

# LECCIÓN 2. LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

*Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura*

## I. HISTORIA JURÍDICA Y CONTEXTO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

### 1. Los cimientos de la Unión Europea tras la Segunda Guerra Mundial.

- A. La idea de una Europa unida no es original del siglo XX.
- B. El contexto posbélico y Guerra Fría.
- C. Las diferencias entre alianzas militares, integración y colaboración supranacional.
  - a. Telón de Acero, OTAN, Pacto de Varsovia, EUO.
  - b. BENELUX, Plan Marshall, Consejo de Europa.

### 2. El Consejo de Europa y su valor para la Administración local.

- A. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- B. El Congreso de Poderes Locales y Regionales.
- C. La Carta Europea de la Autonomía Local.
- D. Otros órganos e instrumentos del Consejo de Europa con incidencia en la autonomía local (Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria, convenios de cooperación transfronteriza, etc.).

### 3. El inicio de la integración.

- A. Declaración Schuman.
- B. Las primeras Comunidades.

- a. Los éxitos: CECA, CEE y CEEA-EURATOM.
  - b. Los fracasos y las alternativas: CED, EFTA y CEI.
- C. El nacimiento de los fondos europeos y el sistema financiero con recursos propios.
- D. La expansión de la democracia y las ampliaciones de la UE.
- a. La entrada de España (y Portugal) en las Comunidades.
    - a.1. La base constitucional (art. 93 CE y el papel del Tribunal Constitucional español mediante Declaraciones) y la influencia en las reformas constitucionales (arts. 13.2 en 1992 y 135 CE en 2011).
    - a.2. La Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas.
  - b. La expansión hacia el Este (PECOS).
- 4. La primera versión del TUE: Maastricht.**
- A. Los tres pilares de Maastricht.
- a. Diferencia entre integración y cooperación intergubernamental.
  - b. La diferencia con el nuevo lenguaje de pilares (el Pilar Social Europeo).
- B. El Espacio Económico Europeo. Diferencias con el Espacio Schengen.
- C. Las reformas de reajuste institucional: Ámsterdam y Niza.
- 5. El Tratado de Lisboa.**
- A. El fracaso de la Constitución Europea.
- B. El estado actual del derecho originario.
- a. Textos fundamentales: TUE, TFUE, CDFUE y Tratado de EURATOM.
  - b. Las reformas y nuevos ajustes: MEDE, Pacto Fiscal Europeo (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria) y TFUE de 2011.

- c. Las principales referencias del derecho originario sobre Administraciones locales.
  - c.1. La autonomía local y la subsidiariedad (arts. 4 y 5 TUE).
  - c.2. La política económica (arts. 123 a 125 TFUE); las redes trans-europeas (art. 170 TFUE); la protección civil (art. 196 TFUE); y el papel consultivo del Comité de las Regiones (arts. 300 y 305 a 307 TFUE).
  - c.3. El Preámbulo de la Carta y el derecho a la buena administración (art. 41 CDFUE).

C. Las perspectivas de futuro en la UE y la reforma de los tratados.

## II. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Las piezas del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

- A. El contenido del derecho originario.
  - a. Los fines de la Unión Europea.
  - b. El sistema de competencias de la Unión Europea.
  - c. El limitado alcance de la protección de la CDFUE.
- B. El sistema del derecho derivado.
  - a. Los actos vinculantes: reglamentos, directivas o decisiones.
    - a.1. Los actos legislativos o no legislativos.
    - a.2. El alcance del efecto directo para las Administraciones locales y ejemplos de la incidencia cotidiana: contratos del sector público, protección de datos, portales antifraude, etc.
  - b. Los actos no vinculantes: recomendaciones, dictámenes o atípicos (comunicaciones, resoluciones, planes, libros, etc.).
- C. Los principios generales del derecho de la Unión Europea.
  - a. Concepto y finalidad.
  - b. Los principios esenciales: efecto directo, primacía, responsabilidad estatal por incumplimiento del derecho europeo.

## **2. La búsqueda técnica de la legislación y el derecho en la Unión Europea.**

- A. La necesaria publicación de las disposiciones generales.
- B. El Diario Oficial de la Unión Europea.
  - a. Series y subseries.
  - b. Armonización de la numeración de actos jurídicos de la UE.
- C. El portal EUR-Lex.
  - a. Derecho vigente e histórico de la UE.
  - b. Documentación preparatoria de textos jurídicos, material divulgativo (CORDIS), y derecho de los Estados (N-Lex).
  - c. Buscadores booleanos.
- D. El portal CURIA del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
  - a. Fichas, boletines, repertorios de jurisprudencia y notas doctrinales.
  - b. Red Judicial de la UE y jurisprudencia nacional de relevancia europea en ACA-Europe.eu.

## **3. Las relaciones entre el ordenamiento jurídico español y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (remisión a sistema de fuentes).**

### **III. ESPAÑA EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1. La estructura institucional general.**

- A. La finalidad (art. 13.1 TUE).
- B. El esquema elemental.
  - a. Las instituciones fundamentales:
    - a.1. El Consejo Europeo.
    - a.2. El Consejo de la Unión Europea.
    - a.3. El Parlamento Europeo.
    - a.4. La Comisión Europea.

- b. Los órganos de control.
    - b.1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
    - b.2. El Tribunal de Cuentas.
    - b.3. El Defensor del Pueblo Europeo.
  - c. Los órganos consultivos.
    - c.1. El Comité Económico y Social Europeo.
    - c.2. El Comité de la Regiones.
  - d. Las instituciones económicas.
    - d.1. El Banco Central Europeo.
    - d.2. El Banco Europeo de Inversiones.
- 2. El Consejo Europeo.**
- A. Su regulación, naturaleza y composición.
  - B. Sus funciones y el método de decisión.
  - C. La rendición de cuentas en España por el Gobierno de la Nación.
- 3. El Consejo de la Unión Europea.**
- A. Su regulación y naturaleza.
  - B. Sus funciones esenciales: codecisión en materia legislativa y presupuestaria.
  - C. Su composición, su funcionamiento y la adopción de decisiones.
  - D. Los órganos de apoyo y preparatorios. En concreto, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER I y II).
  - E. La organización básica de las autoridades españolas para la formación de la posición en el Consejo.
    - a. La Representación Permanente (REPER) para participar en el COREPER.
    - b. La participación de las comunidades autónomas junto a la Administración General del Estado en algunas formaciones del Consejo de la Unión Europea.

- c. Las oficinas de las comunidades autónomas y su coordinación ante la REPER (Remisión).

#### 4. El Parlamento Europeo.

- A. Su regulación y naturaleza.
- B. Su composición y organización elemental.
- C. Sus funciones esenciales.
  - a. La función legislativa.
  - b. La función presupuestaria (y los marcos financieros plurianuales).
  - c. El control político.

#### 5. La Comisión Europea y la Administración de la UE.

- A. Su regulación y su naturaleza.
- B. Sus funciones.
- C. Su composición.
  - a. El presidente de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
  - b. El resto del Colegio de Comisarios.
- D. La Administración europea.
  - a. Naturaleza y estructura básica.
    - a.1. La Secretaría General, las Direcciones Generales y los servicios transversales.
    - a.2. La especialización funcional a través de agencias y *APBs*.
  - b. La función pública europea.
  - c. La ejecución territorial del derecho de la UE: delegación y desconcentración de la UE en el territorio.
    - c.1. Las representaciones, las oficinas institucionales, los centros y las agencias en España.

c.2. La implantación local a través de EDIC y CDE.

c.3. La ejecución de programas a través de “agencias nacionales”.

## **6. El Comité de las Regiones.**

A. Su regulación y naturaleza.

B. Su composición y la designación de autoridades españolas (17 de las CCAA y 4 por la FEMP).

C. Sus funciones y su funcionamiento.

## **7. La participación ciudadana ante las instituciones de la Unión Europea.**

A. La sociedad civil en los órganos consultivos.

B. Los procesos de consulta generales y sectoriales.

C. El derecho de Iniciativa Ciudadana Europea.

# **IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EXTREMEÑA EN LA FORMACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

## **1. El principio de autonomía institucional de los Estados miembros en relación con el ordenamiento jurídico comunitario.**

A. La atribución de competencias a la UE desde la esfera nacional, y sus efectos autonómicos y locales.

B. Las fases ascendente y descendente: las reglas del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994.

C. Las previsiones del Estatuto de Autonomía de Extremadura en relación con la Unión Europea.

## **2. La “fase ascendente” y la participación multinivel en los procedimientos legislativos.**

A. La participación de las autoridades nacionales, regionales y locales en la adopción de legislación europea.

a. La participación de las Cortes Generales.

- a.1. Los dictámenes motivados sobre eventuales violaciones del principio de subsidiariedad.
  - a.2. La remisión a las cámaras legislativas autonómicas.
  - b. La participación de las asambleas legislativas autonómicas, con particular atención a la Asamblea de Extremadura.
    - b.1. La Comisión de Asuntos Europeos conforme al Reglamento de la Asamblea.
    - b.2. Las funciones de esta Comisión.
  - c. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) y las Conferencias sectoriales específicas.
  - d. La participación de las comunidades autónomas en la REPER y su acción exterior.
    - d.1. La Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER.
    - d.2. El marco jurídico y los límites de la acción exterior autonómica y local.
    - d.3. La Oficina de Extremadura en Bruselas.
- 3. La noción de “fase descendente” y el papel local en la aplicación del derecho europeo.**
- A. Las reglas específicas rectoras de esta fase para las comunidades autónomas.
    - a. Cuando conlleva la aprobación de normas internas.
    - b. Cuando consiste en la realización de actuaciones administrativas.
    - c. Cuando requiere el desarrollo de programas comunitarios.
  - B. La aplicación en los supuestos en los que las medidas deben adoptarse sobre un ámbito territorial supraautonómico.
  - C. El incumplimiento de la obligación de ejecutar el derecho comunitario por las autoridades autonómicas o locales.
    - a. La responsabilidad estatal y la repercusión sobre la Administración incumplidora.



- b. El principio de supletoriedad del derecho estatal (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3).
4. **El esquema general de financiación e inversión europea en el territorio.**
- A. El régimen jurídico general.
    - a. Las reglas básicas de ingresos, gastos y control financiero de la UE.
    - b. Los marcos financieros plurianuales y sus principales ámbitos de inversión en la actualidad.
    - c. La flexibilidad financiera ante las últimas crisis (pandemia o guerra en Ucrania): el papel complementario de NextGenerationEU, su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan REPowerEU.
  - B. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE).
    - a. Los grupos principales de Fondos EIE.
      - a.1. La Política de Cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), y el Fondo de Cohesión (FC).
      - a.2. Los Fondos de la PAC: el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEAGA) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).
      - a.3. Otros fondos y programas europeos accesibles a la Administración local (LEADER, Transición Justa, Horizonte Europa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, Derechos y Valores, y Europa Creativa).
    - b. Los Acuerdos de Asociación y los Programas Operativos (regionales, plurirregionales y de cooperación territorial).
    - c. Las autoridades nacionales involucradas en la gestión de los Fondos.
    - d. Los entes locales como beneficiarios de los Fondos.
      - d.1. Los Grupos de Acción Local (GAL) como herramienta de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR).

- d.2. La “Oficina Europa” de la Diputación de Cáceres y otras unidades administrativas para la gestión de proyectos.
  - d.3. El Proyecto de la Comisión Europea “Construir Europa con las autoridades locales”.
- C. Las especiales reglas jurídicas en la actividad de fomento con Fondos de la UE ejecutados por las Administraciones españolas.
- 5. La configuración del derecho a la buena administración.**
- A. El derecho a la buena administración en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
    - a. Los sujetos clave vinculados por la CDFUE.
    - b. El ámbito objetivo y el contenido mínimo.
    - c. Los principios conexos y otros derechos vinculados.
    - d. El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.
  - B. La incorporación en España del principio de buena administración.
    - a. Precedentes históricos y doctrinales.
    - b. La Sentencia del Tribunal Supremo 361/2021, de 15 de marzo.