En el momento de la fundación de la UE hubo que «inventar» el sistema de actos jurídicos de la Unión. Para ello se planteó, en particular, la cuestión de la naturaleza que debían tener estos actos jurídicos y sus efectos. Por una parte había que considerar que las instituciones debían estar en condiciones de conciliar de forma eficaz, es decir, sin depender de la buena voluntad de los Estados miembros, las distintas y desiguales condiciones económicas, sociales e incluso medioambientales de los Estados miembros y, de esta forma, crear las mejores condiciones posibles para todos los ciudadanos de la Unión. Por otra parte, no se debía interferir con los ordenamientos jurídicos nacionales más de lo necesario. Por ello, la totalidad del sistema normativo y de acción jurídica de la UE obedece al principio de que en aquellos casos en que es necesaria una normativa común, incluso detallada, para todos los Estados miembros, el acto de la Unión debe sustituir a la normativa nacional, pero que en aquellos casos en que no existe dicha necesidad, deben tenerse debidamente en cuenta los ordenamientos vigentes de los Estados miembros.

Sobre esta base se desarrollaron los instrumentos que permiten a las instituciones de la Unión incidir en diversa medida en los ordenamientos jurídicos nacionales. La forma extrema es aquella en que la reglamentación nacional es sustituida por la normativa de la Unión. A continuación están las disposiciones de la Unión con las que sus instituciones inciden tan solo indirectamente en los ordenamientos de los Estados miembros. Queda después la posibilidad de adoptar medidas dirigidas a un destinatario determinado o identificable para resolver un caso individual concreto. Por último, existen los actos jurídicos que no contienen ninguna disposición de obligado cumplimiento por parte de los Estados miembros o los ciudadanos de la Unión.

Desde el punto de vista de sus destinatarios y de los efectos que produce en los Estados miembros, el sistema de actos jurídicos de la UE, sobre la base del artículo 288 del TFUE, puede presentarse del modo siguiente:

# Sistema de actos jurídicos de la Unión Europea

|                        | <b>DESTINATARIOS</b>  | <b>EFFECTOS</b>  |
|------------------------|---|--|
| <b>Reglamentos</b>     | Todos los Estados miembros, todas las personas físicas y jurídicas  | Directamente aplicables y obligatorios en todos sus elementos  |
| <b>Directivas</b>      | Todos o algunos Estados miembros  | En relación con la consecución de determinados objetivos, son obligatorias; solo son directamente aplicables en condiciones especiales |
| <b>Decisiones I</b>    | Dirigidas a destinatarios:<br>— todos o algunos Estados miembros<br>— determinadas personas físicas o jurídicas | Directamente aplicables y obligatorias en todos sus elementos  |
| <b>Decisiones II</b>   | No dirigidas a destinatarios concretos  | Obligatorias en todos sus elementos  |
| <b>Recomendaciones</b> | Todos o algunos Estados miembros, otras instituciones u órganos de la UE, personas concretas                    | No obligatorias  |
| <b>Dictámenes</b>      | Todos o algunos Estados miembros, otras instituciones u órganos de la UE<br><br>Destinatarios no especificados  | No obligatorias  |

### ***Los reglamentos como «leyes de la Unión»***

Los actos jurídicos que permiten a las instituciones de la Unión una mayor intervención en los ordenamientos jurídicos nacionales son los reglamentos. Los definen dos propiedades muy poco comunes en el Derecho internacional:

- Su *dimensión de la Unión*, que consiste en la particularidad de imponer el mismo Derecho en toda la Unión sin tener en cuenta las fronteras, y de ser válidos de manera uniforme e íntegra en todos los Estados miembros. Esto significa que los Estados no pueden, por ejemplo, aplicar las disposiciones de un reglamento de forma parcial, ni decidir cuáles aplican para, de esta forma, excluir las normas a las que un Estado miembro se ha opuesto en el procedimiento de decisión o que son contrarias a ciertos intereses nacionales. Los Estados miembros tampoco pueden sustraerse a la obligatoriedad de las disposiciones del reglamento amparándose en normas y usos del Derecho nacional.
- Su *aplicabilidad directa*, es decir, que los reglamentos establecen un Derecho idéntico sin necesidad de una normativa especial de aplicación de carácter nacional del Estado y confieren o imponen a los ciudadanos de la Unión derechos y obligaciones igualmente directos. Los Estados miembros, sus instituciones, tribunales y autoridades, así como todas las personas incluidas en el ámbito personal de aplicación del reglamento, están directamente obligados por el Derecho de la Unión y deben respetarlo como si se tratara del Derecho nacional.

Las similitudes entre estos actos jurídicos y las leyes nacionales saltan a la vista. En la medida en que se adopten en régimen de codecisión con el Parlamento Europeo (según el procedimiento legislativo ordinario, que se describe en mayor detalle en el siguiente capítulo), se consideran actos legislativos. Los reglamentos adoptados únicamente por el Consejo o la Comisión Europea carecen de este factor de corresponsabilidad parlamentaria, de modo que —al menos desde una óptica formal— no presentan todas las características de una ley.

La Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012 (Directiva relativa a la eficiencia energética), incluye un conjunto de medidas vinculantes que ayudan a la UE a cumplir su objetivo de mejorar su eficiencia energética en un 20 % de aquí a 2020. Los Estados miembros de la UE estaban obligados a transponer la Directiva en su legislación nacional a más tardar el 5 de junio de 2014.



## Directivas

La directiva es, junto al reglamento, el instrumento más importante de actuación de la UE. Intenta combinar la necesaria unidad del Derecho de la Unión con el mantenimiento de la variedad de las peculiaridades nacionales. Así pues, el objetivo principal de la directiva no es —como en el caso del reglamento— la unificación del Derecho, sino la aproximación de las legislaciones. Con dicha aproximación se pretenden eliminar las contradicciones entre las disposiciones legislativas y administrativas de los Estados miembros o suprimir paso a paso las diferencias, con el fin de que en todos los Estados miembros se impongan en lo posible los mismos requisitos materiales. La directiva se revela así como uno de los instrumentos fundamentales en la consecución del mercado interior.

La directiva solo es obligatoria para los Estados miembros respecto del objetivo que propone, dejando a su elección la forma y los medios para alcanzar los objetivos establecidos en la Unión en el marco del ordenamiento jurídico nacional. Esta integración de los Estados miembros refleja la intención de atenuar la necesidad de intervención en la estructura legal y administrativa nacional. Así, los Estados miembros pueden tener en cuenta las peculiaridades nacionales a la hora de realizar los objetivos del Derecho de la UE. A este efecto, las disposiciones de una directiva no sustituyen automáticamente a las del Derecho nacional, sino que los Estados miembros están obligados a adecuar su legislación a la normativa de la Unión. Esto requiere, por regla general, un procedimiento normativo dividido en dos fases:

En la *primera fase* se establece con carácter preceptivo *a escala de la UE* el objetivo propuesto por la directiva para sus respectivos destinatarios, es decir, varios o todos los Estados miembros, que debe materializarse dentro de un plazo concreto. Las instituciones de la Unión pueden predeterminar dicho objetivo a través de disposiciones detalladas, de forma que a los Estados miembros apenas les quede margen para configurar un contenido material propio. Esta posibilidad se utiliza sobre todo en el ámbito de las normas técnicas y de la protección del medio ambiente.

En la *segunda fase, de carácter nacional*, se procede a ejecutar el objetivo prescrito a escala de la UE dentro del Derecho de los Estados miembros. Aun cuando estos, por principio, tienen libertad para elegir la forma y los medios de transposición, se evaluará si las disposiciones correspondientes han sido incorporadas conforme al Derecho de la UE con arreglo a los criterios del propio ordenamiento de la Unión. El principio aplicado es que

la transposición debe crear una situación jurídica que permita reconocer de forma suficientemente clara y precisa los derechos y obligaciones que emanan de las disposiciones de la directiva, y así los ciudadanos de la Unión pueden hacerlos valer u oponerse a ellos ante los tribunales nacionales. Para ello es necesario, por norma general, que se adopten actos jurídicos obligatorios de ámbito nacional, o que se anulen o modifiquen disposiciones legales y administrativas vigentes. Un simple acto administrativo no es suficiente, ya que este, por su propia naturaleza, puede ser modificado a discreción de la Administración y recibir asimismo una publicidad insuficiente.

Por regla general, las directivas no confieren derechos ni obligaciones directos a los ciudadanos de la Unión; se dirigen expresamente tan solo a los Estados miembros. En cambio, los ciudadanos de la Unión no adquieren derechos y obligaciones sino a través de los actos de ejecución de la directiva adoptados por las autoridades competentes de los Estados miembros, lo cual carece de importancia para ellos mientras los Estados miembros cumplan las obligaciones que les imponen los actos jurídicos de la Unión. Sin embargo, el ciudadano de la Unión resulta *perjudicado* si la realización del objetivo previsto en la directiva fuese favorable para él y no se hubieran producido los actos nacionales de ejecución o bien la transposición fuese deficiente. A fin de excluir en lo posible estos inconvenientes, el Tribunal de Justicia ha reiterado en su jurisprudencia que, en determinadas circunstancias, los ciudadanos de la Unión pueden invocar directamente las disposiciones de la directiva, reclamar los derechos previstos en ella y, en su caso, acudir a los tribunales nacionales para asegurar su cumplimiento. Según el Tribunal de Justicia, las condiciones para que se produzca este efecto directo son:

- que las disposiciones de la directiva determinen los derechos de los ciudadanos de la Unión o de las empresas de forma suficientemente clara y precisa;
- que el ejercicio del derecho no esté vinculado a ninguna condición u obligación;
- que el legislador nacional no tenga ningún margen de apreciación a la hora de fijar el contenido del derecho;
- que haya expirado el plazo para la transposición de la directiva.

Esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el efecto directo de las directivas se basa sencillamente en la idea de que un Estado miembro actúa de forma contradictoria e ilegal si aplica su legislación sin adaptarla debidamente con arreglo a las disposiciones de la directiva. Este ejercicio

abusivo del Derecho por parte de un Estado miembro se contrarresta con el reconocimiento del efecto directo de la disposición de una directiva en la medida que con ello se evita que dicho Estado miembro se beneficie de su incumplimiento del Derecho de la Unión. En este sentido, el efecto directo de las directivas adquiere *carácter sancionador*. A la luz de esta clasificación resulta lógico que hasta ahora el Tribunal de Justicia solamente haya reconocido el efecto directo de las directivas en la relación del particular con el Estado miembro, y únicamente en la medida en que dicho efecto favorezca a los ciudadanos de la Unión y no vaya en detrimento de ellos, es decir, en los casos en que el Derecho de la Unión prevé una normativa más favorable para los ciudadanos de la Unión que el Derecho nacional no adaptado (el denominado «efecto directo vertical»).

En cambio, el Tribunal de Justicia ha rechazado el efecto directo de las directivas en la relación entre particulares (el denominado «efecto directo horizontal»). El carácter sancionador del efecto directo lleva al Tribunal de Justicia a establecer que dicho efecto no puede producirse entre los particulares, ya que no se les puede responsabilizar de las omisiones de los Estados miembros. Los ciudadanos pueden confiar en los principios de la seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, ya que deben poder suponer que los efectos de una directiva solo pueden aplicárselos conforme a los actos de transposición nacionales. No obstante, el Tribunal de Justicia ha desarrollado un principio del Derecho primario según el cual el contenido de una directiva, en la medida en que suponga la concreción de la prohibición general de discriminación, también es aplicable a las relaciones del Derecho privado. El planteamiento del Tribunal de Justicia va más allá de la prohibición de discriminación que, concretada en la directiva correspondiente, obliga a las autoridades públicas y especialmente en este caso a los tribunales estatales a brindar, en el marco de sus respectivas competencias, la protección jurídica emanada del Derecho de la UE para los particulares, así como a garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión absteniéndose de aplicar, si fuera necesario, toda disposición jurídica nacional contraria a dicha prohibición. En consecuencia, dada la primacía del Derecho de la UE, la prohibición de discriminación articulada por medio de la directiva correspondiente se impone frente a la legislación nacional contraria. Por tanto, si bien el Tribunal de Justicia no pone en cuestión su jurisprudencia sobre la carencia de efecto horizontal por parte de las directivas, llega *de facto* al mismo resultado con respecto a la prohibición de discriminación en todos los casos en que una directiva concreta tal prohibición. Hasta la fecha, el Tribunal de Justicia ha reconocido dicha concreción para las directivas referentes a las formas clásicas de discriminación por motivos de

nacionalidad, sexo o edad. No obstante, ese mismo planteamiento debería valer para todas las directivas adoptadas con el fin de combatir los motivos de discriminación que se recogen en el artículo 19 del TFUE.

El efecto directo de una directiva no implica forzosamente que una disposición de la misma confiera derechos a los particulares, sino que las disposiciones de las directivas poseen un efecto directo en la medida en que tienen un *efecto jurídico objetivo*. Para el reconocimiento de este efecto se requieren las mismas condiciones que para el reconocimiento del efecto directo, con la única particularidad de que, en lugar de un derecho claro y perfectamente delimitado de los ciudadanos o empresas de la Unión, se ha determinado una obligación perfectamente delimitada de los Estados miembros. Si es este el caso, todas las instituciones, es decir, el legislador, la Administración y los tribunales de los Estados miembros, están vinculadas a la directiva y deben, en el ejercicio de sus funciones, respetarla y aplicarla de oficio en calidad de Derecho prioritario de la Unión. En concreto, de esto se deduce la obligación de interpretar el Derecho nacional de conformidad con las directivas («interpretación conforme con las directivas») o de conferir a la disposición de la directiva en cuestión prioridad de aplicación frente al Derecho nacional que se opone a la misma. Además, las directivas poseen, frente a los Estados miembros, cierto efecto de bloqueo incluso antes de que concluya su plazo de transposición. Con vistas a la obligación que impone una directiva de que se cumplan unos objetivos y en aplicación del principio básico de lealtad a la Unión (artículo 4 del TUE), los Estados miembros deben abstenerse, antes de la expiración del plazo de transposición, de todas las medidas que puedan perjudicar gravemente la consecución de tales objetivos.

Por último, el Tribunal de Justicia, en las sentencias en los asuntos Francovich y Bonifaci de 1991, reconoció la obligación de los Estados miembros de indemnizar los perjuicios causados por la falta de transposición o por una transposición incorrecta. En estos asuntos se trataba de la responsabilidad del Estado italiano por la transposición fuera de plazo de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. Esta Directiva garantiza los derechos de los trabajadores al cobro de su salario durante un período anterior a la fecha en que se produce la insolvencia de la empresa o el despido por esta misma causa. A este fin debían constituirse fondos de garantía no disponibles para los demás acreedores de la empresa y cuyos recursos debían proceder de las empresas o de la Administración pública. En este caso, el Tribunal de Justicia se encontraba ante el problema



de que, si bien dicha Directiva tenía por objeto conceder a los trabajadores un derecho subjetivo al cobro de su salario con cargo a este fondo de garantía, la aplicabilidad directa de dicho derecho, es decir, su reclamación ante los tribunales nacionales, no podía reivindicarse, ya que, al no haberse efectuado la transposición de esta Directiva, no se habían creado estos fondos de garantía y, por consiguiente no era posible determinar el deudor de las indemnizaciones devengadas a raíz de la quiebra. En su sentencia, el Tribunal de Justicia decidió que el Estado italiano era responsable de la indemnización de los daños y perjuicios causados a los trabajadores afectados al haber privado a estos del derecho que dicha Directiva les confería por no haber incorporado esta última. A pesar de no estar contemplada expresamente en el Derecho de la Unión, la obligación de indemnización es, en opinión del Tribunal de Justicia, parte indisociable del ordenamiento jurídico de la UE, ya que su plena eficacia se vería afectada y quedaría mermada la protección de los derechos fundamentados en dicho ordenamiento si los ciudadanos de la Unión no tuviesen la posibilidad de obtener una indemnización en caso de que sus derechos se viesen conculcados por una actuación contraria al Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros <sup>(4)</sup>.

### ***Decisiones***

Con las «decisiones», el Tratado de Lisboa estableció un nuevo acto jurídico que vino a sumarse al catálogo de los ya existentes. Cabe distinguir dos categorías de decisiones: por un lado, decisiones dirigidas a determinados destinatarios y, por otro, decisiones generales que carecen de destinatario concreto ([artículo 288, párrafo cuarto, del TFUE](#)). Mientras que las decisiones dirigidas a determinados destinatarios sustituyen las anteriores «decisiones» para regular casos concretos, las decisiones generales que carecen de destinatario específico abarcan una multitud de tipos de regulación que tienen una característica en común: no persiguen regular ningún caso concreto. Cabe lamentar el uso de esta denominación única para dos actos jurídicos totalmente diferentes, ya que los inevitables problemas de delimitación generan una gran inseguridad jurídica. Habría sido mejor mantener el término «decisión», que ya se utilizaba antes, para denotar las medidas orientadas a regular casos concretos que producen efectos en otros casos, e introducir otra denominación para los demás actos jurídicos vinculantes.

---

<sup>(4)</sup> Para más detalles, véase la sección «La responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión».

Las **decisiones dirigidas a determinados destinatarios** constituyen el acto jurídico típico mediante el cual las instituciones de la Unión (en particular el Consejo y la Comisión) ejercen su función ejecutiva. Una decisión de este tipo puede exigir a un Estado miembro, a una empresa o a un ciudadano de la Unión una acción u omisión, conferirles derechos o imponerles obligaciones. Esto equivale exactamente a la situación prevista en los ordenamientos jurídicos nacionales, en los que las administraciones nacionales establecen de forma vinculante las consecuencias que se derivan en casos concretos para los ciudadanos de la aplicación, por ejemplo, de una ley, mediante la adopción de un acto administrativo.

Las características esenciales de este tipo de decisión pueden describirse de la siguiente forma:

- La decisión tiene *validez individual*, con lo que se distingue del reglamento. Los destinatarios de una decisión deben designarse individualmente y solo están obligados de forma particular. Para ello basta que el grupo de personas afectadas pueda determinarse en el momento en que se dicte la decisión, y no pueda ampliarse en el futuro. Lo que hay que tener en cuenta es, sobre todo, el contenido de la decisión, que debe permitir influir de forma individual y directa en la situación de los afectados. En este sentido, una decisión puede afectar igualmente a terceros siempre que lo sean por determinadas características personales o circunstancias especiales que los distinguen del resto de las personas y, por consiguiente, puedan ser identificados de forma similar al propio destinatario.
- La decisión es *vinculante* en su totalidad, distinguiéndose así de las directivas, que únicamente son vinculantes en lo que se refiere al objetivo perseguido.
- La decisión obliga *directamente* a sus destinatarios. Una decisión dirigida a un Estado miembro puede, además, producir un efecto directo para los ciudadanos de la Unión en las mismas condiciones que una directiva.

Las **decisiones generales que carecen de destinatario concreto** son vinculantes en todos sus elementos, pero no queda claro a quiénes vinculan. Esto, en última instancia, solo se puede averiguar a partir del contenido de la decisión correspondiente. Entre las decisiones generales pueden distinguirse los siguientes tipos de regulación:

- *Decisiones para modificar disposiciones de los Tratados.* Estas decisiones tienen validez de manera abstracta y general, es decir, vinculan al conjunto de instituciones, órganos y organismos de la UE, así como a los Estados miembros. Cabe mencionar por ejemplo las decisiones para la simplificación de los procedimientos de aceptación [artículo 81, apartado 3, y artículo 192, apartado 2, letra c), del TFUE] o para relajar las exigencias de mayorías (artículo 312, apartado 2, y artículo 333, apartado 1, del TFUE).
- *Decisiones para concretar el Derecho contractual.* Estas decisiones producen efectos jurídicos vinculantes para el conjunto de la UE o las instituciones, órganos y organismos de la UE en el caso de una decisión relativa a su composición; sus efectos no son extensibles a particulares.
- *Decisiones para adoptar el Derecho intrainstitucional e interinstitucional.* Estas decisiones vinculan al conjunto de instituciones, órganos y organismos de la UE afectados e implicados. Algunos ejemplos son los reglamentos internos de las instituciones de la UE, así como los acuerdos interinstitucionales alcanzados entre las instituciones de la Unión Europea.
- *Decisiones en el marco de la facultad de organización interna.* Estas decisiones (por ejemplo, nombramientos, remuneración) vinculan a los correspondientes funcionarios o miembros de las instituciones.
- *Decisiones para la elaboración de políticas.* Dichas decisiones entran en competencia con los reglamentos y las directivas, pero no tienen por objeto producir efectos jurídicos vinculantes extensibles a particulares. El efecto vinculante se limita, en principio, a las instituciones implicadas en su adopción, especialmente cuando se trata de orientaciones o directrices referentes a políticas futuras. Solo en casos excepcionales tienen efectos jurídicos abstractos y generales o consecuencias financieras.
- *Decisiones en el marco de la política exterior y de seguridad común.* Tales decisiones surten efectos jurídicos vinculantes para la UE. En relación con los Estados miembros, el efecto vinculante se delimita mediante disposiciones específicas (por ejemplo, artículo 28, apartados 2 y 5; y artículo 31, apartado 1, del TUE). No están sometidas a la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

### ***Recomendaciones y dictámenes***

La última categoría de actos jurídicos previstos explícitamente en los Tratados de la Unión son las recomendaciones y los dictámenes. Ambos permiten a las instituciones de la Unión expresarse de forma no vinculante ante los Estados miembros y, en algunos casos, también ante los ciudadanos de la Unión, sin imponer con ello obligaciones legales a sus destinatarios.

En las *recomendaciones* se sugiere a los destinatarios un comportamiento determinado, sin obligarlos jurídicamente a adoptarlo. Así, en los casos en que la adopción o modificación de una disposición legal, reglamentaria o administrativa de un Estado miembro distorsiona las condiciones de competencia del mercado interior de la UE, la Comisión Europea puede recomendar al Estado miembro afectado las medidas adecuadas para evitar tal distorsión (artículo 117, apartado 1, segunda frase, del TFUE).

En cambio, las instituciones de la Unión emiten *dictámenes* cuando se trata de evaluar una situación actual o determinados procesos en la Unión o los Estados miembros. En ocasiones, los dictámenes sirven asimismo para preparar actos jurídicos vinculantes posteriores o son requisito de un proceso ante el Tribunal de Justicia (artículos 258 y 259 del TFUE).

La importancia fundamental de las recomendaciones y los dictámenes reside sobre todo en el ámbito político y moral. Al prever estos actos jurídicos, los autores de los Tratados esperaban que los afectados siguieran voluntariamente el consejo recibido en virtud de la autoridad de las instituciones de la Unión y su amplia visión y conocimiento supranacionales, o bien que sacaran las consecuencias necesarias de la evaluación de una determinada situación. No obstante, las recomendaciones y los dictámenes pueden adquirir indirectamente efectos jurídicos, cuando crean las condiciones para actos jurídicos vinculantes posteriores o si la propia institución de la Unión que las adopta asume algún compromiso, con lo cual se establece, en determinadas circunstancias, un elemento de confianza legítima.

### ***Resoluciones, declaraciones y programas de acción***

Aparte de los actos jurídicos contemplados en los Tratados, las instituciones de la Unión cuentan con otras muchas formas de acción para dar cuerpo y contenido al ordenamiento jurídico de la Unión. En la práctica de la Unión revisten importancia en particular las resoluciones, las declaraciones y los programas de acción.

*Resoluciones:* Los autores de las resoluciones son el Consejo Europeo, el Consejo y el Parlamento Europeo. En las resoluciones se expresan las opiniones e intenciones comunes relativas al desarrollo general de la integración, así como sobre misiones concretas dentro y fuera de la UE. Las resoluciones relativas al ámbito interno de la UE han tenido por objeto, por ejemplo, los principios de la unión política, la política regional, la política energética y la unión económica y monetaria, en particular la creación del Sistema Monetario Europeo. Estas resoluciones revisten ante todo una importancia política como orientaciones para los futuros trabajos del Consejo. Como *expresiones de la voluntad política común*, facilitan de forma decisiva el consenso en el seno del Consejo. Asimismo garantizan un mínimo de concordancia entre el plano de decisión de la Unión y el nacional. Toda función de su alcance jurídico debe tener en cuenta, asimismo, esa función, es decir, el instrumento de la resolución debe ser flexible y no estar demasiado cargado de instrucciones y ataduras jurídicas.

*Declaraciones:* En cuanto a las declaraciones, hay que distinguir entre dos modalidades: en la medida en que estén relacionadas con el *desarrollo ulterior de la Unión*, como las declaraciones sobre la UE, la democracia o los derechos fundamentales, su importancia equivale en lo esencial a la de las resoluciones. Se recurre a ellas en particular cuando se pretende llegar a un público amplio o a un grupo determinado de destinatarios. Asimismo se adoptan declaraciones en relación con la toma de decisiones del Consejo. En este caso se trata de declaraciones en las que los miembros del Consejo expresan conjunta o individualmente su opinión sobre la interpretación de las decisiones adoptadas por el Consejo. Estas *declaraciones interpretativas* son práctica común en el Consejo y representan un medio indispensable para llegar al consenso en el seno de este. Su importancia jurídica debe evaluarse con arreglo a los principios generales de interpretación. Según estos, la interpretación de una disposición viene determinada, entre otros factores, por la voluntad de su autor. Sin embargo, esta afirmación solo es válida en la medida en que las declaraciones interpretativas hayan sido objeto de la publicidad necesaria, ya que el Derecho derivado de la Unión que confiere derechos directos a los individuos no puede ser limitado por pactos accesorios no publicados.

*Programas de acción:* Estos programas son elaborados por el Consejo o la Comisión por propia iniciativa o a propuesta del Consejo Europeo y sirven para concretar los programas legislativos y objetivos generales contemplados en los Tratados de la Unión. En la medida en que dichos programas estén previstos expresamente en los Tratados, su contenido es obligatorio

para las instituciones de la Unión. Por el contrario, otros programas se entienden en la práctica únicamente como *orientaciones* que carecen de efectos jurídicos vinculantes. No obstante, expresan la intención de las instituciones de la Unión de actuar de acuerdo con su contenido.

En la práctica de la Unión, los «Libros Blancos» y los «Libros Verdes» también tienen una importancia notable. Los Libros Blancos publicados por la Comisión contienen propuestas concretas para que la UE adopte medidas en un ámbito político determinado. Si el Consejo acoge favorablemente un Libro Blanco, este puede constituir la base para un programa de acción de la Unión. Algunos ejemplos en este sentido son el Libro Blanco sobre los servicios de interés general (2004), el Libro Blanco sobre una política europea de comunicación (2006) y el Libro Blanco sobre el futuro de Europa (2017). Los Libros Verdes deben invitar a la reflexión a escala europea sobre temas específicos y constituyen la base para una consulta y un debate públicos sobre la temática que abordan. En algunos casos, aportan el impulso necesario para el desarrollo de disposiciones que posteriormente se recogen en Libros Blancos.

### ***Publicación y notificación***

Los *actos de carácter legislativo* se publican en la serie L del Diario Oficial de la Unión Europea («Legislación» [L = *Législation*]). Entran en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

Los *actos de carácter no legislativo* son firmados por el presidente de la institución que los haya adoptado. Se publican en la serie C del Diario Oficial de la Unión Europea («Comunicaciones e Informaciones» [C = *Communication*]).

Los actos jurídicos que indiquen un destinatario se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación.

Los *actos no vinculantes* no tienen que ser publicados o notificados. No obstante, por regla general también se publican en la serie C del Diario Oficial de la Unión Europea («Comunicaciones e Informaciones»).

## El procedimiento legislativo de la Unión Europea

A diferencia de la formación de la voluntad política a escala nacional, que tiene lugar en el Parlamento, la formación de la voluntad política en la UE ha estado presidida durante mucho tiempo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Ello se debe simplemente a que la UE no emana de un «pueblo europeo», sino que debe su existencia y su forma a los Estados miembros. Estos no han cedido sin más una parte de su soberanía a la UE, sino que solo se atrevieron a dar este paso teniendo en cuenta su sólida posición dentro del procedimiento decisorio de la UE. Sin embargo, con el desarrollo y profundización del ordenamiento jurídico de la UE, este reparto de competencias dentro del proceso de toma de decisiones de la UE, que originalmente favorecía demasiado los intereses de los Estados miembros, ha dado lugar a un sistema más equilibrado a través del constante refuerzo de la posición del Parlamento Europeo. De esta forma, lo que al principio era una consulta al Parlamento Europeo se ha visto complementado primero por la cooperación entre Parlamento Europeo y Consejo, y después por la codecisión del Parlamento Europeo en el proceso normativo de la UE.

Los procedimientos normativos en la UE se han reestructurado y reconfigurado por medio del Tratado de Lisboa. Cabe distinguir los procedimientos que se exponen a continuación. 1) Para la adopción de actos legislativos existen el procedimiento legislativo ordinario (artículo 289, apartado 1, del TFUE), que en esencia se corresponde con el anterior procedimiento de codecisión y representa el procedimiento normativo habitual en la UE, y el procedimiento legislativo especial (artículo 289, apartado 2, del TFUE), en el que la adopción de actos legislativos la realiza el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o bien el Consejo con la participación del Parlamento Europeo. 2) Determinados actos jurídicos, antes de su entrada en vigor, se someten a un procedimiento de aprobación en el Parlamento Europeo. 3) Los actos de carácter no legislativo se tramitan a través de un procedimiento simplificado. 4) Para la adopción de actos delegados y actos de ejecución existen procedimientos especiales.

# Procedimiento de adopción de actos legislativos

## Procedimiento legislativo ordinario

(artículo 294 del TFUE)





## Desarrollo del procedimiento

### *Fase de elaboración de la propuesta*

Por principio, la Comisión inicia el procedimiento, elaborando una propuesta relativa a la medida de la Unión que se desea adoptar (derecho de iniciativa). Dicha elaboración corre a cargo del servicio de la Comisión responsable del ámbito económico correspondiente, para lo cual este consulta en numerosas ocasiones a expertos nacionales. La coordinación con los expertos nacionales se lleva a cabo a veces en el marco de comités creados al efecto o bien en forma de una consulta concreta realizada por los servicios de la Comisión. Sin embargo, la Comisión no está obligada a acatar los resultados de sus consultas con los expertos nacionales a la hora de elaborar sus propuestas. El proyecto preparado por la Comisión, que establece en detalle el contenido y la forma de las medidas que deben adoptarse, es debatido por los miembros de la misma y se adopta finalmente por mayoría simple. A continuación se presenta al mismo tiempo al Consejo y al Parlamento, así como, en su caso, a los Comités consultivos —el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones— en calidad de «*propuesta de la Comisión*», junto con una amplia exposición de motivos.

### *Primera lectura en el Parlamento Europeo y el Consejo*

El presidente del Parlamento Europeo asigna la propuesta a una comisión del Parlamento competente para el fondo a fin de que sea tramitada. El resultado de las deliberaciones de esta comisión es debatido en el Pleno del Parlamento Europeo y se plasma en una opinión, que puede aprobar o rechazar la propuesta y contener diversas enmiendas. A continuación, el Parlamento Europeo transmite su *posición* al Consejo.

El Consejo, por su parte, podrá proceder en primera lectura del modo siguiente:

- Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo, y el procedimiento legislativo finaliza. En la práctica, de hecho, se ha venido asentando la norma de concluir el procedimiento legislativo ya en la primera lectura. Para ello se ha hecho uso del «diálogo tripartito informal», en el que representantes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión se reúnen en torno

a una mesa y, ya en esta fase temprana del procedimiento legislativo, se esfuerzan por alcanzar un acuerdo consensuado.

- Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.

El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.

### *Segunda lectura en el Parlamento Europeo y el Consejo*

En un plazo de tres meses a partir de la transmisión de la posición del Consejo, el Parlamento Europeo tendrá en segunda lectura tres alternativas:

1. El Parlamento Europeo podrá aprobar la posición del Consejo o no tomar decisión alguna: en este supuesto, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo.
2. El Parlamento Europeo rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo: en este supuesto, el acto propuesto se considerará no adoptado y el procedimiento legislativo finaliza.
3. El Parlamento Europeo aprueba, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo: en este supuesto, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.

El Consejo deliberará sobre las enmiendas del Parlamento Europeo y, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las mismas, tendrá las siguientes alternativas:

1. El Consejo podrá aprobar todas las enmiendas del Parlamento Europeo: en este supuesto, el acto de que se trate se considerará adoptado. Para ello será suficiente la mayoría cualificada, siempre que la Comisión haya emitido un dictamen favorable sobre las enmiendas del Parlamento Europeo; de lo contrario, el Consejo podrá aprobar las enmiendas del Parlamento Europeo solo por unanimidad.
2. El Consejo no aprueba todas las enmiendas del Parlamento Europeo o no alcanza la mayoría necesaria para tal fin: en este supuesto se convocará el Comité de Conciliación.

### *El procedimiento de conciliación*

El procedimiento de conciliación será iniciado por el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento Europeo. El Comité de Conciliación convocado está compuesto actualmente por veintiocho representantes del Consejo y veintiocho del Parlamento Europeo, que intervienen en régimen de igualdad. El Comité de Conciliación tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura. Se trata de encontrar una solución de compromiso basada en un «examen de todos los aspectos de disenso». No obstante, siempre se busca un acuerdo de compromiso entre sendas posiciones divergentes del Parlamento Europeo y del Consejo. Asimismo, se puede recurrir a nuevos elementos que faciliten el acuerdo, siempre y cuando se ajusten al resultado global de la segunda lectura. En cambio, no es posible recurrir a enmiendas que en la segunda lectura no consiguieron las mayorías necesarias.

La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

Si en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

### *Tercera lectura en el Parlamento Europeo y el Consejo*

Si en el plazo de seis semanas el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado, y el procedimiento legislativo habrá finalizado.

### **Publicación**

El acto jurídico adoptado es traducido en su versión definitiva a las *actualmente veinticuatro lenguas oficiales* —alemán, búlgaro, checo, croata, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finés, francés, griego, húngaro,

inglés, irlandés, italiano, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco—, firmado por el presidente del Parlamento Europeo y del Consejo y, por último, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o, en el caso de los actos jurídicos que indiquen un destinatario concreto, notificado «a sus destinatarios».

El procedimiento de codecisión implica para el Parlamento Europeo tanto un desafío como una oportunidad. Si bien para que este procedimiento tenga éxito se requiere un acuerdo en el Comité de Conciliación, modifica profundamente las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo de tal forma que existe en el procedimiento legislativo un régimen de igualdad entre ambos órganos. Corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo demostrar su capacidad para llegar a compromisos y ponerse de acuerdo en el Comité de Conciliación sobre un proyecto común.

### ***Procedimiento legislativo especial***

El procedimiento legislativo especial se caracteriza normalmente por el hecho de que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, decide por *unanimidad* (ejemplo: artículo 308 del TFUE: Estatutos del Banco Europeo de Inversiones) o de que el Parlamento Europeo, previa aprobación del Consejo, adopta un acto jurídico (ejemplos: artículo 226, párrafo tercero, del TFUE: ejercicio del derecho de investigación por parte de una comisión de investigación parlamentaria; artículo 228, apartado 4, del TFUE: condiciones de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo).

También existen otras formas de actuación que no se corresponden con estos casos generales, pero que se pueden clasificar dentro del procedimiento legislativo especial:

- Adopción de decisiones sobre el presupuesto (artículo 314 del TFUE): El procedimiento se regula en detalle y se ajusta en líneas generales al procedimiento legislativo ordinario.
- El Consejo decide por mayoría a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo (y, en caso necesario, también a otros órganos consultivos e instituciones de la UE); este es el procedimiento de consulta original que al principio constituía el procedimiento legislativo normal a escala de la UE, pero que ahora ya solo se aplica de forma puntual como procedimiento legislativo especial (ejemplos: artículo 140, apartado 2, del TFUE: excepciones en el marco de la unión

económica y monetaria; artículo 128, apartado 2, del TFUE: emisiones de moneda metálica).

- El Consejo decide sin ninguna participación del Parlamento Europeo. Se trata, no obstante, de una excepción que se plantea en muy contadas ocasiones, salvo en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, en el cual aun así se informa al Parlamento Europeo de las decisiones del Consejo (artículo 36 del TUE) (ejemplos: artículo 31 del TFUE: fijación del arancel aduanero común; artículo 301, párrafo segundo, del TFUE: composición del Comité Económico y Social Europeo).

Los ámbitos políticos para los que hay previsto un procedimiento legislativo especial pueden encuadrarse en el procedimiento legislativo ordinario mediante las denominadas «cláusulas pasarela», o bien se puede sustituir la unanimidad en el Consejo por una mayoría cualificada. Cabe distinguir dos tipos de cláusulas de pasarela: por un lado, las cláusulas de pasarela generales, válidas para todos los ámbitos políticos, cuya aplicación requiere una decisión unánime del Consejo Europeo; y, por otro, las cláusulas de pasarela especiales, válidas para determinados ámbitos políticos (ejemplos: marco financiero plurianual — artículo 312 del TFUE; la cooperación judicial en el Derecho de familia — artículo 81 del TFUE; la cooperación reforzada — artículo 333 del TFUE; el ámbito social — artículo 153 del TFUE; y el ámbito del medio ambiente — artículo 192 del TFUE). Estas cláusulas difieren de las cláusulas de pasarela generales en que los parlamentos nacionales no suelen tener un derecho de veto y en que la decisión también puede ser adoptada por el Consejo y no necesariamente por el Consejo Europeo.

### ***Procedimiento de aprobación***

Otra forma igualmente intensa de participación del Parlamento Europeo en el procedimiento normativo dentro de la UE la representa el procedimiento de aprobación. Con arreglo a este, un acto jurídico solo puede adoptarse si ha recibido previamente la aprobación del Parlamento Europeo. Sin embargo, este procedimiento no ofrece al Parlamento Europeo un margen de acción directo en materia de contenido; el Parlamento Europeo no puede proponer enmiendas o imponer su parecer en el procedimiento de aprobación, sino que queda limitado a la aprobación o rechazo del acto jurídico presentado. Este procedimiento se prevé, por ejemplo, para la celebración de acuerdos internacionales [artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE], la cooperación reforzada (artículo 329, apartado 1, del TFUE) o el ejercicio de la competencia subsidiaria (artículo 352, apartado 1, del TFUE). El procedimiento de aprobación puede

formar parte tanto de un procedimiento legislativo especial para la adopción de actos legislativos como del procedimiento legislativo simplificado para la adopción de actos jurídicos vinculantes de carácter no legislativo.

### ***Procedimiento de adopción de actos no legislativos***

Los actos no legislativos se adoptan en un procedimiento simplificado en el que una institución de la UE u otro órgano adopta un acto jurídico bajo su propia responsabilidad. La facultad para hacerlo se deriva del correspondiente conjunto de competencias previsto en los Tratados de la UE.

En primer lugar, este procedimiento se aplica a los actos jurídicos vinculantes (simples) que adopta una institución de la UE bajo su propia responsabilidad (ejemplo: decisión de la Comisión en el ámbito de las ayudas, artículo 108, apartado 2, del TFUE).

Mediante el procedimiento simplificado, se adoptan asimismo los actos jurídicos no vinculantes, es decir, las recomendaciones y los dictámenes de las instituciones de la UE y de los órganos consultivos.

### ***Procedimiento de adopción de actos delegados y de ejecución***

La delegación de poderes de regulación y de ejecución a la Comisión por parte del Consejo y del Parlamento Europeo es una práctica habitual desde hace muchos años. Hasta la fecha, el ejercicio de las competencias conferidas tenía lugar a través de los comités de comitología, en los que la influencia de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros, así como del Parlamento Europeo, se organizaba de manera diferenciada. Sin embargo, hasta ahora se echaba en falta una separación clara entre la delegación de competencias legislativas (poder legislativo) y la delegación de competencias ejecutivas (poder ejecutivo). Con el Tratado de Lisboa se estableció esta distinción, necesaria desde hacía mucho tiempo, para el ejercicio de funciones legislativas y ejecutivas en el Derecho primario (artículos 290 y 291 del TFUE).

La Comisión se ocupa de la **adopción de actos delegados** *en virtud de una autorización especial* otorgada mediante un acto legislativo aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo (artículo 290 del TFUE). El objeto de la delegación solo puede ser la modificación de determinadas disposiciones no esenciales de un acto legislativo; los aspectos fundamentales de un ámbito dado quedan excluidos de cualquier delegación de competencias. Esto quiere decir que las normas fundamentales son competencia del

propio poder legislativo y no se pueden delegar al poder ejecutivo. De esta forma se respeta el principio de democracia y de separación de poderes. El Parlamento Europeo y el Consejo han de desempeñar su responsabilidad primaria de legislar por sí mismos en todos aquellos casos en que se trate de decisiones de trascendencia política y de gran alcance. Esto es especialmente cierto en el caso de los objetivos políticos de la acción legislativa, la selección de instrumentos para alcanzar los objetivos, así como el posible alcance de las normas aplicables a las personas físicas y jurídicas. Además, los actos delegados pueden modificar o completar un acto legislativo, pero no mermar sus objetivos. Por último, las disposiciones cuya modificación o complementación se pretende posibilitar deben determinarse de manera inequívoca en el acto legislativo. Por tanto, en los actos delegados se contemplan por ejemplo adaptaciones jurídicas a futuros acontecimientos (tales como los cambios en el estado de la técnica), armonizaciones con modificaciones previsibles de otras disposiciones jurídicas, o la garantía de la aplicación de las disposiciones del acto legislativo aun cuando se produzcan circunstancias especiales o surjan nuevos conocimientos. La delegación de competencias puede concebirse para un plazo limitado o, de no ser así, puede ser revocable. Además de la posibilidad de revocación de dicha delegación, el Consejo y el Parlamento Europeo también pueden prever la posibilidad de presentar un recurso contra la entrada en vigor de los actos delegados de la Comisión. Si el Consejo y el Parlamento Europeo han delegado la competencia legislativa a la Comisión, esta podrá adoptar los actos jurídicos correspondientes. El Derecho primario no exige la participación de otras instituciones. No obstante, la Comisión está facultada en particular para consultar a expertos nacionales, lo cual es una práctica habitual.

La **adopción de actos de ejecución** por parte de la Comisión (artículo 291 del TFUE) se concibe como una excepción al principio de la responsabilidad de los Estados miembros en la ejecución administrativa del Derecho de la UE (artículo 289, apartado 1, del TFUE) y, por tanto, está sometida al control de los Estados miembros. Esta disposición diverge considerablemente de la situación jurídica conocida hasta la fecha, en la que el Consejo y el Parlamento Europeo, en el procedimiento de comité, tenían derecho participar en la adopción de medidas de ejecución. Este cambio se explica por la circunstancia de que la separación clara de los actos delegados y los actos de ejecución debía implicar también una nueva configuración consecuente de los derechos de control y participación: mientras que el Consejo y el Parlamento Europeo como legislador de la UE conservan su influencia en los actos delegados, en el caso de los actos de ejecución corresponde a los Estados miembros la ejecución administrativa del Derecho de la UE de conformidad

con su responsabilidad original. El legislador de la UE (es decir, el Consejo y el Parlamento Europeo) ha establecido, de conformidad con su misión legislativa, las normas y los principios generales para el control del ejercicio de las competencias de ejecución en el Reglamento (UE) n.º 182/2011 (el denominado «Reglamento de comitología»). El Reglamento de comitología reduce el número de procedimientos de comité a dos: el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen, y establece disposiciones concretas para la selección de los procedimientos.

En el **procedimiento consultivo**, un comité consultivo aprueba por mayoría simple dictámenes que se hacen constar en acta. En la medida de lo posible, conviene que la Comisión tenga en cuenta dichos dictámenes, pero no está obligada a hacerlo.

En el **procedimiento de examen**, en el *comité de comitología*, integrado por representantes de los Estados miembros, se somete a votación la propuesta de medidas de ejecución formulada por la Comisión, para cuya aprobación se requiere la mayoría cualificada. En caso de aprobación, la Comisión debe adoptar las medidas tal como se han presentado. Si por falta de *quorum* no se adopta ninguna decisión, la Comisión podrá en principio aprobar su propuesta. Si el comité emite un dictamen negativo o si no se da la aprobación, la Comisión podrá presentar una nueva propuesta al comité de examen o remitir la propuesta original a un comité de apelación.

El **comité de apelación** es la segunda instancia en el procedimiento de examen. La remisión al comité de apelación debe servir para propiciar un acuerdo de compromiso entre la Comisión y los representantes de los Estados miembros cuando no se logra ningún resultado en el comité de examen. Si el comité de apelación emite un dictamen favorable, la Comisión aprobará el acto de ejecución. También puede hacerlo si el comité de apelación no emite ningún dictamen.

## El sistema de tutela judicial de la Unión Europea

Una Unión que se considera comunidad de Derecho debe ofrecer a los justiciables un sistema completo y efectivo de tutela judicial, requisito que cumple el sistema de tutela judicial de la UE. Este reconoce el derecho de las personas a una *tutela judicial efectiva de los derechos* derivados del ordenamiento jurídico de la UE. Esta tutela judicial codificada en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se encuentra



En el asunto Jégo-Quééré, una empresa pesquera solicitó que se declararan nulas algunas partes de un reglamento relativo a la protección de las merluzas jóvenes. Concretamente, se trataba de la prohibición de las redes de pesca utilizadas por Jégo-Quééré, las cuales tenían un escaso tamaño de malla de 8 centímetros. Con vistas a garantizar una tutela judicial efectiva, el Tribunal de Primera Instancia interpretó de manera amplia el concepto de afectación individual y confirmó la admisibilidad del recurso. El Tribunal de Justicia discrepó al respecto. Según este último, la carga directa que causa un reglamento de aplicación general no es equiparable a una afectación individual.



entre los principios jurídicos fundamentales que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 6 y 13). La tutela está garantizada por el poder jurisdiccional de la UE (con el Tribunal de Justicia y el Tribunal General) (artículo 19, apartado 1, del TUE). A este efecto, se dispone de una serie de procedimientos que se describirán brevemente a continuación.

### ***Procedimiento por incumplimiento de los Tratados (artículo 258 del TFUE)***

Este procedimiento sirve para determinar si un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión y se sigue exclusivamente ante el Tribunal de Justicia de la UE. En vista de la gravedad de esta acusación, antes del recurso ante el Tribunal de Justicia hay un procedimiento previo en el cual se brinda la oportunidad al Estado miembro afectado de presentar sus observaciones al respecto. Si dicho procedimiento no dilucida las cuestiones en litigio, la Comisión (artículo 258 del TFUE) o un Estado miembro (artículo 259 del TFUE) pueden presentar un recurso por incumplimiento del Tratado ante el Tribunal de Justicia. En la práctica, esta iniciativa corresponde generalmente a la Comisión. El Tribunal de Justicia examina el caso y determina si se han violado o no los Tratados. En caso de determinar una vulneración de los Tratados, el Estado miembro afectado está obligado a subsanar sin demora la deficiencia observada. Si el Estado miembro no cumple esta sentencia, la Comisión tiene la posibilidad de exigir, a través de una segunda sentencia, el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva, o ambas, al Estado miembro que haya infringido los Tratados y no haya cumplido una sentencia del Tribunal de Justicia (artículo 260 del TFUE). Por consiguiente, el incumplimiento continuado de una sentencia del Tribunal de Justicia relativa a la infracción de los Tratados tiene consecuencias financieras muy graves para el Estado miembro de que se trate.

### ***Recurso de anulación (artículo 263 del TFUE)***

El recurso de anulación permite un control judicial objetivo de las actuaciones de las instituciones de la Unión (control normativo *abstracto*) y abre la posibilidad de acceso a toda persona física o jurídica, si bien con determinadas limitaciones, al orden jurisdiccional de la UE (*garantía de una tutela judicial individual*).

Puede interponerse contra cualquier medida de las instituciones de la Unión que sea vinculante y que afecte a los intereses del demandante por influir

en su posición jurídica. Los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, además del Tribunal de Cuentas Europeo, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones, pueden interponer este tipo de recurso por la violación de los derechos que les han sido conferidos.

En cambio, los ciudadanos y las empresas de la Unión solo pueden presentar recurso de anulación contra decisiones adoptadas con relación a ellas mismas, o contra aquellas decisiones que, a pesar de ir destinadas a otras personas, les afectan de forma directa e individual. El requisito del efecto individual se considera cumplido, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si el acto distingue a una persona de tal manera que se destaca a esta respecto de los demás agentes económicos. Mediante este criterio de «inmediación» se pretende garantizar que solo se recurra al Tribunal de Justicia y al Tribunal General si el hecho de haberse limitado la posición jurídica del demandante y la naturaleza de dicha limitación ya han sido determinados con seguridad. El criterio de «individualidad» pretende, además, excluir la denominada «acusación popular».

Con el Tratado de Lisboa se introdujo además una nueva categoría de actuaciones contra las que también las personas físicas y jurídicas pueden presentar un recurso de anulación directamente. En virtud de esa novedad, las personas físicas y jurídicas están facultadas para interponer un recurso también contra «actos reglamentarios» en la medida en que estos les «afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución». Gracias a esta nueva categoría se subsana una «laguna de tutela jurídica» que ya evidenció el Tribunal de Primera Instancia en el asunto *Jégo-Quéré*, pues hasta el momento no se garantizaba una tutela judicial en aquellos casos en que un agente económico se veía directamente afectado por un acto jurídico de la UE cuya legalidad sin embargo no se podía examinar a través de las vías judiciales disponibles a tal efecto. Hasta entonces, la impugnación en el marco del recurso de anulación (artículo 263 del TFUE) fracasaba por falta de esa afectación individual; el procedimiento prejudicial (artículo 267 del TFUE) no se podía aplicar ante la ausencia de medidas de ejecución nacionales (salvo en un eventual proceso penal por incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión por parte del agente económico en cuestión, lo cual se debe obviar, porque al agente económico no se le puede exigir que provoque el examen de legalidad mediante una conducta ilegal); por último, de todos modos, el recurso de indemnización por daños no podía propiciar una solución satisfactoria para los intereses del ciudadano titular de derechos, ya que tampoco permite eliminar un acto jurídico ilegal del ordenamiento de la UE.

Gracias a que el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE prescinde de la «afectación individual» como requisito para poder impugnar un acto reglamentario y en su lugar solo exige una afectación directa y la ausencia de medidas de ejecución nacionales, se ha podido solventar una parte de la laguna mencionada.

No obstante, resulta problemático determinar qué se ha de entender por «actos reglamentarios». Por una parte, de acuerdo con una interpretación restrictiva, se entiende que esa denominación alude a aquellos actos jurídicos de alcance general que no son actos legislativos; por otra parte, desde una interpretación más amplia, se engloban en ese término todos los actos jurídicos de alcance general, incluidos los actos legislativos. El Tribunal General, en su fallo sobre el asunto Inuit Tapiriit Kanatami, abordó en detalle estos dos enfoques y, basándose en una interpretación gramatical, histórica y teológica, llegó a la conclusión de que solo se pueden reconocer como «actos reglamentarios» aquellos actos jurídicos de alcance general que no son actos legislativos. A esta categoría, además de los actos delegados (artículo 290 del TFUE) y los actos de ejecución (artículo 291 del TFUE), también pertenecen las directivas, en la medida en que son directamente aplicables de conformidad con la jurisprudencia, así como las decisiones abstractas y generales, en la medida en que no se han adoptado por el procedimiento legislativo. Así pues, el Tribunal General se basa inequívocamente en una interpretación restrictiva del carácter reglamentario. En su sentencia sobre el recurso de casación del año 2013, el Tribunal de Justicia confirmó este resultado. Desde la perspectiva de garantizar una tutela judicial efectiva, cabe lamentar este hecho porque, con ese enfoque restrictivo, la laguna detectada en cuanto a la tutela judicial solo se puede subsanar de forma parcial.

De ahora en adelante, también se puede examinar la legalidad de las actuaciones de los órganos y organismos de la UE, en particular las de las numerosas agencias creadas (artículo 263, párrafo quinto, del TFUE). Así, se elimina una laguna de tutela judicial que hasta ahora solo se solventaba de modo provisional mediante la jurisprudencia y, además, se tiene en cuenta en el Derecho primario la circunstancia de que dichos organismos están parcialmente dotados de competencias que les permiten realizar actos que producen efectos jurídicos frente a terceros, de manera que se debe dejar abierta una vía judicial frente a tales actuaciones con el fin de tener un sistema de tutela judicial libre de lagunas.

Si el recurso está motivado, el Tribunal de Justicia o el Tribunal General declaran nulo el acto impugnado con efectos retroactivos. En casos justificados,

el Tribunal de Justicia o el Tribunal General, respectivamente, pueden restringir la declaración de nulidad al período posterior a la sentencia. A fin de proteger los derechos e intereses de los demandantes, estos quedan excluidos de la limitación de los efectos de una sentencia de anulación.

### ***Recurso por omisión (artículo 265 del TFUE)***

Este recurso complementa la tutela judicial frente al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Banco Central Europeo, ya que permite recurrir judicialmente contra la omisión ilegal de un acto jurídico de la Unión. Sin embargo, para presentar este recurso debe seguirse un procedimiento previo, en el cual el demandante insta a actuar a la institución de la Unión correspondiente. El objeto de un recurso promovido por las instituciones es la petición de que se determine que dicha institución se ha abstenido de adoptar un acto jurídico y que, por tanto, se ha vulnerado el Tratado. En el caso de los ciudadanos y las empresas de la Unión, el objeto del recurso por omisión se limita asimismo a la petición de que se determine que una institución de la Unión no ha adoptado, en violación del Tratado, un acto jurídico destinado al demandante. Con la sentencia definitiva tan solo se determina la improcedencia de una determinada omisión. En cambio, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General no están facultados para imponer en su sentencia una obligación de adoptar la medida requerida. La parte que pierda el proceso únicamente está obligada a adoptar las medidas que se desprenden de la sentencia del Tribunal de Justicia o del Tribunal General (artículo 266 del TFUE).

### ***Recurso de indemnización por daños (artículo 268 y artículo 340, párrafo segundo, del TFUE)***

Este recurso brinda a los ciudadanos y a las empresas de la Unión, pero también a los Estados miembros que han sufrido un perjuicio a causa de un error cometido por los servicios de la UE, la posibilidad de exigir una indemnización ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Existe una laguna en la regulación de las condiciones de responsabilidad de la UE, que se determinan con arreglo a los principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, los cuales, a su vez, han sido desarrollados por el Tribunal de Justicia. Con arreglo a la jurisprudencia de este último, la obligación de indemnización de la UE está sujeta a las siguientes condiciones: 1) Actuación contraria al Derecho de una institución de la Unión o de un funcionario de la UE en el ejercicio de sus funciones. Ha habido una actuación indebida cuando se ha infringido gravemente una norma del Derecho

de la Unión que confiere derechos u ofrece tutela judicial a las personas físicas, jurídicas o a un Estado miembro. Especialmente los derechos y las libertades fundamentales del mercado interior, así como los principios de confianza legítima y de proporcionalidad, son normas de carácter protector, pero también lo es cualquier otra norma jurídica directamente aplicable que confiera derechos subjetivos al ciudadano de la Unión. La actuación indebida reviste la gravedad suficiente cuando la institución de la Unión en cuestión ha sobrepasado de forma evidente y grave sus competencias. El Tribunal de Justicia toma en consideración, en particular, el número limitado de personas afectadas por la medida ilegítima y el alcance del daño sufrido, que debe superar los límites de los riesgos económicos normales del sector económico de que se trate. 2) Existencia de un daño. 3) Nexo causal entre el daño sufrido y la actuación de la Unión. 4) No es necesario que la conducta de la institución de la Unión que haya actuado esté impregnada de culpabilidad.

### ***Recurso de los funcionarios (artículo 270 del TFUE)***

También los litigios surgidos en el marco de las relaciones de servicio entre la UE y sus funcionarios o los supervivientes de estos pueden ser llevados ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La instancia competente para dirimir estas causas es el Tribunal General.

### ***Recurso de casación (artículo 256 del TFUE)***

La relación entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y el Tribunal General, por otra, está regulada de tal forma que es posible presentar un recurso de casación limitado a las cuestiones de Derecho ante el Tribunal de Justicia contra todas las decisiones del Tribunal General. Este recurso puede basarse en la incompetencia del Tribunal General, en un vicio de procedimiento que haya perjudicado los intereses del demandante o en una violación del Derecho de la Unión por parte del Tribunal General. Si el recurso es admisible y está justificado, el Tribunal de Justicia anula la decisión del Tribunal General. Si la causa está vista para sentencia, puede dirimir él mismo el litigio; de lo contrario, la remite de nuevo al Tribunal General para que este resuelva de nuevo conforme al criterio jurídico del Tribunal de Justicia.

### ***Medidas provisionales (artículos 278 y 279 del TFUE)***

Los recursos presentados ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, respectivamente, así como los recursos presentados ante el Tribunal de Justicia contra decisiones del Tribunal General, carecen de efecto suspensivo.

No obstante, existe la posibilidad de solicitar ante estos tribunales la *suspensión de la ejecución del acto impugnado* (artículo 278 del TFUE) o la *adopción de las medidas provisionales necesarias* (artículo 279 del TFUE).

El fundamento de una solicitud de adopción de medidas provisionales se evalúa, en la práctica de la jurisprudencia, con arreglo a los siguientes tres criterios: 1) Posibilidades de éxito en la causa principal (*fumus boni juris*): las posibilidades de éxito se enjuician en el marco de un examen sumarial de los hechos alegados por el solicitante. 2) *Urgencia de la orden*: la urgencia se evalúa en función de si la orden solicitada es necesaria para evitar un daño grave e irreparable al solicitante. Para ello se utilizan como criterios de evaluación el tipo y la gravedad de la vulneración del Derecho, así como sus efectos perjudiciales concretos y definitivos sobre el patrimonio y los demás bienes jurídicamente protegidos del solicitante. Un perjuicio financiero solo se considera daño grave e irreparable si dicho daño no pudiese indemnizarse plenamente en caso de que el solicitante prosperase en la causa principal. 3) *Ponderación de intereses*: las posibles desventajas para el solicitante en caso de que se rechace la adopción de medidas provisionales se ponderan respecto del interés de la UE en que la medida se ejecute de inmediato y respecto de los inconvenientes que pudieran sufrir terceras personas en caso de que se adoptasen dichas medidas.

### ***Procedimiento prejudicial (artículo 267 del TFUE)***

Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden dirigirse al Tribunal de Justicia a través de las cuestiones prejudiciales. Cuando un tribunal nacional tiene que aplicar disposiciones de Derecho de la Unión en el marco de una causa de la que esté conociendo, dicho tribunal puede suspender este procedimiento y preguntar al Tribunal de Justicia si el acto jurídico adoptado por las instituciones de la Unión es válido o cómo deben interpretarse dicho acto jurídico y los Tratados de la Unión. Para ello, el magistrado nacional formula una cuestión de Derecho a la cual el Tribunal de Justicia responde en forma de sentencia y no de dictamen, con lo que ya se expresa externamente el carácter vinculante de su resolución judicial. Sin embargo, las cuestiones prejudiciales no son de índole contenciosa como los demás procedimientos aquí descritos, que persiguen la resolución de un litigio, sino que representan únicamente una parte de la totalidad de un procedimiento que comienza y termina ante un tribunal nacional.

El *objetivo de este procedimiento* es, ante todo, garantizar una interpretación uniforme del Derecho de la Unión y, con ello, la unidad del ordenamiento jurídico de la UE. Aparte de esta función de preservación de la uniformidad jurídica dentro de la UE, este procedimiento también reviste importancia para la protección de los derechos individuales. El ejercicio de la posibilidad conferida a los tribunales nacionales de comprobar la compatibilidad entre Derecho nacional y Derecho de la Unión y, en caso de incompatibilidad, de aplicar el Derecho de la Unión prioritario y directamente aplicable, presupone que el contenido y el alcance de este último se hallan claramente definidos. Por regla general, dicha claridad solo puede establecerse mediante una cuestión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, de forma que dichas cuestiones proporcionan al ciudadano de la Unión la posibilidad de oponerse al acto contrario al Derecho de la Unión de su propio Estado miembro y de asegurar el cumplimiento de este ante los tribunales nacionales. Debido a esta doble función, las cuestiones prejudiciales se asemejan hasta cierto punto a las limitadas posibilidades de recurso de los particulares ante el Tribunal de Justicia y revisten así suma importancia para la tutela judicial de estos últimos. El éxito de este procedimiento depende, en última instancia, de la «buena disposición» de los jueces y tribunales nacionales a presentarlas.

*Objeto de las cuestiones prejudiciales:* por una parte, el Tribunal de Justicia decide acerca de cuestiones relativas a la *interpretación* del Derecho de la Unión y, por otra, ejerce un *control de validez* sobre los actos jurídicos de las instituciones de la Unión. Las disposiciones de Derecho nacional no pueden ser objeto de una cuestión prejudicial. En el marco de este procedimiento, el Tribunal de Justicia no está facultado para interpretar el Derecho nacional ni evaluar su compatibilidad con el Derecho de la Unión. A menudo este aspecto no se tiene en cuenta en las cuestiones prejudiciales remitidas al Tribunal de Justicia. En ellas encontramos con frecuencia preguntas específicas sobre la compatibilidad de una disposición jurídica nacional con una disposición de Derecho de la Unión, o bien se piden aclaraciones sobre la aplicabilidad de una disposición de la Unión determinada en un litigio que debe dirimir un órgano jurisdiccional nacional. El Tribunal de Justicia no desestima simplemente estas cuestiones planteadas, inadmisibles en sí mismas, sino que las reinterpreta en el sentido de que el tribunal nacional solicita criterios para la interpretación de la normativa de la Unión correspondiente a fin de evaluar la compatibilidad del Derecho nacional aplicable con el Derecho de la Unión. Para ello, el Tribunal de Justicia procede de tal forma que, de entre todo el material presentado por el tribunal nacional, en particular de los motivos en que se fundamenta la cuestión prejudicial, destaca aquellos elementos del



Derecho de la Unión que requieren una interpretación con arreglo al objeto del litigio.

*Legitimación para presentar cuestiones prejudiciales:* tienen derecho a presentar cuestiones prejudiciales todos los «órganos jurisdiccionales de los Estados miembros». El término «órgano jurisdiccional» debe entenderse con arreglo al Derecho de la Unión y no se refiere a la denominación, sino a la función y posición de una institución dentro del sistema de tutela judicial de los Estados miembros. De esta forma, son órganos jurisdiccionales todas las instituciones independientes, es decir, no sujetas a instrucciones, que deben adoptar resoluciones en un procedimiento regulado por el ordenamiento jurídico del Estado a fin de resolver litigios con autoridad de cosa juzgada. Por lo tanto, por principio están legitimados para presentar cuestiones prejudiciales también los tribunales constitucionales de los Estados miembros o las instancias destinadas a la resolución de litigios situadas fuera de la jurisdicción estatal, pero no los tribunales de arbitraje privados. El hecho de que un juez nacional haga uso de su derecho a plantear cuestiones prejudiciales con relación a un litigio sobre el que debe resolver depende de la *pertinencia* de las cuestiones relativas al Derecho de la UE. Las partes del litigio solo pueden formular propuestas. El Tribunal de Justicia comprueba la pertinencia únicamente para dilucidar si se trata de una cuestión prejudicial, es decir, si la pregunta formulada se refiere realmente a la interpretación de los Tratados de la Unión o a la validez de la actuación de una institución de la Unión, o bien si se trata de un auténtico litigio, es decir, si no se trata únicamente de una pregunta hipotética o artificial que lleve al Tribunal de Justicia a emitir un dictamen jurídico por vía del procedimiento prejudicial. El Tribunal de Justicia únicamente desestima cuestiones prejudiciales por estos motivos en casos excepcionales, ya que —en vista de la particular importancia de la cooperación judicial— siempre actúa con cierta cautela para examinar estos dos puntos de vista. Sin embargo, la jurisprudencia reciente muestra que el Tribunal de Justicia ha aumentado los requisitos de admisibilidad hasta el punto de que se toma muy en serio la exigencia ya planteada de una exposición suficientemente clara y detallada de los antecedentes de hecho y de Derecho del procedimiento inicial y, en caso de que falten dichos datos en la resolución de remisión, se declara incapaz de llevar a cabo una interpretación objetiva del Derecho de la Unión y desestima por inadmisibile la solicitud de cuestión prejudicial.

*Obligación de presentar cuestiones prejudiciales:* tiene obligación de presentar cuestiones prejudiciales cualquier órgano jurisdiccional cuya decisión no

sea susceptible de ulterior recurso en el Derecho nacional. El término *recurso* comprende todos los remedios jurídicos que permiten que una decisión adoptada por un tribunal pueda ser revisada por una instancia judicial superior por motivos de hecho y de Derecho (por ejemplo, recurso de apelación) o tan solo de Derecho (por ejemplo, recurso de casación). No incluye, en cambio, los remedios jurídicos ordinarios con efectos limitados y específicos (por ejemplo, un procedimiento de revisión o una demanda de inconstitucionalidad). El órgano jurisdiccional obligado a presentar una cuestión prejudicial solo puede prescindir de dicha obligación si considera que la misma no va a influir en el resultado del litigio, que ya ha sido decidida por el Tribunal de Justicia o bien no cabe duda razonable acerca de la interpretación de la disposición de Derecho de la Unión. No obstante, la obligación de remisión será incondicional si un órgano jurisdiccional nacional parte del supuesto de ineficacia de un acto jurídico de la Unión. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha establecido inequívocamente que es la única instancia facultada para determinar la ilegitimidad del Derecho de la Unión. Por ello, los órganos jurisdiccionales nacionales deben aplicar y respetar el Derecho de la Unión hasta que el Tribunal de Justicia establezca que este carece de validez en un ámbito determinado. Existe una particularidad para aquellos tribunales que actúan en el marco de un procedimiento para la concesión de medidas provisionales. Según la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia, dichos tribunales están facultados, siempre que cumplan determinadas condiciones, para suspender la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento de la Unión o para adoptar medidas provisionales encaminadas a constituir provisionalmente posiciones o relaciones jurídicas contenciosas sin tener en cuenta la existencia de una normativa de la Unión.

La inobservancia de la obligación de presentar cuestiones prejudiciales constituye asimismo una violación de los Tratados de la Unión que se atribuye al Estado miembro correspondiente y, por ende, puede sancionarse a través del *procedimiento por incumplimiento del Tratado*. Sin embargo, los efectos prácticos de tal infracción son sumamente limitados, ya que el Gobierno de dicho Estado miembro puede no cumplir una posible condena por parte del Tribunal de Justicia, al no estar facultado para impartir instrucciones al órgano jurisdiccional nacional en cuestión debido a la independencia de los tribunales y al principio de división de poderes. Desde el *reconocimiento de la responsabilidad* de los Estados miembros por las violaciones del Derecho de la Unión (a este respecto, véase la siguiente sección) presenta mayores probabilidades de éxito la posibilidad de que un particular exija del Estado miembro correspondiente la indemnización de los daños sufridos por el incumplimiento de la obligación de presentar una cuestión prejudicial.

*Efectos del procedimiento prejudicial:* la decisión prejudicial, que adopta la forma de una sentencia, obliga al tribunal solicitante y a todos los demás órganos jurisdiccionales que se ocupan del litigio correspondiente. Además, en la práctica esta decisión tiene un gran valor como precedente en otros procedimientos similares.

## La responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión

El principio de la responsabilidad de los Estados miembros con relación a los perjuicios sufridos por los particulares a causa de una violación del Derecho de la Unión imputable al Estado fue establecido por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 5 de marzo de 1996 en los asuntos acumulados C-46/93, Brasserie du pêcheur, y C-48/93, Factortame. Se trata de una sentencia básica que por su importancia se sitúa en el mismo nivel que las sentencias anteriores del Tribunal de Justicia relativas a la primacía del Derecho de la Unión, al efecto directo de las disposiciones del Derecho de la Unión y al reconocimiento de los derechos fundamentales propios de la Unión. El propio Tribunal de Justicia la designa «el corolario necesario del efecto directo reconocido a las disposiciones del Derecho de la Unión cuya infracción ha dado lugar al daño causado» y refuerza considerablemente las posibilidades de los particulares de instar a los órganos estatales de los tres poderes (ejecutivo, legislativo, pero también el judicial) a cumplir y aplicar el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia amplía así su jurisprudencia introducida con las sentencias en los asuntos Francovich y Bonifaci. Mientras que entonces la responsabilidad de los Estados miembros se limitaba al caso en que los daños sufridos por una persona se debieran a la transposición fuera de plazo de una directiva que confiere derechos subjetivos a los particulares, pero que no tiene efectos directos, esta reciente sentencia da lugar a un *supuesto general de responsabilidad* que comprende cualquier violación del Derecho de la Unión imputable al Estado.

La responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión está sujeta a tres requisitos que, en lo esencial, coinciden con las condiciones de responsabilidad a las que está sometida la Unión en una situación análoga:

1. La norma jurídica de la Unión infringida deberá tener por objeto conferir derechos a los particulares.

2. La violación deberá estar suficientemente cualificada, es decir, un Estado miembro deberá haber transgredido de forma grave y manifiesta los límites de sus poderes discrecionales. Esta valoración corresponde a los *órganos jurisdiccionales nacionales*, que son los únicos competentes para determinar los hechos y calificar la infracción correspondiente del Derecho de la Unión. No obstante, el Tribunal de Justicia fija en su sentencia algunas orientaciones básicas a los tribunales nacionales. A este respecto:



*entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o [de la Unión], el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución [de la Unión] hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho [de la Unión]. En cualquier caso, una violación del Derecho [de la Unión] es manifestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido».*

3. Deberá existir un *nexo causal directo* entre el incumplimiento de la obligación del Estado miembro y los daños sufridos por las personas perjudicadas. No se exige una *culpabilidad* (intencionalidad o negligencia) superior a la violación suficientemente cualificada del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia no deja duda alguna sobre el hecho de que los principios de responsabilidad así desarrollados *también son aplicables al tercer poder*, es decir, a los órganos jurisdiccionales. Las sentencias de estos ya no solo pueden revisarse en las diversas instancias, sino también —en la medida en que se hayan dictado incumpliendo o infringiendo las normas del Derecho de la Unión— en el marco de un proceso por daños y perjuicios ante los tribunales competentes de los Estados miembros. En dicho procedimiento también deben comprobarse de nuevo, al verificarse si ha existido

violación del Derecho de la Unión, las cuestiones materiales que afectan al Derecho de la Unión, sin que el tribunal competente pueda ampararse en posibles efectos vinculantes de la sentencia. La instancia a la que deben dirigirse los tribunales nacionales para resolver posibles problemas de interpretación o validez de las normas de Derecho de la Unión en cuestión o la conformidad con el Derecho de la Unión de las normativas nacionales en materia de responsabilidad sería una vez más el Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento prejudicial (artículo 267 del TFUE). No obstante, la responsabilidad por errores del poder judicial seguirá siendo una excepción. Dada la rigurosidad de los requisitos, solo puede exigirse responsabilidad de un tribunal cuando este ignora deliberadamente el Derecho de la Unión vigente o, como en el asunto *Köbler*, un órgano jurisdiccional de última instancia, vulnerando el Derecho de la Unión, sentencia en firme en una resolución contraria a un particular sin haber pedido previamente al Tribunal de Justicia que clarificase la situación respecto al Derecho de la Unión aplicable a la resolución. En este último supuesto, la protección de los derechos del ciudadano de la UE que invoca las disposiciones del Derecho de la Unión exige obligatoriamente que se indemnice el perjuicio ocasionado al ciudadano de la Unión por un órgano jurisdiccional de última instancia.



# EL LUGAR DEL DERECHO DE LA UNIÓN EN EL CONJUNTO DEL SISTEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta todo lo que se ha expuesto sobre la estructura de la Unión Europea y de su ordenamiento jurídico, no es fácil determinar el lugar que ocupa el Derecho de la Unión dentro del conjunto del sistema jurídico y delimitar las fronteras que lo separan de otros ordenamientos jurídicos. Hay que excluir de entrada dos intentos de clasificación: del mismo modo que el Derecho de la Unión no puede considerarse una simple recopilación de acuerdos entre Estados, tampoco se puede entender como parte o apéndice de los ordenamientos jurídicos nacionales.

## **La autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión Europea**

Con la creación de la Unión, los Estados miembros han limitado su soberanía legislativa y establecido un ordenamiento jurídico autónomo que es vinculante para sus ciudadanos y para ellos mismos, y que sus tribunales están obligados a aplicar.

Estas afirmaciones ya las formuló el Tribunal de Justicia en el famoso asunto *Costa/ENEL* de 1964, mencionado anteriormente, en el que el señor Costa impugnó la nacionalización de la producción y suministro de electricidad en Italia y la transferencia correspondiente de las instalaciones de las compañías eléctricas a la empresa ENEL.

La autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión reviste una importancia fundamental para la existencia de la UE, ya que sin ella no se podría evitar que los derechos nacionales socavaran el Derecho de la Unión ni garantizar la validez uniforme del mismo en todos los Estados miembros. Gracias a la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión, los conceptos del Derecho de la Unión se definen, por principio, en función de las necesidades de este

y de los objetivos de la Unión. Esta definición conceptual específica de la Unión es indispensable, puesto que los derechos garantizados por el ordenamiento de la Unión correrían peligro si cada Estado miembro pudiera determinar en última instancia el ámbito de aplicación de las libertades garantizadas por el Derecho de la Unión a través de su propia definición del contenido de dichos conceptos. A título de ejemplo, podemos citar el concepto de «trabajador», que determina el alcance del derecho a la libre circulación. Por el contenido específico que le confiere la Unión, el término «trabajador» puede desviarse perfectamente de los utilizados y conocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Asimismo, el Derecho de la Unión es la única norma aplicable a los actos jurídicos de la Unión, y no el Derecho constitucional o la legislación nacional ordinaria.

Ahora bien, en vista de esta autonomía del ordenamiento jurídico de la UE, ¿cómo puede describirse la relación entre el Derecho de la Unión y el nacional?

Aun cuando el Derecho de la Unión representa un ordenamiento jurídico autónomo con respecto a los ordenamientos de los Estados miembros, no debe pensarse que el ordenamiento jurídico de la UE y los ordenamientos de los Estados miembros se superponen como los estratos de la corteza terrestre. Dos argumentos desmienten una demarcación tan rígida de estos ordenamientos jurídicos: por una parte, el hecho de que afectan a las mismas personas, que se convierten así en ciudadanos del Estado y de la Unión en una sola persona; por otra, dicho punto de vista no tendría en cuenta que el Derecho de la Unión solo puede tener vida si se integra en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En realidad, el ordenamiento de la Unión y los ordenamientos nacionales se encuentran engranados entre sí y dependen uno del otro.

## La interacción del Derecho de la Unión y el Derecho nacional

Este aspecto de la relación entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional comprende aquellos vínculos en los que ambos se complementan mutuamente. El [artículo 4, apartado 3, del TUE](#) describe de forma ilustrativa esta relación con las siguientes palabras:



*Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros*



*adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».*

Este principio general de cooperación leal se formuló a sabiendas de que el ordenamiento jurídico de la Unión por sí solo no está en condiciones de realizar los objetivos perseguidos con la creación de la UE. A diferencia de los ordenamientos nacionales, el ordenamiento jurídico de la UE no constituye un sistema cerrado, sino que requiere para su ejecución la infraestructura de los ordenamientos jurídicos nacionales. Por ello, todas las instituciones públicas —el poder legislativo, ejecutivo (incluida la Administración) y judicial— deben comprender que el ordenamiento jurídico de la UE no es algo «exterior» o «ajeno», sino que los Estados miembros y las instituciones de la Unión constituyen un todo inseparable y solidario para la realización de los objetivos comunes. De esta manera, la Unión Europea no es solo una comunidad de intereses, sino sobre todo una comunidad solidaria. De ello se desprende que los Tratados de la Unión y las disposiciones jurídicas adoptadas por las instituciones de la Unión para su ejecución no solo deben ser respetados por las autoridades de los Estados miembros, sino que estas también deben ejecutarlas y darles vida. Esta interacción entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional adopta tantas formas que aquí solo podremos ilustrarlas con unos cuantos ejemplos significativos.

El *sistema de directivas* que ya hemos abordado en el capítulo consagrado a los actos jurídicos es la expresión de la estrecha relación y de la complementariedad entre el ordenamiento jurídico de la UE y el nacional. Mientras que la propia directiva únicamente establece el objetivo perseguido de una forma vinculante para los Estados miembros, compete a las instancias nacionales, es decir, al Derecho nacional, decidir de qué forma y con qué medios debe realizarse dicho objetivo. En el ámbito jurisdiccional se establece una estrecha relación a través del procedimiento prejudicial contemplado en el [artículo 267 del TFUE](#). En dicho procedimiento, los tribunales nacionales pueden (deben) plantear al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la interpretación y validez del Derecho de la Unión con carácter prejudicial, que pueden ser relevantes en los procesos que están tramitando. Las cuestiones prejudiciales ponen de manifiesto, por una parte, que también los tribunales de los Estados miembros deben respetar y aplicar el Derecho de la Unión y, por otra, que la interpretación y la evaluación de la validez de este

forman parte de las competencias exclusivas del Tribunal de Justicia. La interdependencia entre el ordenamiento jurídico de la UE y los ordenamientos nacionales también se manifiesta, por último, cuando se trata de colmar las *lagunas del ordenamiento jurídico de la UE*. Esto se lleva a cabo, por ejemplo, cuando el Derecho de la Unión remite a las disposiciones existentes en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a fin de completar algunas normas. Así, el destino de una normativa de la Unión viene determinado, a partir de cierto punto, por las disposiciones jurídicas nacionales en la materia. En general, esto se aplica a la totalidad de la *ejecución del Derecho de la Unión*, en la medida en que este último no establece normas propias para su puesta en práctica. En todos estos casos, las autoridades nacionales proceden a la ejecución de las normativas de la Unión con arreglo a las disposiciones del Derecho nacional. No obstante, este principio se aplica únicamente en la medida en que para ello no se cuestione la eficacia de la normativa de la Unión y se tengan en cuenta las necesidades de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, ya que en todo caso debe evitarse que los agentes económicos sean tratados con arreglo a normas distintas y, por ende, de forma injusta.

## **El conflicto entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional**

Las relaciones entre Derecho de la Unión y Derecho nacional se caracterizan igualmente por el hecho de que el ordenamiento jurídico de la UE y los ordenamientos nacionales a veces se enfrentan. Se habla entonces de un conflicto entre uno y otros. Esta situación se produce siempre que una disposición de Derecho de la Unión establece derechos y obligaciones directos para los ciudadanos de la Unión y su contenido contradice una norma de Derecho nacional. Tras esta problemática en apariencia tan sencilla, se ocultan dos cuestiones fundamentales acerca de la estructura de la UE, cuya solución vendría a constituir la piedra de toque de la existencia del ordenamiento jurídico de la UE: la *aplicabilidad directa del Derecho de la Unión* y la *primacía del Derecho de la Unión* sobre el Derecho nacional que se opone a aquel primero.

## ***La aplicabilidad directa del Derecho de la Unión***

La aplicabilidad directa del Derecho de la Unión implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directos, además de a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, también a los ciudadanos de la Unión.

Uno de los grandes logros del Tribunal de Justicia es haber impuesto la aplicabilidad directa de las disposiciones del Derecho de la Unión contra la resistencia inicial de algunos Estados miembros, garantizando así la existencia del ordenamiento jurídico de la UE. El punto de partida de su jurisprudencia fue el caso, ya descrito, de la empresa de transportes neerlandesa Van Gend & Loos, que se opuso ante un tribunal de los Países Bajos al aumento de los derechos de aduana por la importación de un producto químico procedente de la República Federal de Alemania. El resultado de este litigio dependía en última instancia de si los individuos podían invocar el antiguo artículo 12 del Tratado CEE, que prohibía expresamente a los Estados miembros la introducción de nuevos derechos de aduana y el aumento de los ya existentes en el mercado común, para impugnar un arancel contrario a los Tratados. El Tribunal de Justicia se pronunció, en contra del parecer de numerosos Gobiernos y su abogado general, a favor del principio de aplicabilidad directa de las disposiciones del Derecho de la Unión, alegando la naturaleza y la finalidad de la misma. En su exposición de motivos, el Tribunal de Justicia señalaba:



*que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico [...] cuyos sujetos son, no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico; que estos derechos nacen, no solo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera perfectamente definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias».*

Ahora bien, con esta declaración no se ha avanzado mucho, ya que sigue sin dilucidarse *qué disposiciones* del Derecho de la Unión son *directamente aplicables*. El Tribunal de Justicia abordó esta cuestión en relación con las disposiciones del Derecho primario de la Unión y estableció que todas las

normas de los Tratados de la Unión pueden ser directamente aplicables a los individuos siempre que, en primer lugar, estén formuladas sin condiciones; en segundo lugar, sean completas en sí mismas y desde una óptica jurídica; y, en tercer lugar, no precisen para su cumplimiento o eficacia otros actos de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión.

Esto es lo que preveía el artículo 12 del Tratado CEE, de forma que también la empresa *Van Gend & Loos* podía, a partir de esta disposición, hacer valer derechos que el tribunal de los Países Bajos debía garantizar, declarando en consecuencia contrarios al Tratado los derechos de aduana impuestos. A raíz de esta sentencia, el Tribunal de Justicia reconoció posteriormente la aplicabilidad directa de otras disposiciones del Tratado que revisten una importancia mucho mayor para los ciudadanos de la Unión que la del artículo 12 del Tratado CEE. Cabe destacar las sentencias relativas a la aplicación directa de la libre circulación ([artículo 45 del TFUE](#)), de la libertad de establecimiento ([artículo 49 del TFUE](#)) y de la libre prestación de servicios ([artículo 56 del TFUE](#)).

El Tribunal de Justicia se pronunció a favor de la aplicabilidad directa de la *libertad de circulación* en el asunto *Van Duyn*. Los hechos eran los siguientes: a la señora Van Duyn, ciudadana neerlandesa, se le había denegado en mayo de 1973 el permiso de entrada en el Reino Unido porque pretendía trabajar como secretaria en la Iglesia de la Cienciología, institución que el Ministerio del Interior británico consideraba un «peligro social». Invocando las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la libre circulación de los trabajadores, la señora Van Duyn recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia (High Court), solicitando que este determinara si tenía derecho a residir en el Reino Unido para ejercer una actividad por cuenta ajena y si tenía derecho a un permiso de entrada en el Reino Unido. A la cuestión prejudicial presentada por este tribunal, el Tribunal de Justicia respondió que el artículo 48 del Tratado CEE ([artículo 45 del TFUE](#)) era directamente aplicable y, en consecuencia, concedía un derecho a las personas que estas podían invocar ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro.

El Consejo de Estado belga hizo que el Tribunal de Justicia abordara la aplicabilidad directa de la *libertad de establecimiento*. El Consejo debía resolver el recurso interpuesto por el abogado neerlandés J. Reyners, en el que invocaba sus derechos derivados del artículo 52 del Tratado CEE ([artículo 49 del TFUE](#)). El señor Reyners se vio obligado a interponer dicho recurso después de que se le denegara —a pesar de haber superado con éxito los exámenes pertinentes en el país— la autorización para ejercer la abogacía en Bélgica

debido a su condición de extranjero. En su sentencia de 21 de junio de 1974, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre este asunto, señalando que no se podía mantener una desigualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de establecimiento, ya que el artículo 52 del Tratado CEE era directamente aplicable desde que expiró el período transitorio, con lo cual se concedía a los ciudadanos de la Unión el derecho a iniciar y ejercer una actividad profesional en otro Estado miembro en pie de igualdad con los nacionales de dicho Estado. En virtud de esta sentencia, el señor Reyners tuvo que ser aceptado en la abogacía belga.

En el asunto Van Binsbergen, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de establecer expresamente la aplicabilidad directa de la *libertad de prestación de servicios*. En este procedimiento se trataba, entre otras cosas, de si una disposición de Derecho neerlandés, según la cual ante un tribunal de apelación solo podían actuar como representantes las personas residentes en los Países Bajos, era compatible con las disposiciones de la Unión relativas a la libertad de prestación de servicios. El Tribunal respondió negativamente, alegando que todas las limitaciones impuestas a los ciudadanos de la Unión por motivo de nacionalidad o lugar de residencia eran contrarias a lo dispuesto en el artículo 59 del Tratado CEE (artículo 56 del TFUE) y, por consiguiente, nulas.

Por último, el reconocimiento de la aplicabilidad directa de la *libre circulación de mercancías* (artículo 41 del TFUE), del principio de la *igualdad de salarios entre hombres y mujeres* (artículo 157 del TFUE), de la *prohibición general de discriminación* (artículo 25 del TFUE) y de la *libertad de competencia* (artículo 101 del TFUE) reviste una mayor importancia práctica.

En el ámbito del *Derecho derivado*, la cuestión de la aplicabilidad directa solo se plantea respecto de las directivas y las decisiones destinadas a los Estados miembros, ya que dicho efecto, por lo que se refiere a los reglamentos y las decisiones destinadas a particulares, ya se deriva directamente de los Tratados de la Unión (artículo 288, párrafos segundo y cuarto, del TFUE). Desde 1970, el Tribunal de Justicia ha extendido la aplicabilidad directa del Derecho primario de la Unión a las directivas y las decisiones destinadas a los Estados miembros.

Nunca se destacará lo suficiente la importancia práctica del efecto directo del Derecho de la Unión en la forma en que el Tribunal de Justicia lo ha consagrado y desarrollado: mejora la posición de las personas al convertir en derechos las libertades del mercado común, que los particulares pueden

invocar ante los tribunales nacionales. De esta forma, la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión se convierte, por así decirlo, en uno de los pilares del ordenamiento jurídico de la UE.

### ***La primacía del Derecho de la Unión***

La aplicabilidad directa de una disposición del Derecho de la Unión plantea una segunda cuestión igualmente fundamental: ¿qué sucede si una disposición del Derecho de la Unión establece derechos y obligaciones directos para los ciudadanos de la Unión y su contenido está en contradicción con una norma de Derecho nacional?

Dicho conflicto entre Derecho de la Unión y Derecho nacional solo puede resolverse si uno de los dos ordenamientos jurídicos cede a favor del otro. El Derecho escrito de la Unión no contiene ninguna disposición expresa al respecto. En ninguno de los Tratados de la Unión se establece, por ejemplo, que el Derecho de la Unión prime sobre el Derecho nacional ni que esté supeditado a este último. No obstante, el conflicto entre Derecho de la Unión y Derecho nacional solo puede resolverse en la medida en que se conceda una primacía al primero sobre el segundo, de forma que prive de eficacia a todas las disposiciones nacionales que difieran de una disposición de la Unión y ocupe su lugar dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales. Pues ¿qué quedaría del ordenamiento jurídico de la UE si se supeditara el Derecho de la Unión al nacional? La respuesta es: muy poco. Las disposiciones de Derecho de la Unión podrían ser abolidas por cualquier ley nacional. Y ya no podría hablarse de la validez uniforme e igual del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Asimismo, a la UE le resultaría imposible llevar a cabo las misiones que le han encomendado los Estados miembros. El funcionamiento de la Unión quedaría en entredicho y se vendría abajo demolida la construcción de una comunidad de Derecho europea, erigida sobre la base de tantas esperanzas.

Este problema no existe en la relación entre Derecho internacional y Derecho nacional, puesto que el *Derecho internacional* solo forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales a través del acto de incorporación o transposición. La cuestión de la primacía se decide exclusivamente con arreglo a las normas del Derecho nacional. Según el rango que el Derecho nacional asigne al Derecho internacional dentro del ordenamiento jurídico de un Estado miembro, primará sobre el Derecho constitucional, se situará entre el Derecho constitucional y las leyes nacionales ordinarias o bien solo tendrá el rango de legislación nacional ordinaria. La relación entre el Derecho

internacional incorporado o transpuesto de igual rango y el Derecho nacional se determina con arreglo a la norma según la cual el Derecho adoptado con posterioridad deroga el hasta entonces vigente (*lex posterior derogat legi priori*). Por el contrario, estas normas nacionales en materia de conflicto no son aplicables a la relación entre Derecho de la Unión y Derecho nacional, ya que el primero no es parte integrante de los ordenamientos jurídicos nacionales. Por esta razón, un conflicto entre Derecho de la Unión y Derecho nacional solo puede resolverse a partir del ordenamiento jurídico de la UE.

Una vez más fue el Tribunal de Justicia el que impuso, con la oposición de algunos Estados miembros, el inevitable principio de la primacía del Derecho de la Unión a causa de sus consecuencias para la existencia del ordenamiento jurídico de la UE. De esta forma estableció, junto a la aplicabilidad directa, el segundo pilar del ordenamiento jurídico de la Unión, que finalmente convirtió dicho ordenamiento en un edificio sólido.

En el ya mencionado asunto *Costa/ENEL*, el Tribunal de Justicia realizó dos observaciones importantes para la relación entre Derecho de la Unión y Derecho nacional:

- *en primer lugar*: los Estados han transferido de forma definitiva derechos de soberanía a la Unión creada por ellos, y medidas posteriores y unilaterales serían incompatibles con el concepto del Derecho de la Unión;
- *en segundo lugar*: uno de los principios del Tratado es que ningún Estado miembro puede atentar contra la peculiaridad del Derecho de la Unión consistente en tener validez uniforme e íntegra en todo el ámbito de la Unión.

*De todo ello se desprende lo siguiente*: el Derecho de la Unión, establecido con arreglo a las competencias de los Tratados, tiene primacía sobre el Derecho de los Estados miembros que se opone a aquel primero. No solo prima sobre el Derecho nacional anterior, sino que desarrolla un efecto de bloqueo también respecto al Derecho establecido posteriormente.

En definitiva, con su sentencia en el asunto *Costa/ENEL*, el Tribunal de Justicia no cuestionó la discutida nacionalización del sector eléctrico italiano, sino que estableció sin rodeos la primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional.



En el asunto Pfeiffer, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclaró en 2004 que los socorristas están amparados por la Directiva relativa al tiempo de trabajo (Directiva 93/104/CE). Según el Tribunal, los servicios de atención continuada («Bereitschaftsdienste») deben tenerse plenamente en cuenta a la hora de calcular la duración máxima del tiempo de trabajo semanal de 48 horas.



En caso de conflicto, de esta norma de primacía se desprende la *consecuencia jurídica* de que el Derecho nacional que contradice al Derecho de la Unión es *inaplicable* y que no pueden adoptarse nuevos actos legislativos nacionales si son incompatibles con normas de la Unión.

El Tribunal de Justicia ha mantenido desde entonces este principio en su jurisprudencia, si bien lo ha desarrollado en un punto. Mientras que en la sentencia antes mencionada tan solo debía abordar la cuestión de la primacía del Derecho de la Unión sobre las leyes nacionales, confirmó el principio de primacía igualmente para la relación entre Derecho de la Unión y Derecho constitucional nacional. Tras algunos titubeos iniciales, los tribunales nacionales siguieron en principio la opinión del Tribunal de Justicia. En los Países Bajos no podían surgir dificultades, ya que en la Constitución Neerlandesa se establece expresamente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional ordinaria (artículos 65 a 67). En los demás Estados miembros también se ha reconocido el principio de la primacía del Derecho de la Unión sobre las leyes nacionales ordinarias. En cambio, la primacía del Derecho de la Unión sobre el *Derecho constitucional nacional*, y en particular sobre la garantía nacional de los derechos fundamentales, chocó con la resistencia de los tribunales constitucionales de Alemania e Italia. Dichas resistencias desaparecieron una vez que la protección de los derechos fundamentales alcanzó en el ordenamiento jurídico de la UE un rango equivalente en lo esencial al de las constituciones nacionales. No obstante, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania sigue manteniendo reservas sobre una integración progresiva, las cuales ha formulado de forma diáfana sobre todo en sus sentencias relativas al Tratado de Maastricht y, recientemente, al Tratado de Lisboa.

### ***La interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión***

Con objeto de evitar un conflicto normativo entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional, todos los órganos estatales implicados en el proceso de la aplicación del Derecho o la jurisprudencia deben recurrir no obstante en primer lugar al principio de la *interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión*.

La figura de la interpretación conforme con el Derecho de la Unión ha sido reconocida e introducida en el ordenamiento jurídico de la Unión relativamente tarde por el Tribunal de Justicia. Si bien en un principio el Tribunal de Justicia solo había considerado «razonable [...] garantizar» la interpretación uniforme de la legislación nacional en el ámbito de aplicación de

una directiva previa consulta de los órganos jurisdiccionales nacionales, en 1984 se estableció por primera vez, en el asunto *Von Colson y Kamann*, la *obligación de interpretar el Derecho nacional conforme con las directivas*. Este asunto versaba sobre la fijación de la cuantía de la indemnización por discriminación de mujeres en el acceso al empleo. Mientras que la normativa alemana, en este caso, solo preveía la reparación del perjuicio a la confianza («Vertrauensschaden») —es decir, en este caso, los gastos ocasionados por la solicitud de empleo—, la *Directiva 76/207/CEE* establecía que el Derecho nacional impusiera sanciones eficaces encaminadas a velar por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y la ocupación. Sin embargo, dado que la sanción no se había concretado de forma suficientemente detallada, no era posible declarar la aplicabilidad directa de la Directiva en este punto, de modo que se corría el riesgo de que la sentencia constataste la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión, pero sin ofrecer al órgano jurisdiccional nacional ninguna base para obviar la norma nacional. De ahí que el Tribunal de Justicia resolviera que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar y aplicar las normas del Derecho civil nacional de forma que se garantice la sanción eficaz de toda discriminación por razón de sexo. Una indemnización meramente simbólica no satisface los requisitos de una transposición eficaz de la Directiva.

El Tribunal considera que la *base jurídica* de la *interpretación conforme con el Derecho de la Unión* deriva del principio de cooperación leal (artículo 4, apartado 3, del TUE). Con arreglo a este, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado UE o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Como parte de dicha obligación, asimismo, los tribunales nacionales deben adecuar la aplicación y la interpretación del Derecho nacional, que está subordinado a las normas de la Unión, a la luz de la letra y de la finalidad del Derecho de la Unión (obligación de cooperación leal con la Unión — asunto *Pfeiffer*). En cuanto a los órganos jurisdiccionales nacionales, en este contexto se refleja su función de tribunales europeos en el sentido de que deben garantizar el cumplimiento y la aplicación correcta del Derecho de la Unión.

La *interpretación conforme con las directivas* constituye una forma especial de la interpretación conforme con el Derecho de la Unión, según la cual los Estados miembros están obligados a transponer las directivas. Los profesionales de la justicia y los tribunales deben contribuir, a través de la interpretación conforme con las directivas, a que cada Estado miembro cumpla

plenamente esta obligación. La interpretación conforme con las directivas contribuye a establecer la conformidad con las directivas en el ámbito de la aplicación del Derecho y garantiza de esta forma la interpretación y aplicación uniformes de las normas de aplicación en todos los Estados miembros. No debe diferenciarse en el ámbito nacional lo que en el ámbito de la Unión acaba de ser aproximado en virtud de una directiva.

La interpretación conforme con el Derecho de la UE se ve *limitada* por la letra unívoca de la norma nacional, que no deja margen para la interpretación; incluso teniendo en cuenta la obligación derivada del Derecho de la UE de interpretar el Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión, el Derecho nacional no puede interpretarse *contra legem*. Esto también es aplicable en el caso de una negativa expresa del legislador nacional de transponer una directiva al Derecho nacional. Cualquier conflicto entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional que surja a raíz de la situación descrita solo podrá resolverse a través del procedimiento por incumplimiento del Tratado (artículos 258 y 259 del TFUE).



# CONCLUSIÓN

¿Qué visión de conjunto se desprende del ordenamiento jurídico de la Unión Europea?

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea es el auténtico fundamento de la Unión y confiere a esta su carácter de comunidad de Derecho. Solo a través de la creación de un nuevo Derecho y su salvaguardia pueden realizarse los objetivos perseguidos con la creación de la UE. El ordenamiento jurídico de la UE ya ha realizado grandes logros en este sentido. Gracias a este ordenamiento, el hecho de que existan fronteras abiertas, intensos intercambios de mercancías y servicios, migración de trabajadores y gran número de relaciones transfronterizas entre empresas ha tenido como consecuencia que el mercado interior europeo sea una realidad cotidiana para 510 millones de personas. Otra característica, hoy en día histórica, del ordenamiento jurídico de la Unión es su poder pacificador. Basado en el objetivo de preservar la paz y la libertad, este ordenamiento sustituye a la violencia para resolver conflictos por las normas de Derecho, que unen tanto a los individuos como a los Estados miembros en una comunidad solidaria. El ordenamiento de la Unión se ha convertido, de esta forma, en un importante instrumento de garantía y mantenimiento de la paz.

El ordenamiento jurídico de la UE y la comunidad de Derecho que se fundamenta en él solo pueden sobrevivir si se garantiza su respeto y su protección. Los garantes de ello son los dos pilares del ordenamiento jurídico de la Unión: la aplicabilidad directa y la primacía de este último sobre el Derecho nacional. Estos dos principios, cuya existencia y mantenimiento son defendidos decididamente por el Tribunal de Justicia, garantizan la validez uniforme y prioritaria del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros.

A pesar de todas las lagunas que también caracterizan al ordenamiento jurídico de la Unión, la contribución de este a la solución de los problemas políticos, económicos y sociales de los Estados miembros de la UE no deja de ser de un valor incalculable.



# JURISPRUDENCIA CITADA

Todas las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea están disponibles en línea en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu>. Además, EUR-Lex le ofrece acceso gratuito a la información siguiente en las veinticuatro lenguas oficiales de la UE:

- legislación de la UE (tratados, reglamentos, directivas, decisiones, legislación consolidada, etc.);
- textos preparatorios (propuestas legislativas, informes, Libros Verdes y Blancos, etc.);
- acuerdos internacionales;
- síntesis de la legislación de la UE, que sitúan los actos jurídicos en su contexto político.

## Naturaleza jurídica y primacía del Derecho de la Unión

Asunto 26/62, Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1 (naturaleza jurídica del Derecho de la Unión, y derechos y obligaciones de las personas).

Asunto 6/64, Costa/ENEL, ECLI:EU:C:1964:66 (naturaleza jurídica del Derecho de la Unión, aplicabilidad directa y primacía del Derecho de la Unión).

Asunto 14/83, Von Colson y Kamann, ECLI:EU:C:1984:153 (interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión).

Asunto C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257 (aplicabilidad directa y primacía del Derecho de la Unión).

Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Francovich y Bonifaci, ECLI:EU:C:1991:428 (eficacia del Derecho de la Unión y responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho de la Unión, en este caso, no transposición de una directiva).

Asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Brasserie du pêcheur y Factortame, ECLI:EU:C:1996:79 (eficacia del Derecho de la Unión y responsabilidad general de los Estados miembros por violaciones del Derecho de la Unión).

Asuntos acumulados C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer y otros, ECLI:EU:C:2004:584 (interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión).

## Competencias de la Unión Europea

Asunto 6/76, Kramer, ECLI:EU:C:1976:114 (relaciones exteriores, obligaciones de Derecho internacional y competencia de la UE).

Dictamen 2/91, ECLI:EU:C:1993:106 (reparto de las competencias entre la UE y los Estados miembros).

Dictamen 2/94, ECLI:EU:C:1996:140 (adhesión de la Comunidad Europea al CEDH, falta de competencias).

Dictamen 2/13, EU:C:2014:2454 (incompatibilidad del proyecto de Tratado de Adhesión de la UE al CEDH con el Derecho de la Unión).

## Efectos de las actuaciones jurídicas

Asunto 2/74, Reyners, ECLI:EU:C:1974:68 (aplicabilidad directa y libertad de establecimiento).

Asunto 33/74, Van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131 (aplicabilidad directa y libre prestación de servicios).

Asunto 41/74, Van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133 (aplicabilidad directa y libre circulación).

## Derechos fundamentales

Asunto 29/69, Stauder, ECLI:EU:C:1969:57 (derechos fundamentales y principios generales de Derecho).

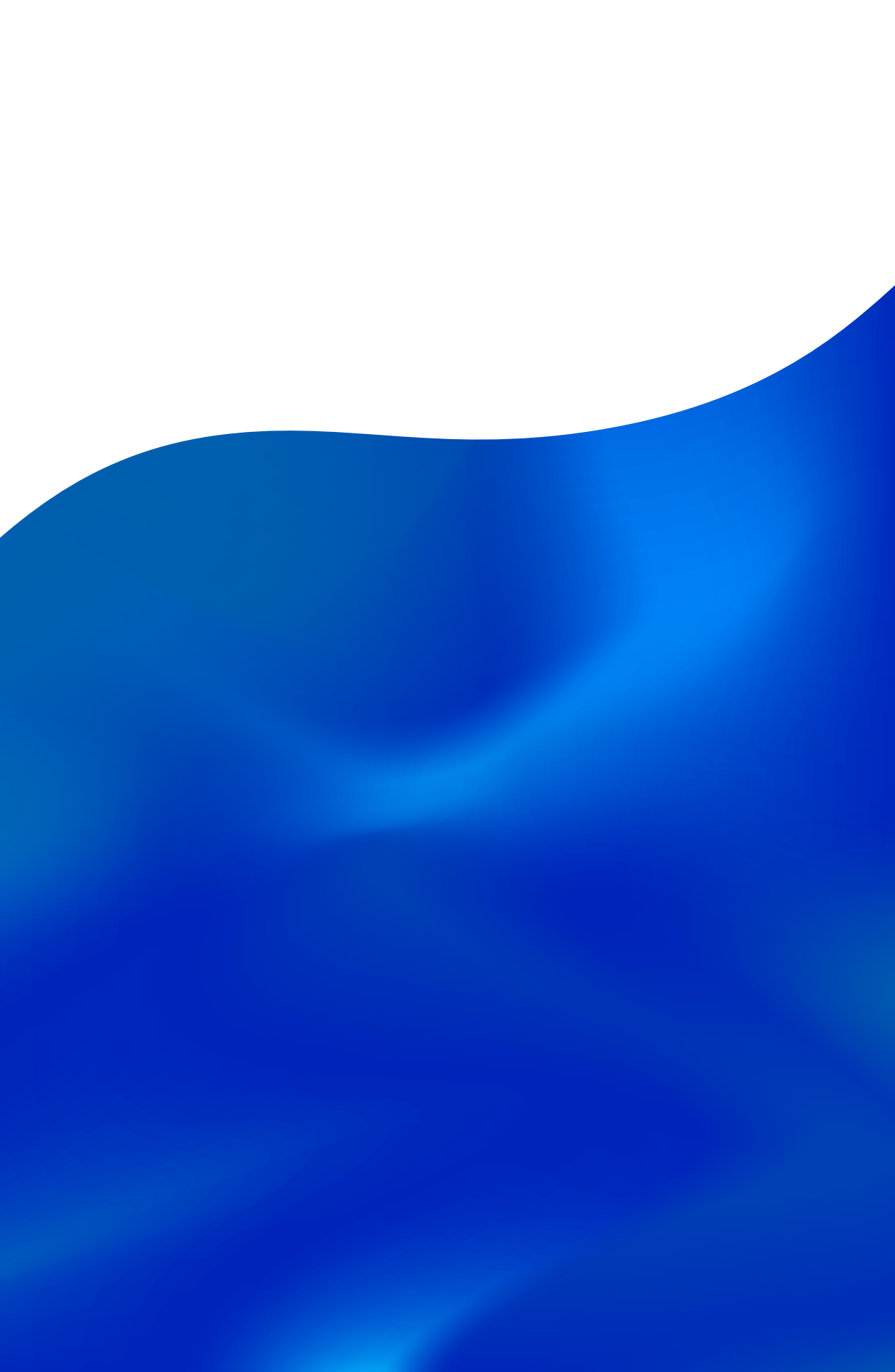
Asunto C-112/00, Eugen Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333 (libre circulación de mercancías, derechos fundamentales).

## Tutela judicial

Asunto T-177/01, Jégo-Quéré & Cie/Comisión, ECLI:EU:T:2002:112 (laguna de tutela judicial en actos jurídicos de efecto directo, pero sin afectación individual); por otra parte, Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia sobre el recurso de casación en el asunto C-263/02 P, Comisión/Jégo-Quéré & Cie, ECLI:EU:C:2004:210.

Asunto T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami, ECLI:EU:T:2011:419 (definición de «acto reglamentario»); confirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 3 de octubre de 2013 sobre el recurso de casación, en el asunto C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625.





## **El ABC del Derecho de la Unión Europea**

El ordenamiento jurídico que constituye la Unión Europea da forma a nuestra realidad política y social. El individuo no es tan solo parte de su localidad, su ciudad o su país, sino que es también ciudadano de la Unión.

Con *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, el Dr. Klaus-Dieter Borchardt presenta una obra de referencia que aborda asimismo el origen de la integración europea y su desarrollo como ordenamiento jurídico.

La obra está dirigida a todos los lectores interesados que deseen tener un primer panorama de la construcción de la Unión Europea y de los pilares sobre los que descansa el ordenamiento jurídico europeo.



### **El Dr. Klaus-Dieter Borchardt**

es director en la Comisión Europea, profesor asociado en la Universidad de Wurzburg y autor de numerosas publicaciones sobre Derecho europeo.

