

# Guía práctica de Derecho e instituciones de la Unión Europea

Colección manuales uex - 124

Juan Francisco  
Barroso Márquez

124



**GUÍA PRÁCTICA DE DERECHO E INSTITUCIONES  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

MANUALES UEX

124

JUAN FRANCISCO BARROSO MÁRQUEZ

GUÍA PRÁCTICA DE DERECHO E INSTITUCIONES  
DE LA UNIÓN EUROPEA



2024



Esta obra ha sido objeto de una doble evaluación, una interna, llevada a cabo por el consejo asesor del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, y otra externa, efectuada por evaluadores independientes de reconocido prestigio en el campo temático de la misma.

1ª edición, 2024

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones  
Plaza de Caldereros, 2. 10003 Cáceres (España)  
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046  
publicac@unex.es  
<https://publicauex.unex.es/>

ISSN 1135-870-X

E-ISBN: 978-84-9127-222-9

Maquetación: Control P. 927 233 223. estudio@control-p.eu

Cáceres, 2024

**Dehesa** Repositorio  
Institucional

Acceso abierto en el Repositorio Institucional de la Universidad de Extremadura



*A Isabel, mi ejemplo de bondad, perseverancia y excelencia.*

*Gracias a mis alumnos, Laura, Nuria, Joaquín, Jorge y Carmen, que me han ayudado señalando aquellos aspectos que no estaban del todo claros en el texto inicial.*



# ÍNDICE

## ÍNDICE

	INTRODUCCIÓN	15
TEMA 1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA	17
	1.1. LA IDEA DE EUROPA EN EL PENSAMIENTO OCCIDENTAL	17
	1.2. EL SURGIMIENTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	19
	1.3. LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE SUS TRATADOS	20
TEMA 2.	EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA	29
	2.1. LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA	29
	2.2. LOS VALORES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA	30
	2.3. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA UNIÓN EUROPEA	33
	2.3.1. <i>Principio democrático</i>	33
	2.3.2. <i>Principio de respeto de los derechos humanos</i>	35
	2.3.3. <i>Principio de atribución de competencias</i>	36
	2.3.4. <i>Principio de igualdad de los Estados Miembros</i>	37
	2.3.5. <i>Principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros</i>	38
	2.3.6. <i>Principio de cooperación leal</i>	38
	2.3.7. <i>Principio de subsidiariedad</i>	39
	2.3.8. <i>Principio de proporcionalidad</i>	41
	2.3.9. <i>Principio de solidaridad</i>	42
	2.3.10. <i>Principio de equilibrio institucional</i>	42
	2.3.11. <i>Principio de transparencia y proximidad</i>	43
	2.4. LA COOPERACIÓN REFORZADA	44
	2.5. LA ADHESIÓN Y RETIRADA DE LOS ESTADOS MIEMBROS	46
	2.6. LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS	48

# ÍNDICE

	2.7. EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL	52
	2.8. LOS MEDIOS PERSONALES DE LAS INSTITUCIONES Y LA FUNCIÓN COMUNITARIA	53
TEMA 3.	LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN	55
	3.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA	55
	3.2. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA	63
	3.2.1. <i>Derecho a la libre circulación y residencia</i>	65
	3.2.2. <i>Derechos de participación política</i>	66
	3.2.3. <i>Protección diplomática y consular</i>	69
	3.2.4. <i>Derecho a dirigirse a las instituciones y autoridades de la Unión</i>	69
	3.2.5. <i>Derecho de petición ante el Parlamento Europeo</i>	70
	3.2.6. <i>Derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo</i>	70
	3.2.7. <i>Derecho de acceso a los documentos de la Unión</i>	71
TEMA 4.	EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO	75
	4.1. EL CONSEJO EUROPEO	75
	4.1.1. <i>Proceso de institucionalización y naturaleza jurídica del Consejo Europeo</i>	75
	4.1.2. <i>Organización, composición y funcionamiento del Consejo Europeo</i>	77
	4.1.3. <i>Presidencia del Consejo Europeo</i>	79
	4.1.4. <i>Procedimiento decisorio del Consejo Europeo</i>	79
	4.1.5. <i>Funciones y actos del Consejo Europeo</i>	81
	4.2. EL CONSEJO	81
	4.2.1. <i>Composición, naturaleza y funcionamiento. La presidencia</i>	81
	4.2.2. <i>La preparación de las tareas del Consejo: el COREPER y los grupos de trabajo</i>	87
	4.2.3. <i>Las competencias del Consejo</i>	88
	4.2.4. <i>Las reglas de adopción de acuerdos y los procedimientos de votación</i>	90

# ÍNDICE

TEMA 5.	LA COMISIÓN EUROPEA	93
	5.1. COMPOSICIÓN Y NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS	93
	5.2. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN INTERNA	97
	5.3. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN	98
TEMA 6.	EL PARLAMENTO EUROPEO	103
	6.1. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA	103
	6.2. LOS PODERES DE CONTROL POLÍTICO DEL PARLAMENTO EUROPEO	111
	6.3. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO NORMATIVO	114
	6.4. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PARLAMENTO EUROPEO	118
TEMA 7.	EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	121
	7.1. NATURALEZA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	121
	7.2. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA	122
	7.2.1. <i>Composición</i>	122
	7.2.2. <i>Organización y funcionamiento</i>	126
	7.3. EL TRIBUNAL GENERAL	129
	7.3.1. <i>Composición</i>	129
	7.3.2. <i>Organización y funcionamiento</i>	130
	7.4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA	132
	7.4.1. <i>La fase escrita</i>	133
	7.4.2. <i>La fase oral</i>	135
	7.4.3. <i>Las Conclusiones del Abogado General</i>	136
	7.4.4. <i>Las resoluciones del Tribunal de Justicia</i>	137
TEMA 8.	EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y LOS ÓRGANOS AUXILIARES	139
	8.1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS	139
	8.2. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES	142
	8.3. EL COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO	145
	8.4. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL	146

# ÍNDICE

	8.5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES	148
	8.6. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES	149
TEMA 9.	EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA	151
	9.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA	151
	9.2. EL DERECHO ORIGINARIO	152
	9.3. EL DERECHO DERIVADO	156
	9.3.1. <i>Reglamento</i>	158
	9.3.2. <i>Directiva</i>	159
	9.3.3. <i>Decisión</i>	160
	9.3.4. <i>Otras normas</i>	160
	9.4. EL DERECHO COMPLEMENTARIO	161
	9.5. OTRAS FUENTES	162
TEMA 10.	LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN SUS RELACIONES CON LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS	165
	10.1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	165
	10.2. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	166
	10.3. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	169
	10.4. LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	171
	10.5. LA TUTELA CAUTELAR ANTE LAS JURISDICCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS	173
	10.6. EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN	174
TEMA 11.	EL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA	177
	11.1. EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	177
	11.2. EL RECURSO DE INCUMPLIMIENTO	182

# ÍNDICE

	11.3. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	186
	11.3.1. <i>El recurso de anulación</i>	186
	11.3.2. <i>El recurso por omisión</i>	189
	11.3.3. <i>La excepción de ilegalidad</i>	190
	11.4. EL RECURSO POR RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL	190
	11.5. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES	192
	11.6. LA COMPETENCIA CONSULTIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA	195
TEMA 12.	LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA	197
	12.1. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	197
	12.2. LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA	200
	12.3. EL DERECHO DE LEGACIÓN ACTIVO Y PASIVO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES	202
	12.4. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)	204
TEMA 13.	EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	211
	13.1. LA COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA	211
	13.2. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	212
	13.3. EL "SISTEMA SCHENGEN" COMO PARTE DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	215
	BIBLIOGRAFÍA	217



# INTRODUCCIÓN

Estas primeras palabras tienen un doble objetivo: en primer lugar, que seáis conscientes de qué es lo que tenéis en vuestras manos; y, en segundo lugar, que seáis debidamente advertidos de cómo utilizarlo.

El manual se configura como una guía práctica para la asignatura *Derecho e Instituciones de la Unión Europea* que es impartida en la Universidad de Extremadura. Contiene la exposición de las unidades que componen el temario, además de las distintas normas que son importantes para su adecuada comprensión. Precisamente por esta razón, no os debéis aproximar al mismo como un texto que deba ser memorizado, sino como el instrumento que os servirá para resolver los diferentes problemas que iremos planteando a lo largo del cuatrimestre en relación con la estructura institucional y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Como consecuencia, tenéis que ser conscientes de que este manual es la base para entender la asignatura, pero no será suficiente para superarla, puesto que el tenor literal de las normas que recoge habrá de ser interpretado de manera correcta y, para este fin, serán imprescindibles las explicaciones que se harán en clase. Por tanto, esa advertencia que os indicaba al principio es la siguiente: anotad todo lo que necesitéis en los márgenes de este manual, preguntad todo aquello que no entendáis y aprovechad este instrumento que pretende facilitaros la comprensión de la materia; pero, sobre todo, no os confiéis con su contenido y tratad de aproximaros al ordenamiento jurídico europeo con visión crítica, ya que esta es necesaria para crecer, tanto en la vida como en el ámbito laboral.

Bienvenidos y bienvenidas al curso.



# TEMA 1

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

- 1.1. LA IDEA DE EUROPA EN EL PENSAMIENTO OCCIDENTAL
- 1.2. EL SURGIMIENTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
- 1.3. LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE SUS TRATADOS

En este tema trataremos de exponer cómo se ha desarrollado el proceso de integración europea desde sus primeros momentos. Para comprender de manera adecuada la configuración actual de la Unión Europea es necesario dar respuesta a cuestiones tan importantes como cuáles son los antecedentes históricos de la idea de Europa, cuáles fueron los principales motivos que impulsaron su creación y cómo se ha desarrollado de manera efectiva el proceso de integración. Una vez comprendamos adecuadamente estos aspectos, estaremos preparados para comenzar con el estudio del Derecho y las Instituciones de la Unión Europea tal y como están conformados en la actualidad.

Antes de comenzar, debemos ser conscientes de que el objetivo del tema es servir como fundamento teórico para esta guía práctica sobre la configuración actual del Derecho de la Unión Europea y, por tanto, más que un análisis exhaustivo de la historia de la integración europea, realizaremos un repaso de los hitos del proceso, enfocando nuestra atención en aquellos momentos que resulten relevantes para facilitar una adecuada comprensión del devenir de la Unión Europea

### 1.1. LA IDEA DE EUROPA EN EL PENSAMIENTO OCCIDENTAL

Al contrario de lo que podríamos pensar en un primer momento, el nacimiento de esta idea que conocemos como *Europa* no se produjo a mediados del siglo XX, durante la gestación del proceso de integración regional que actualmente denominamos Unión Europea; sino que ha estado presente desde hace mucho tiempo en el ideario humano. Respecto de los orígenes de este término son varias las teorías y, aunque no existe unanimidad, algunos afirman que hunde sus raíces en la antigua Grecia: tanto para referirse a un espacio geográfico concreto, como mitológicamente, para designar a la joven Europa, que fue raptada por el dios Zeus tras convertirse en un toro blanco para ganarse su confianza<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para una comprensión más profunda del surgimiento del término *Europa*, puede consultarse el trabajo de Moradiellos, E. (2010). «EUROPA»: UN VOCABLO CON MUCHA HISTORIA (ESPACIAL Y CULTURAL), *Pliegos de Yuste*, 11-12.

Sus primeros antecedentes más cercanos tienen lugar en la Edad Media, cuando la Iglesia Católica trató de imponer una religión común a todos, utilizando como lengua vehicular el latín; pero no fue hasta la firma de la Paz de Westfalia en el año 1648 cuando se comenzó a hablar de los Estados europeos. Esto, junto con el cisma luterano, desencadenó una ruptura tanto religiosa como lingüística, ya que se perdió la religión común y se comenzaron a usar las lenguas propias de cada territorio.

La verdadera concreción de la idea de una organización política propia del continente europeo fue construida por el filósofo Immanuel Kant (1724-1804), que en su obra *Sobre la paz perpetua* (1795) afirmaba que para alcanzar la paz mundial era necesario que se produjera la agrupación europea de Estados en una suerte de federación que consiguiera limitar el poder de manera efectiva a través de un ordenamiento jurídico común. Sin embargo, debido a la gran fuerza de la que gozaban los movimientos nacionalistas en aquel momento, esta idea quedó desterrada al mundo de las utopías durante casi dos siglos, como demuestra el fracaso del que fue denominado *Concierto europeo*; sin perjuicio de que sí se hayan producido intentos de cooperación entre los distintos Estados en materias concretas, como ocurrió por ejemplo en el caso de la gestión de los cauces fluviales de determinados ríos.

El culmen de los problemas derivados de los nacionalismos exacerbados tuvo lugar con la Primera Guerra Mundial, momento en el que quedó demostrada la necesidad de crear algún tipo de organización que garantizara la paz entre los Estados del continente y que sirviera para que estos pudieran competir con las superpotencias de aquel momento: Estados Unidos y la URSS. Posteriormente, Aristide Briand (1929), que era el entonces ministro de asuntos exteriores francés, propuso en la Sociedad de Naciones la creación de una federación –una especie de lazo federal– que sería denominada Unión Europea; y aunque no fue tomado como un loco, el contexto político y económico –debemos ser conscientes de que en el año 1929 tuvo lugar la Gran Depresión– provocó que la propuesta no recibiera los apoyos suficientes.

Fue esta crisis económica la que propició, nuevamente, que volviera el auge de los nacionalismos y, concretamente, del nacionalsocialismo, ya que este fue el verdadero germen de la Segunda Guerra Mundial. Los horrores provocados por este conflicto bélico provocaron que las élites políticas tomaran consciencia de la necesidad de crear algún tipo de organización a nivel del continente europeo para frenar sucesos de este tipo y garantizar en el futuro la paz en el continente. A partir de entonces, utilizando como sustrato la esperanza y la fe en que la constitución de este tipo de organización europea ayudaría a conseguir que una tragedia como la Segunda Guerra Mundial no volviera a repetirse, consiguieron que la idea prendiese en casi todos los estratos de la sociedad.

Este germen acabó prosperando en determinadas propuestas que pueden ser consideradas como parte del proceso de integración europea. En este sentido, los primeros movimientos federalistas europeos hundían sus raíces en los principios de autonomía, cooperación y subsidiariedad; como vía de cooperación más que de integración, debido a que su intención era que los Estados conservaran intacta su soberanía, basada en un elemento cultural e identitario común.

## 1.2. EL SURGIMIENTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Como ya adelantamos, la Segunda Guerra Mundial sirvió como acicate para la construcción de una organización a nivel europeo. El número total de víctimas del conflicto supera los setenta millones y, sobre todo, resulta llamativo que en esta ocasión la guerra no se vio limitada al frente, sino que trascendió al ámbito civil con la utilización de las bombas a través de la aviación, por lo que ya no solo se encontraban en la balanza las vidas de los soldados, sino que la muerte acechaba a cualquiera en aquel momento. Posiblemente esto sirvió como aliciente para que determinados sectores de la población, que hasta entonces estaban al margen de los conflictos bélicos que ellos mismos propiciaban, sintieran en sus propias carnes la realidad de la guerra y, en consecuencia, propugnasen la necesidad de instaurar la paz en el continente.

Aunque el conflicto bélico había acabado, la situación distaba mucho de ser pacífica: encontrábamos una Europa dividida longitudinalmente, pues la mitad occidental adoptó el liberalismo y se vio influida por el régimen estadounidense, mientras que la mitad oriental fue dominada por el régimen soviético comunista. Debido a la situación ruinososa que experimentó el continente europeo tras la Guerra, esta área geográfica se había convertido en el nuevo objetivo para la influencia las dos superpotencias contemporáneas y, en vista de las posibilidades de crecimiento hacia el oeste de la zona de influencia de la URSS, los Estados Unidos presentaron en junio de 1947 el *Plan de Reconstrucción Europea*, también conocido como *Plan Marshall*, para fomentar el crecimiento económico europeo con el pago directo por parte del Gobierno norteamericano a los exportadores que comerciaran con sus productos con los Gobiernos o fabricantes europeos. Fueron dieciséis los Estados europeos que se reunieron tras poco tiempo para tratar sobre el tema, con excepción de Alemania, España y los países orientales<sup>2</sup>; así como posteriormente vio la luz la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, 1948) para alcanzar una gestión común de las ayudas norteamericanas, a la que se unió Alemania un año después, y en la que participaban, aunque en este caso sin derecho a voto, Estados Unidos y Canadá; y que, además, debe ser concebida como la antecedente de la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). Pero, además del aspecto económico que resulta evidente, debemos concebir el *Plan Marshall* como la primera oportunidad que los Estados europeos tuvieron para experimentar los resultados favorables del trabajo conjunto, como factor de atracción para avanzar en el proceso de integración europea.

En este mismo contexto se celebró el Congreso de Europa en La Haya (1948), que fue presidido por Winston Churchill. Surgió como una iniciativa intelectual, por lo que carecía de carácter gubernamental; pero en ella se apuntaron claramente los dos modelos que podían servir como inspiración para conformar el futuro de Europa: la integración federal y la cooperación intergubernamental.

2 En este caso, debemos tener en cuenta que diversos países, como Polonia o Checoslovaquia, se encontraban ya bajo la dominación soviética y, por tanto, pese a que en un principio se manifestaron a favor de recibir las ayudas norteamericanas, las presiones ejercidas por la URSS hicieron que finalmente las rechazaran.

El objetivo del modelo de cooperación intergubernamental era conservar plenamente la soberanía de los Estados miembros. Su característica más representativa es la toma de decisiones a través de la regla de la unanimidad, ya que esta suponía que ningún Estado podría ser obligado a acatar una decisión sobre la que hubiera votado en contra. Por el contrario, el modelo de integración federal pretendía conseguir la reproducción del esquema típico del federalismo estatal, mediante la cesión de parcelas de soberanía de los Estados miembros hacia la organización supraestatal que se pretendía crear. El elemento más característico de la integración federal se corresponde con la regla de la mayoría y, por tanto, en este caso sí sería posible que algunos Estados tuvieran que acatar decisiones sobre las que hubieran votado en contra.

Sendos modelos de integración hicieron ver la luz a dos organizaciones distintas: los valedores de la cooperación intergubernamental impulsaron la creación del Consejo de Europa (1949), que nació como organización internacional que estaba compuesta por una Asamblea Consultiva que adoptaba decisiones no vinculantes y por un Comité de Ministros cuyas decisiones únicamente eran vinculantes si lograban alcanzar la unanimidad; mientras que en los defensores del modelo de integración federal se encuentra el punto de partida de la propuesta francesa de crear una Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), que puede ser identificada, asimismo, con el germen de lo que hoy en día conocemos como Unión Europea.

### 1.3. LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE SUS TRATADOS

El comienzo del modelo de integración federal propuesto por los franceses se materializó a través de la importantísima Declaración Schuman, presentada el 9 de mayo de 1950 por el Ministro de Asuntos Exteriores Francés, Robert Schuman, con la ayuda de Jean Monnet. Aprendiendo de los errores cometidos con el Tratado de Versalles, su intención no era el aislamiento y el castigo de Alemania, sino que pretendían conseguir la puesta en común de las competencias sobre el carbón y el acero y alcanzar, en último término, la integración de la nación germana para facilitar su control<sup>3</sup>. El elemento más importante que contiene esta declaración se corresponde con la idea de crear una Europea federal, pero no de una vez, sino a través de pequeños pasos, comenzando con una integración de tipo económico y confiando en las tesis funcionalistas, que propugnaban que la efectividad de la integración económica respecto de ámbitos concretos acabaría produciendo un efecto de *spill over*, es decir, que acabaría *extendiéndose* paulatinamente, poco a poco, hacia un número de sectores cada vez mayor<sup>4</sup>.

La declaración francesa consiguió atraer la atención de Alemania, Italia y los tres Estados del BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Estos seis Estados firmaron el 18 de abril

3 El carbón y el acero son elementos esenciales tanto para la reconstrucción inmobiliaria, como para la industrialización y la conexión del continente europeo mediante las vías ferroviarias; así como son componentes imprescindibles de la industria armamentística.

4 Para una mejor comprensión de las distintas teorías que existen sobre la integración europea, podemos consultar el artículo de Ciosa, C. (1994). ... 'E pur si muove: Teorías sobre la integración europea, *Revista de Estudios Políticos*, 85, pp. 339-364.

de 1951 el Tratado de la CECA, que entró en vigor el 23 de julio de 1952; así como debemos señalar que Jean Monnet, quien fue el autor intelectual de la Declaración Schuman, fue nombrado presidente de la Alta Autoridad. La CECA se fundamentaba en el establecimiento de un mercado común que compartiera objetivos únicos y en la creación de unas instituciones propias que estaban dotadas de poderes eficaces, pero cuyo ámbito quedaba circunscrito a un sector muy limitado.

Tal fue el éxito de la CECA que el Reino Unido, que en principio rechazaba formar parte de ella, firmó un acuerdo de asociación en 1954. Pero nació con un ámbito temporal delimitado, ya que su propio Tratado establecía que expiraría transcurridos 50 años desde su creación, por lo que desapareció en 2002. Sin embargo, su ámbito material fue reconducido al Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y actualmente se encuentra recogido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Tras la creación de la CECA, teniendo en cuenta las necesidades de aquel momento, se produjeron dos intentos fallidos de profundización del proceso de integración europea: la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea (CPE). Ambas surgen por el cambio de paradigma que se produjo tras la Segunda Guerra Mundial, ya que el panorama internacional, hasta entonces dominado por los países de la Europa occidental, se encontraba ahora en manos de dos polos opuestos: Estados Unidos y la URSS. Temerosos de su injerencia y de la posible reactivación militar alemana, varios países –Francia, Reino Unido y BENELUX– firmaron el Tratado de Bruselas (1948); así como se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, 1949); pero estas dos iniciativas no pueden ser consideradas como parte del proceso de integración europea.

La Comunidad Europea de Defensa (CED) surgió como una iniciativa de Winston Churchill en el seno del Consejo de Europa, para la creación de un ejército europeo en el que también participase Alemania. En un principio Francia se mostró reacia a aceptar esta posibilidad, pero acabó recapacitando y en 1952 se firmó el Tratado de la CED. Sin embargo, crear un ejército europeo suponía la cesión de una de las parcelas de soberanía que habían pertenecido tradicionalmente a los Estados, como es el ámbito de la defensa; y, por tanto, se apostó por la creación de la Comunidad Política Europea (CPE) para suplir esta falta de legitimidad democrática. Una vez determinado el rumbo, era necesaria su ratificación mediante la votación en los distintos parlamentos nacionales y, aunque esta ya había resultado favorable en cuatro de los países, en el caso de Francia –donde se habían producido diversos cambios político y había llegado al poder el general Charles De Gaulle, que consideraba la iniciativa como un atentado contra la soberanía francesa– la Asamblea francesa acabó rechazando la ratificación del Tratado de la CED en agosto de 1954 y, con ello, se abandonó también la creación de la CPE.

La solución alternativa se alcanzó con la adhesión de Italia y Alemania al Tratado de Bruselas (1954) que fue modificado con los cuatro Protocolos de París y pasó a denominarse Unión Europea Occidental. Esta entidad permitía el rearme alemán aun con estrictos límites y fue de ayuda para conseguir el ingreso del país germano a la OTAN (1955).

El 25 de marzo de 1957 se firmaron los Tratados constitutivos de las dos Comunidades Europeas: por un lado, la Comunidad Económica Europea (CEE); y, por otro, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM). Tanto el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) como el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA) entraron en vigor para los seis países firmantes el 1 de enero de 1958. Aunque en un principio convivieron tres Comunidades Europeas, la llegada del plazo de expiración del Tratado de la CECA en 2002 provocó que solo quedaran la CEE y EURATOM.

En el año 1965 se firmó el Tratado de Fusión de los Ejecutivos, con el que se dotó de unidad política a las Comunidades Europeas. Aunque mantenían naturalezas jurídicas diferenciadas, como organizaciones internacionales separadas, las tres pasaron a compartir el mismo proyecto.

Ese mismo año tuvo lugar lo que se conoce como *crisis de la silla vacía*: el General de Gaulle se opuso al paso de la mayoría cualificada para adoptar determinadas decisiones y usó la estrategia que dio nombre a esta *crisis*, pues decidió no enviar a los representantes franceses durante seis meses y, con ello, provocó en la práctica la paralización de la actividad de las Comunidades Europeas, ya que existía la regla de que todos los Estados miembros debían estar representados. Para poner fin a esta *crisis de la silla vacía*, los Estados acabaron firmando el compromiso de Luxemburgo (1966) sobre la adopción de decisiones por mayoría cualificada, mediante el cual acordaron que en aquellos supuestos en los que estuvieran en juego intereses de gran relevancia para una o más de las partes, los miembros del Consejo debían esforzarse por alcanzar una solución que contentara los intereses de todos en un plazo razonable.

Aunque con matices, esto supuso el primer paso para abandonar el intergubernamentalismo y para avanzar hacia la integración europea. En la actualidad existen varios ámbitos que siguen estando reservados para la vertiente intergubernamentalista, pues requieren alcanzar la unanimidad para la toma de decisiones. Esto ocurre, por ejemplo, respecto de la política exterior y de seguridad común (PESC), salvo algunas excepciones claramente delimitadas; la adhesión a la Unión Europea; las finanzas de la Unión Europea; o determinadas disposiciones relativas al ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI).

Por otro lado, Reino Unido trató de captar a los miembros de la OECE que no pasaron a formar parte de las Comunidades Europeas para formar otra organización. De esta manera, el Reino Unido creó (1960) la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA), junto con Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal y Suiza. Aunque, viendo las perspectivas de éxito del proyecto de integración europea, Reino Unido solicitó por primera vez el ingreso en las Comunidades Europeas poco después (1961), e igual sucedió poco después el resto de los miembros de la EFTA; pero su ingreso no fue posible por la oposición de Francia, ya que el General De Gaulle se mostraba desconfiado de las verdaderas intenciones escondidas tras la solicitud de adhesión de los británicos. Por el carácter personalista de la política gala contemporánea, la dimisión del General De Gaulle, con el subsiguiente ascenso al poder de Georges Pompidou, provocó que se flexibilizara la postura de este país y comenzó la primera ampliación de las Comunidades Europeas: aunque las negociaciones comenzaron en 1970, la firma del Tratado de Adhesión no se produjo hasta 1972, así como no entró en vigor hasta el 1 de

enero de 1973. Por tanto, será a partir de esta última fecha cuando el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se integraron a unas Comunidades Europeas que en aquel momento pasaron a contar con nueve miembros<sup>5</sup>.

Pese a lo que algunos creen, el primer referéndum sobre la retirada del Reino Unido del proceso de integración europea no tuvo lugar en 2016, sino que ya en el año 1975 el partido laborista le preguntó al pueblo británico sobre la permanencia en las Comunidades Europeas. Aunque el resultado del referéndum fue favorable a la permanencia de este país en el seno de la integración europea, sí que lograron la concesión de diversas ventajas para el Reino Unido en las Comunidades, que fueron aumentadas pocos años después con el ascenso al poder de Margaret Thatcher.

Con el tiempo fue superándose la consideración del proceso de integración europeo como una unión exclusiva entre Estados, en parte gracias a la introducción del principio ciudadano que más adelante dará lugar a la ciudadanía de la unión, como conjunto de derechos y obligaciones derivados de la pertenencia del Estado miembro a la Unión Europea.

Varios Estados cercanos del sur de Europa se encontraban bajo regímenes autoritarios y, por ello, resultaba imposible su integración; pero España, Portugal y Grecia, con el fin de sus respectivas dictaduras, consiguieron pasar a formar parte de las Comunidades Europeas. En el caso de Grecia no transcurrió mucho tiempo entre el comienzo de las negociaciones (1975), la firma del Tratado de Adhesión (1979) y la entrada en vigor de este (1981); pero en el caso de Portugal y España, como consecuencia de la dificultad de las negociaciones, sí que se produjo una dilación temporal mayor entre la apertura de las negociaciones (1977), la firma del Tratado de Adhesión (1985) y la entrada en vigor del mismo (1986), teniendo en cuenta que, adicionalmente, se previó un periodo transitorio de diez años. Como resultado, nos encontramos con que el número de miembros de las Comunidades Europeas se había ampliado a doce.

En 1984 vio la luz el denominado *Proyecto Spinelli*, como un intento de crear un Tratado de la Unión Europea. Aunque no tuvo éxito, algunos de los aspectos que contenía influyeron en gran medida en la evolución de los sucesivos Tratados del proceso de integración europea.

Tras ello el Consejo Europeo convocó una Conferencia intergubernamental (1985) para la creación de un nuevo Tratado y, así, vio la luz lo que se conoce como Acta Única Europea (AUE), cuyo texto fue aprobado en 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987. Es una reforma con gran relevancia y recibió esta denominación porque afectó a numerosos Tratados y se configuraba como un texto convencional único. Como señala Mangas Martín, las reformas afectaron a todas las instituciones, pues insertó de facto el Consejo Europeo en la estructura de los Tratados constitutivos, pero sin reconocerle estatus de institución; atribuyó nuevas competencias a las Comunidades para alcanzar un verdadero mercado interior y único, eliminando las barreras no arancelarias (físicas, técnicas y fiscales); e incluyó por primera vez la regulación de la cooperación política en materia de política exterior<sup>6</sup>.

5 El resultado negativo del referéndum celebrado en Noruega hizo imposible la adhesión de este país a las Comunidades Europeas.

6 Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (10ª ed.). Madrid: Tecnos, p. 38.

El nuevo concepto de mercado interior y único, redefinido como un “espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estarán garantizadas”; hizo surgir la necesidad de crear una moneda común. Como consecuencia, el Consejo Europeo anunció (1989) que en unos años se celebraría una nueva Conferencia Intergubernamental con el objetivo de crear una Unión Económica y monetaria (UEM). Hemos de tener en cuenta que en aquel momento se produjeron diversos hechos relevantes al Este de las Comunidades Europeas, entre los que debemos resaltar la caída del muro de Berlín (1989). La reunificación germana aceleró el ritmo del proceso de integración, porque el aumento del peso político de la nueva Alemania hacía surgir temores sobre la posible destrucción de las Comunidades Europeas.

La siguiente reforma tuvo lugar poco tiempo después, de modo que el Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, fue acordado por el Consejo Europeo en diciembre de 1991 y se firmó en febrero de 1992; y aunque preveía la entrada en vigor el 1 de enero de 1993 si para esa fecha todos los Estados miembros lo habían ratificado, en la práctica esto no sucedió, por lo que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Maastricht provocó reformas constitucionales en varios Estados<sup>7</sup> y tiene una gran relevancia por diversos motivos:

- Desde el punto de vista jurídico, es considerado el acto fundador de la Unión Europea, aunque solo sea desde el punto de vista estructural, pues aún carecía de personalidad jurídica propia. Esta Unión descansaba sobre tres pilares: el pilar comunitario, compuesto por las tres Comunidades Europeas; y los dos pilares adicionales, de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y la CAJAI (Cooperación en los ámbitos de Justicia y de los asuntos de Interior). Simbólicamente, retiró también uno de los términos que componían la denominación de la Comunidad Económica Europea, por lo que a partir de entonces recibía la denominación de *Comunidad Europea*, y esto servía para dar fe del papel político que dicha institución debía asumir en el proceso de integración. Por último, debemos señalar que llevó a cabo la ampliación del ámbito competencial comunitario.
- Desde el punto de vista político, consolidó el proceso de democratización de la Unión Europea mediante la introducción del procedimiento ordinario de codecisión, que suponía la incorporación del estatus del Parlamento Europeo como colegislador de la Unión; así como con la creación del estatuto de la ciudadanía europea para los nacionales de los Estados miembros.
- En el plano económico, recogía aquellas disposiciones necesarias para adoptar la unión monetaria, que se materializarían más adelante con la introducción del *Euro* en 1999, aunque la moneda común no se puso en circulación hasta el 2002.

7 Por ejemplo, en España fue necesario modificar el artículo 13.2 de la Constitución para admitir que los ciudadanos del resto de Estados miembros tuvieran derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales.

La cuarta ampliación tuvo lugar poco después, ya que Austria, Finlandia y Suecia presentaron las respectivas solicitudes de adhesión en 1992 y 1993, pero las negociaciones concluyeron con la firma del Acta de Adhesión (1994), que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Noruega volvió a solicitar su adhesión, pero de nuevo el resultado del referéndum fue negativo, por lo que esta no fue posible; y algo similar ocurrió con Suiza, que presentó su candidatura en 1992, pero la retiró poco tiempo después debido al resultado desfavorable del referéndum que celebraron sobre su incorporación al Espacio Económico Europeo (EEE). A partir de 1995 la Unión Europea pasó a contar con quince Estados miembros.

Teniendo en cuenta el éxito que entonces estaba experimentando el proyecto de integración europea, las élites intelectuales pensaron que el siguiente paso sería la verdadera constitucionalización del mismo. Surgió la idea de crear un proyecto de Constitución europea en el seno del Parlamento Europeo (1994), pero precisamente por la gran sensibilidad política que acompaña al término que eligieron –*constitución*– no fue posible su aprobación en el Consejo Europeo.

Tras ello, siguieron por la senda tradicional, consistente en la realización de las sucesivas reformas a través de nuevos Tratados. El siguiente fue el Tratado de Ámsterdam, que se adoptó en octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 y sirvió para reformar el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunos actos conexos. Su creación se produjo en un contexto en el que existían dos tipos de preocupaciones: por un lado, las críticas al proceso de integración europea por la necesidad de llevar a cabo modificaciones de tipo institucional; y, por otro, la preocupación por el elevado número de países del centro y del este de Europa cuya intención era incorporarse a la integración europea. Sin embargo, la reforma no fue capaz de calmar estas preocupaciones, pues no incorporó las reformas de tipo institucional para hacer frente a la perspectiva de ampliación; pero, a pesar de ello, incorporó elementos importantes: reconocimiento expreso de la competencia en materia de violación de derechos fundamentales al Tribunal de Justicia de la UE; ampliación y simplificación del procedimiento de codecisión, otorgando más poder al Parlamento Europeo; fundamentación de la Unión Europea en los valores reconocidos en el artículo 2 TUE y la creación de un mecanismo para sancionar a los Estados miembros que los vulneren, que está recogido en el artículo 7 TUE; introducción de una nueva vía para avanzar en la integración, lo que se conoce como cooperación reforzada<sup>8</sup>; y, por último, introducción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en el pilar comunitario, de modo que pasan a formar parte de las competencias de la Unión materias como los controles de las fronteras exteriores y políticas como la de inmigración o la de visados.

Debido a su fracaso en el ámbito institucional, el propio Tratado de Ámsterdam añadió un “Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación” que anunciaba la celebración de una nueva conferencia intergubernamental. Esta tuvo lugar en el año 2000 y trajo consigo la posterior firma del Tratado de Niza (2001), que entró en vigor el 1 de febrero de

8 La cooperación reforzada es una vía mediante la cual varios Estados miembros pueden, de manera voluntaria (y de igual manera el resto puede unirse más adelante), organizar una cooperación más amplia a la que prevén los Tratados respecto de una política concreta, con la excepción de aquellas en las que la Unión Europea tiene competencia exclusiva. Se configura, por tanto, como una forma de acelerar en el proceso de integración europea y, a raíz de ella, surge el concepto de *Europa a varias velocidades*.

2003 y reformaba el TUE. Las principales modificaciones se corresponden con la introducción de un número mayor de asuntos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada, lo que a su vez supone una disminución del número de asuntos decididos por la regla de la unanimidad; la modificación del peso de los Estados en las votaciones que se llevaban a cabo por mayoría cualificada, que supuso la configuración del reparto de poder entre los Estados miembros; y la reforma del Tribunal de Justicia para hacer frente al aumento del número de asuntos que le sometían y evitar que se produjera una excesiva dilación a la hora de resolverlos.

Durante el transcurso de la celebración del Tratado de Niza tuvo lugar otro hecho que también debe ser señalado. El Consejo Europeo de Colonia, a petición del Parlamento Europeo, acordó redactar una carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, que hasta aquel momento no existía formalmente. Decidieron, además, utilizar una vía más transparente y abierta para crearla, de modo que descartaron la celebración de una conferencia intergubernamental y apostaron por celebrar una Convención, una suerte de asamblea en la que confluían la legitimidad democrática y el peso intergubernamental, pues reunió a representantes de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de los Gobiernos y de la Comisión. Sin embargo, esta Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) no fue incluida en el texto del Tratado de Niza como resultado de la oposición británica y, por tanto, carecía de carácter jurídico vinculante y se configuraba como un documento político.

Aunque no llegó a ser ratificado, las ideas que apuntaban hacia la necesidad de crear un texto de naturaleza constitucional para la Unión Europea acabaron cristalizando en la firma del Tratado (de Roma) por el que se establece una Constitución para Europa (2004). La vía utilizada para crear este Tratado tuvo un carácter novedoso, pues en la segunda de las tres fases de las que se compuso, previa a la celebración de la Conferencia Intergubernamental, se celebró una Convención, al estilo de lo ocurrido con la CDFUE, en la que confluían las legitimidades estatales y supraestatales. Sin embargo, no debemos olvidar que en el hipotético caso de que se hubiera aprobado y la Unión Europea hubiera avanzado en cuanto a la integración, habría continuado siendo una organización internacional con competencias limitadas –por mucho que estas se ampliaran– por la atribución de los Estados miembros que, en definitiva, son los *dueños de los tratados*.

Este Tratado dotaba de personalidad jurídica a la Unión Europea y llevaba a cabo una importante tarea codificadora y de simplificación de la arquitectura institucional, así como dotaba de valor jurídico vinculante a la CDFUE. Sin embargo, como consecuencia de las sensibilidades políticas que suscitaron tanto la nomenclatura como el contenido del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, los referendos necesarios para que este fuera ratificado en el seno de los Estados miembros no obtuvieron resultados favorables, incluso en varios de los Estados fundadores, como ocurrió en Francia y Países Bajos. Ante este fracaso, el Tratado fue *abandonado* y el Consejo Europeo decidió convocar una nueva Cumbre Intergubernamental para decidir en qué sentido debía avanzar ahora el proyecto de integración europea; pero con la idea clara de que en esta ocasión habían de renunciar a la vía convencional, devolviendo de nuevo la exclusividad en cuanto a la competencia para reformar los tratados a la legitimidad estatal.

El Consejo Europeo de Copenhague estableció en junio de 1993 una serie de condiciones que debían cumplirse para que un Estado pudiera adherirse a la Unión Europea. Dichos requisitos recibieron el nombre de *criterios de Copenhague* y son los siguientes: la existencia de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y la protección y respeto de las minorías; que posean una economía de mercado que esta sea funcional; que tengan la capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas de mercado en el seno de la Unión Europea; y que tengan capacidad para responder a las obligaciones derivadas del acervo comunitario.

Las negociaciones correspondientes al quinto proceso de ampliación de la Unión Europea se iniciaron en 1998, pero al poco tiempo de comenzar las instituciones europeas adquirieron consciencia de la verdadera distancia que existía entre algunos de los Estados que pretendían adherirse y aquellos Estados que ya eran miembros de la Unión Europea. Como consecuencia, junto con los *criterios de Copenhague* la Unión sometió la adhesión de este gran número de Estados a una serie de condicionalidades (económicas, políticas, jurídicas, etc.), de manera que dichos Estados únicamente podrían convertirse en miembros de la Unión si los habían cumplido con carácter previo. En este contexto, fueron diez los Estados que firmaron el Tratado de adhesión (2003), que entró en vigor el 1 de mayo de 2004: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta. Con ello nos encontramos ante una Unión Europea que contaba ya con veinticinco miembros y que, además, adquirió consciencia del peligro de lo que se conoce como *paradoja de Copenhague*: aunque la Unión Europea exige una serie de requisitos que los Estados deben cumplir para adherirse a ella, una vez se ha producido la adhesión no existe ningún mecanismo de control respecto del cumplimiento de estos requisitos. Por tanto, en la siguiente ampliación, correspondiente a Rumanía y Bulgaria, el Tratado de Adhesión (2003), que entró en vigor el 1 de mayo de 2004, fue acompañado del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV), que se configura como un seguimiento post-adhesión a través de la elaboración de informes periódicos, que permitían que la Unión se asegure del cumplimiento de las condicionalidades impuestas<sup>9</sup>. La última adhesión fue la de Croacia, que pasó a formar parte de la UE mediante la firma de su correspondiente Tratado de Adhesión en 2011, que entró en vigor el 1 de julio de 2013. Fue en aquel momento cuando la Unión Europea alcanzó los veintiocho Estados miembros, el número de integrantes más alto de su historia, ya que este disminuiría poco después –hasta los veintisiete– con la retirada del Reino Unido.

En cuanto a la evolución de los Tratados, esta culmina con la firma del Tratado de Lisboa (2007), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, con el que se modificaron los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, teniendo en cuenta que rebautizó este último como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Debemos resaltar que, a diferencia de lo que ocurría con el nonato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que sí pretendía llevar a cabo una tarea codificadora, el Tratado de Lisboa no substituyó los Tratados que reformaba ni creó un cuerpo normativo único, sino que se limitó a enmendar

9 Rumanía y Bulgaria eran dos Estados que, según las instituciones de la Unión, debían avanzar aún en cuanto a la reforma judicial, la corrupción y, en el caso de Bulgaria, la delincuencia organizada.

los textos de los Tratados ya existentes. Por ello, cuando hacemos referencia al TUE y al TFUE hemos de tener en cuenta que estos no se corresponden con el Tratado de Lisboa, sin perjuicio de que el tenor literal de muchos de sus preceptos sí que haya sido modificado por dicho Tratado, sino que están conformados por los Tratados constitutivos, cuyo texto literal sí ha sido modificado por las reformas –mediante Tratados– a las que nos hemos referido a lo largo de este tema.

El Tratado de Lisboa, pese a que mantenía gran parte de los contenidos del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, logró *maquillar* aquellos aspectos más sensibles desde el punto de vista político (como los símbolos propios de la Unión Europea, la existencia de normas jurídicas con una nomenclatura similar a las nacionales, la existencia de un cuerpo normativo único que además recibía el nombre de constitución, etc.); de modo que no hubo problemas en su ratificación.

Entre las principales reformas que llevó a cabo el Tratado de Lisboa se encuentran la desaparición de la estructura de los pilares (salvo el EURATOM), de modo que a partir de entonces la Unión Europea se concibe como una organización supraestatal con personalidad jurídica propia; la dotación a la CDFUE del mismo valor jurídico que los Tratados Constitutivos<sup>10</sup>; la institucionalización del Consejo Europeo; o el aumento del poder del Parlamento Europeo. Adicionalmente, debemos señalar que este Tratado de Lisboa, a diferencia de lo que había ocurrido en anteriores ocasiones, no preveía que se celebrara una futura Conferencia Intergubernamental, sino que fue creado con vocación de permanencia.

Formalmente esto fue así, ya que desde entonces únicamente se ha modificado de manera puntual el artículo 136 TFUE para hacer frente a la crisis económica; pero, en la práctica, se han llevado a cabo lo que el profesor Moreno González ha denominado *huidas del marco comunitario*, esto es, la utilización de cauces distintos a la reforma de los Tratados Constitutivos para modificar la estructura de la Unión Europea. Una de estas *huidas* se corresponde con la celebración de dos Tratados intergubernamentales de carácter complementario: el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) respecto de los países del euro; y el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), del que podían formar parte todos los Estados miembros y del que, finalmente, únicamente se quedaron fuera la República Checa y el Reino Unido<sup>11</sup>.

Estas reformas puntuales, por desgracia, no han sido suficientes para adaptar la estructura y el funcionamiento de la Unión Europea a los nuevos retos que han ido surgiendo. Por tanto, se ha retomado el impulso reformador y en la actualidad estamos inmersos en la Conferencia sobre el futuro de Europa, como receptáculo de las opiniones de todos, tanto ciudadanos como expertos, para luego resonar en el seno de las instituciones de la Unión Europea y, de esta forma, dotar de –al menos apariencia de– legitimidad democrática a este nuevo proceso de reforma de los Tratados.

10 Con las especificidades que veremos en el Tema 3.

11 Moreno González, G. (2019). *Estabilidad presupuestaria y constitución: Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Madrid. Tirant lo Blanch.

## TEMA 2

### EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

- 2.1. LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA
- 2.2. LOS VALORES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA
- 2.3. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA UNIÓN EUROPEA
- 2.4. LA COOPERACIÓN REFORZADA
- 2.5. LA ADHESIÓN Y RETIRADA DE LOS ESTADOS MIEMBROS
- 2.6. LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS
- 2.7. EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL
- 2.8. LOS MEDIOS PERSONALES DE LAS INSTITUCIONES Y LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

Tras estudiar cómo ha evolucionado la Unión Europea, desde su surgimiento y hasta el día de hoy, estamos ya en condiciones para comenzar con un análisis detallado de su configuración actual. Para ello, el primer paso se corresponde con la exposición de los elementos generales de la Unión y, por tanto, analizaremos los siguientes aspectos: la estructura resultante de la evolución del proceso de integración; los valores, objetivos y principios básicos de la Unión Europea; la cooperación reforzada; el procedimiento de adhesión y retirada de los Estados miembros; las competencias de las Instituciones de la Unión y su relación con las competencias de los Estados miembros; el régimen lingüístico en el sistema institucional; y los medios personales de las Instituciones.

#### 2.1. LA ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya adelantamos en el primer tema, gracias al Tratado de Lisboa desapareció la estructura de pilares (Comunitario, PESC y CAJAI) y la Unión Europea fue dotada de personalidad jurídica propia, conforme a lo establecido en el artículo 47 TUE. El artículo 335 TFUE desarrolla este aspecto y establece que la Unión Europea *gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión. No obstante, la Unión estará representada por cada una de las instituciones, en virtud de la autonomía administrativa de estas, para las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de las mismas. Sin embargo, continúa sujeta a la limitación que se deriva del principio de atribución, de modo que no podrá actuar en aquellos ámbitos de soberanía que aún no han sido cedidos por los Estados*

miembros, esto es, queda fuera de su alcance toda aquella competencia que los Tratados no le hayan atribuido.

Debido a que dedicaremos una lección a cada una de ellas, por ahora nos limitaremos a enumerar las distintas instituciones que componen la Unión Europea. El Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por un lado, son las principales responsables de la toma de decisiones y de la dirección de la administración de la Unión, mediante la participación de las mismas –cada una con su función específica– en el procedimiento legislativo y en la orientación política. Pero también nos encontramos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como representación del poder judicial de la Unión Europea; el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas Europeo, como instituciones complementarias; así como varios órganos que desempeñan funciones específicas, como son el Comité Económico y Social Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Comité Económico y Financiero, el Defensor del Pueblo Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos, el Comité Europeo de Protección de Datos, etc.

## 2.2. LOS VALORES Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los valores de la Unión Europea están recogidos en el artículo 2 TUE:

*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 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.*

De manera más concreta, el valor del Estado de Derecho se concreta en la consideración de la Unión Europea como una auténtica Comunidad de Derecho, *en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*, como señaló el Tribunal de Justicia en la Sentencia (asunto 294/83) de 23 de abril de 1986, *Partido ecologista Los Verdes c. Parlamento Europeo*.

También son referenciados en los artículos 21, 32 y 42.5 TUE, respecto de la acción exterior de la Unión Europea. Se supone que estos valores están configurados como presupuestos básicos que deben guiar el avance de la totalidad del proyecto de integración europeo y, de esta forma, su respeto se configura como una obligación común, tanto para las instituciones de la Unión Europea como para los Estados miembros. Como consecuencia, su cumplimiento se ha convertido en un requisito insalvable para la adhesión de nuevos Estados miembros, como dispone el artículo 49 TUE:

*Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.*

*Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

Asimismo, se establece un mecanismo de control a posteriori, pues los valores del artículo 2 TUE pueden ser protegidos a través del instrumento contenido en el artículo 7 TUE:

1. *A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.*

*El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.*

2. *El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*
3. *Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

*Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.*

4. *El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*

5. *Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>12</sup>.*

La existencia de una serie de valores que sirven como sustrato al proyecto de integración europea hace que adquiramos consciencia de que, aunque el proceso comenzó gravitando únicamente alrededor del elemento económico, ahora tiene una dimensión material muy importante que trasciende a este plano, como es la creación de un espacio de paz, volviendo a conectar con los orígenes del surgimiento de las iniciativas europeístas tras la Segunda Guerra Mundial.

Los objetivos de la Unión Europea están recogidos en el artículo 3 TUE:

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.*

12 El artículo 354 TFUE establece que:

*A efectos del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión, el miembro del Consejo Europeo o del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate no participará en la votación y el Estado miembro de que se trate no será tenido en cuenta en el cálculo de la tercera parte o de las cuatro quintas partes de los Estados miembros contemplado en los apartados 1 y 2 de dicho artículo. La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de las decisiones contempladas en el apartado 2 del mencionado artículo.*

*Para la adopción de las decisiones contempladas en los apartados 3 y 4 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, la mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del presente Tratado.*

*Cuando, a raíz de una decisión de suspensión del derecho de voto adoptada de conformidad con el apartado 3 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada con arreglo a una de las disposiciones de los Tratados, esta mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del presente Tratado o, si el Consejo actúa a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.*

*A efectos del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen.*

*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.*
6. *La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.*

Se configuran como objetivos de carácter general, diferentes de aquellos objetivos específicos que persiguen cada una de las políticas específicas de la Unión Europea; y se identifican con su razón de ser, como una suerte de justificación de la cesión de competencias por parte de los Estados miembros, por lo que también sirven como elemento de justificación de la utilización de estas competencias por parte de las Instituciones de la Unión Europea. Estos objetivos encuentran su desarrollo en los artículos 7 a 14 del TFUE y se corresponden con una naturaleza más teleológica, ya que representan los fines que justifican el proceso de integración europea, señalando la dirección a la que pretende orientarse la evolución de este.

Aunque tienen eficacia jurídica vinculante en sentido negativo, pues la vulneración de uno de estos objetivos sí que podría servir como base para la impugnación de la legalidad de una norma o acto emanado de las Instituciones de la UE; carecen de esta eficacia en sentido positivo, ya que no se pueden asimilar a una habilitación competencial, de modo que para alcanzar los objetivos de la Unión Europea –contenidos en el artículo 3 TUE y los artículos 7 a 14 TFUE– la actuación de sus Instituciones continúa limitada por el principio de atribución de competencias.

## 2.3. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

### 2.3.1. Principio democrático

Uno de mayores retos presentes lo largo del proceso de integración europeo se corresponde con la necesidad de dotarlo de una mayor legitimidad democrática. El principal caballo de batalla a este respecto se identifica con el aumento de los poderes del Parlamento Europeo, un proceso que ha culminado, tras la reforma del Tratado de Lisboa, con una equiparación casi total con el Consejo en cuanto al poder decisorio. El artículo 2 TUE establece que la democracia es uno de los valores en los que se fundamenta la UE y el artículo 49 TUE

determina que es uno de los requisitos exigidos para la adhesión; pero este principio es desarrollado gracias a otros muchos preceptos.

El artículo 9 TUE establece que:

*La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.*

El artículo 10 TUE establece que:

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.*

El artículo 11 TUE establece que:

1. *Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.*
2. *Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.*
3. *Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.*
4. *Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.*

*Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

El artículo 12 TUE establece que:

*Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:*

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;*
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;*
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;*
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;*
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;*
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.*

Finalmente, debemos señalar que el principio democrático también resulta importante en relación con la acción exterior de la Unión Europea, como podemos extraer de lo dispuesto en el artículo 21 TUE.

### **2.3.2. Principio de respeto de los derechos humanos**

Al igual que ocurría respecto de la democracia, el respeto de los derechos humanos también es considerado como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión Europea (2 TUE), así como uno de los requisitos para la adhesión (49 TUE); pero su concreta configuración es desarrollada por lo dispuesto en el artículo 6 TUE:

- 1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre*

*de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.*

*Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.*

*Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.*

2. *La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados<sup>13</sup>.*
3. *Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.*

Como ya señalamos en el tema anterior, debemos recordar que, aunque su creación se produjo a la vez que la celebración del Tratado de Niza, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) no fue incluida en el texto de este último y, por ello, no obtuvo valor jurídico vinculante. No fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa cuando su estatus jurídico fue elevado hasta el mismo rango que los Tratados Constitutivos, con las especialidades que veremos en el Tema 3. Por su inclusión entre los valores del artículo 2 TUE, tanto su puesta en peligro como su vulneración pueden servir como fundamento para la activación del mecanismo sancionador del artículo 7 TUE.

Pero no solo resulta relevante la existencia de un catálogo de derechos fundamentales en el seno de la Unión Europea, sino que también es necesario que existan las adecuadas vías de protección jurisdiccional que los hagan efectivos en la práctica. En la lección décima nos referiremos a la tutela judicial efectiva.

### **2.3.3. Principio de atribución de competencias**

El principio de atribución de competencias supone que la Unión Europea tiene capacidad para actuar únicamente en la medida en que los Estados miembros le han otorgado competencia para ello. El alcance de este principio está determinado por el tenor literal de los artículos 4.1 y 5.2 TUE:

*(4.1) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.*

13 Para entender adecuadamente esta precisión hay que leer el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia.

*(5.2) En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.*

El Tratado de Lisboa incorporó en el TFUE un catálogo de competencias que sirvió para simplificar este reparto y que actualmente se encuentra recogido en el Título I, que comprende los artículos 2 a 6.

Sin embargo, el principio de atribución de competencias no solo actúa como límite para la Unión en cuanto organización, sino que, además, supone un límite interno, en este caso conformado por el reparto de competencias establecido en los Tratados respecto de sus Instituciones, como señala el artículo 13.2 TUE:

*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 [...].*

### 2.3.4. Principio de igualdad de los Estados Miembros

El artículo 4.2 TUE comienza señalando que la Unión Europea *respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados*, con independencia de sus características, de manera que las normas emanadas de las Instituciones de la Unión deben ser formuladas de manera abstracta. El principio de igualdad de trato de los Estados miembros, aunque exige un tratamiento igual cuando nos hallemos ante situaciones idénticas, sí que admite respuestas diferenciadas en los supuestos en los que se produzcan situaciones distintas, siempre y cuando esto sea aceptado por todos en los Tratados.

Debemos precisar que de esta igualdad no solo se derivan derechos, sino que, como consecuencia, también debe existir igualdad en cuanto a las obligaciones de los Estados miembros. No es posible alegar normas de Derecho interno para justificar el incumplimiento de normas de Derecho de la Unión Europea, ni siquiera cuando se trata de normas constitucionales, como ha señalado el Tribunal de Justicia en muchas ocasiones<sup>14</sup>; pero de la misma forma tampoco es posible alegar el incumplimiento de otro Estado miembro para justificar el propio, por lo que resulta excluido el principio de reciprocidad<sup>15</sup>.

14 Desde la Sentencia Comisión/Bélgica, 102/79, apartado 15; hasta sentencias más recientes, como podemos ver en el apartado 35 de la Sentencia de 8 de abril de 2014, dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-288/12, donde determina que *un Estado miembro no puede invocar disposiciones de su ordenamiento jurídico interno, aunque tengan rango constitucional, para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.*

15 El principio de reciprocidad que resulta propio del Derecho Internacional implica que la validez del acuerdo internacional celebrado entre varios Estados miembros depende de que estos cumplan con las obligaciones se derivan de él. En el caso de la Unión Europea, sin embargo, este principio es excluido porque la validez del Derecho de la Unión Europea no depende del cumplimiento (o no) por parte de los Estados miembros, sino que se configura como un ordenamiento jurídico autónomo, cuyos parámetros de validez se encuentran en el propio Derecho de la Unión Europea, como veremos en la lección décima.

Finalmente, debemos señalar que la igualdad entre los distintos Estados miembros en cuanto a su poder en el seno de la Unión Europea no es absoluta, ya que la introducción de criterios como la población a la hora de determinar el número de miembros del Parlamento Europeo de cada Estado miembro hace que, en la práctica, no todos los Estados tengan el mismo peso a la hora de tomar una decisión.

### 2.3.5. Principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros

El artículo 4.2 TUE establece que:

*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.*

Este derecho de libre organización de los Estados miembros llega a tal punto que también se prevé el derecho de retirada, esto es, el derecho a abandonar la Unión Europea, cuyo único requisito es la voluntad unilateral del Estado miembro en cuestión, como se establece en el artículo 50 TUE. También se materializa en el procedimiento de reforma de los Tratados, ya que será necesario, en cualquiera de sus modalidades, la autorización –o la falta de oposición– de los Parlamentos nacionales para llevarla a cabo, como podemos ver en el artículo 48 TUE.

El principio de respeto a la identidad nacional de los Estados miembros no puede ser esgrimido por estos últimos para justificar el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de los Tratados y del resto del Derecho de la Unión Europea<sup>16</sup>. El encargado de determinar si se está vulnerando o no este principio será el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en su tarea deberá tener en cuenta lo que se conoce como *margen de apreciación*.

### 2.3.6. Principio de cooperación leal

El principio de cooperación leal surge como resultado de la concreción del principio de buena fe en el cumplimiento del Derecho Internacional (*pacta sunt servanda*). Siempre ha estado presente en el proceso de integración europeo y, en el marco de la actual configuración de la Unión Europea, se encuentra recogido en el artículo 4.3 TUE:

16 Para profundizar sobre la evolución del concepto de identidad nacional en el ámbito de la Unión Europea puede ser consultado el artículo de Ragone, S. y Barroso Márquez, J. F. (2022). El giro “reactivo” de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua, *Revista de derecho constitucional europeo*, 37.

*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.*

A partir de este precepto el Tribunal de Justicia ha elaborado una extensa teoría sobre el principio de cooperación leal, caracterizada por la existencia de tres deberes generales para los Estados miembros: en primer lugar, el deber de colaboración activa, que consiste en la obligación de adoptar todas las medidas que sean apropiadas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea; en segundo lugar, el deber de colaboración negativa, que consiste en la obligación de abstenerse a la hora de tomar todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos contenidos en los Tratados; y en tercer lugar, el deber de facilitar a las Instituciones de la Unión el cumplimiento de sus misiones.

### **2.3.7. Principio de subsidiariedad**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 TUE, *el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. De manera más específica, el artículo 5.3 TUE establece que:

*En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.*

Es aplicable respecto de los ámbitos de competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea, así como respecto de las competencias de esta última a la hora de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Por tanto, el principio de subsidiariedad funciona articulando las competencias estatales con las competencias de la Unión Europea, aportando criterios para alcanzar la coordinación del ejercicio de los respectivos poderes, determinando cuándo la Unión Europea debe actuar y cuándo le corresponde a

los Estados miembros; utilizando como criterio la mayor cercanía a los ciudadanos a la hora de determinar de quién es la competencia. No puede identificarse como título de atribución de competencias, ni siquiera como límite para estas, sino que únicamente debe entenderse como el encargado de regular cómo se ejercen dichas competencias. Asimismo, cuando la Unión pretenda ejercer aquellas competencias que no le pertenezcan en exclusiva, el principio de subsidiariedad le exige motivar de manera suficiente por qué tiene una mayor capacidad y alcance para llevarla a cabo, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El artículo 7 de este Protocolo n.º 2 recoge el procedimiento de revisión *a priori* del cumplimiento del principio de subsidiariedad:

1. *El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales o cualquiera de las cámaras de un Parlamento nacional.*

*Cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto.*

2. *Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.*

*Tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse.*

3. *Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta.*

*Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión, para que los tenga en cuenta en el procedimiento:*

- a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Parlamento Europeo y Consejo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión;
- b) si, por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa.

Finalmente, el cumplimiento de este principio también puede ser controlado *a posteriori*, esto es, tras la entrada en vigor del acto en cuestión. En este caso, la competencia recae en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, cuyo contenido es concretado por lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo n.º 2:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por este de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo<sup>17</sup>.*

### 2.3.8. Principio de proporcionalidad

El artículo 5.1 TUE establece que el principio de proporcionalidad es uno de los que rigen el ejercicio de las competencias de la Unión; pero, de manera más específica, el artículo 5.4 TUE establece que:

*En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.*

*Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*

De manera complementaria, el primer párrafo del artículo 296 TFUE establece que:

*Cuando los Tratados no establezcan el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad.*

17 Para llevar a cabo este control, el Tribunal de Justicia habrá de tener en cuenta tres criterios: comprobar la suficiencia (o no) de la acción de los Estados; determinar si la problemática en cuestión tiene una dimensión común; y analizar la eficacia de ambos niveles (estatal o europeo) para concluir cuál de ellos tendría una mayor eficacia a la hora de actuar.

El propio Tribunal de Justicia ha señalado que el principio de proporcionalidad exige que los actos emanados de las Instituciones de la Unión Europea no excedan los límites de lo que resulta apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la norma en cuestión. Adicionalmente, a diferencia de lo que ocurriría con el de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad es aplicable respecto de todo tipo de competencias, con independencia de que sean exclusivas de la Unión Europea o compartidas con los Estados miembros.

### 2.3.9. Principio de solidaridad

El principio de solidaridad se configura como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión, recogidos en el artículo 2 TUE. Aunque los Tratados no lo definen, su razón de ser está conectada con la interdependencia entre los Estados miembros y la consciencia de que para alcanzar el desarrollo común de todos ellos es necesario avanzar en el mismo sentido. Por tanto, sería contraria a la solidaridad una defensa exacerbada de los intereses nacionales si ello implicara, a su vez, perjudicar de forma desproporcionada a los intereses comunes a todos los Estados miembros, identificados con los objetivos de la Unión Europea; pero también actúa en el sentido contrario, de modo que para alcanzar los intereses comunes no se podría perjudicar de manera desproporcionada los intereses de uno de los Estados miembros.

Este principio también se traduce, en el plano económico, en el concepto de cohesión económica, social y territorial; y encuentra cabida, principalmente, en la determinación del presupuesto de la Unión. Sin embargo, el principio de solidaridad –incluida su vertiente económica materializada en la cohesión– no puede ser utilizado para cuestionar la legalidad de las normas del Derecho de la Unión Europea.

También se ve traducido en el plano de la seguridad, ya que el artículo 222.1 TFUE incorpora por primera vez en el Derecho de la Unión Europea una cláusula de ayuda mutua o defensa colectiva:

*La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano [...].*

El contenido de esta cláusula, especificado en los demás apartados del artículo 222 TFUE, ha sido desarrollado por la Decisión del Consejo 2014/415/UE, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad.

### 2.3.10. Principio de equilibrio institucional

Otro de los principios básicos de la Unión Europea, pese a no haber sido recogido de manera expresa por los Tratados, ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, comenzando por la Sentencia del Tribunal de Justicia (9/56) de 13 de junio de 1958, *Meroni*, en la que considera que el equilibrio de facultades *resulta característico de la estructura institucional de las Comunidades*, como una *garantía fundamental concedida por el Tratado*, de modo que *la delegación de una facultad discrecional, confiándola a autoridades*

*distintas de las que fueron establecidas por el Tratado para asegurar y controlar su ejercicio en el marco de sus respectivas competencias, infringe dicha garantía.*

Este principio de equilibrio institucional parece, por tanto, la traducción del tradicional principio de separación de poderes a la estructura institucional de la Unión Europea, en la que no parece acomodarse en la configuración que recibe en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Como veíamos al hilo del principio de atribución de competencias y, en concreto, respecto de sus efectos entre las Instituciones de la Unión Europea (artículo 13 TUE); el principio de equilibrio institucional obliga a estas Instituciones a no inmiscuirse en las competencias que le corresponden al resto. Para ello, habremos de referirnos a la concreta base jurídica que sirve como sustento para los distintos actos de las Instituciones de la Unión Europea, para comprobar si ha sido dictado dentro de las competencias que los Tratados les han asignado. A su vez, este principio de equilibrio institucional exige la colaboración entre las Instituciones de la Unión, como se deriva, por ejemplo, de lo dispuesto en el artículo 295 TFUE<sup>18</sup>.

Uno de los supuestos en los que se ha materializado este principio de equilibrio institucional se corresponde con la legitimación activa del Parlamento Europeo para interponer el recurso de anulación. Esta fue admitida –pese a no estar reconocida expresamente por los Tratados– por el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Chernobyl* (C-70/88), en la que señaló que dotar de esta facultad al Parlamento Europeo suponía perfeccionar el equilibrio institucional, pero sin modificarlo, ya que esto únicamente le corresponde a los Estados miembros a través de la reforma de los Tratados.

### 2.3.11. Principio de transparencia y proximidad

Una de las críticas más sonadas a lo largo de la evolución del proceso de integración europea se corresponde con la falta de transparencia. El sistema decisorio de la Unión Europea era altamente complejo y como resultado era percibido con gran lejanía por parte de los ciudadanos, por lo que también resultaba contrario a las exigencias que se derivan del principio democrático.

En la actualidad, el párrafo segundo del artículo 1 TUE establece que:

*El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.*

<sup>18</sup> El artículo 295 TFUE establece que:

*El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante.*

Asimismo, el principio de transparencia se ha manifestado de manera más concreta gracias a lo dispuesto en el artículo 15 TFUE:

1. *A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.*
2. *Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que este delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.*
3. *Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.*

*El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.*

*Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.*

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.*

*El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.*

Por tanto, este precepto trata de hacer efectivo el principio de transparencia respecto de la actuación de las distintas Instituciones de la Unión Europea.

## 2.4. LA COOPERACIÓN REFORZADA

Como ya adelantamos en el tema anterior, el aumento del número de Estados miembros provocó una mayor diversidad de intereses en el seno de la Unión Europea; y, como resultado, surgieron varias adjetivaciones para el término *Europa* que ayudaban a reflejar esta realidad, por lo que se comenzó a hablar de la *Europa a varias velocidades* o la *Europa a la carta*. La consecuencia lógica de este aumento de los intereses se corresponde con la presencia de determinados Estados miembros que se niegan a avanzar en aspectos concretos de la integración, mientras que otros Estados miembros desean avanzar rápido en ellos. La solución, superando la dinámica anterior de crear protocolos o estatutos diferenciados respecto de aquellos que no

querían evolucionar en el mismo sentido, fue crear el instrumento que conocemos como cooperación reforzada, gracias al Tratado de Ámsterdam, junto con las reformas llevadas a cabo por los Tratados de Niza y Lisboa, que conformaron la redacción actual del artículo 20 TUE:

1. *Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de esta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

2. *La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>19</sup>.*
3. *Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>20</sup>.*

19 El artículo 329 TFUE establece un procedimiento diferente en función de si nos encontramos dentro o fuera del ámbito de la PESC:

*1. Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precizarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados.*

*La autorización contemplada en el párrafo primero para llevar a cabo una cooperación reforzada será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.*

*2. La solicitud de los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco de la política exterior y de seguridad común se dirigirá al Consejo. Será transmitida al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, para que este dictamine acerca de la coherencia de la cooperación reforzada prevista con la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como a la Comisión, para que esta dictamine, en particular, sobre la coherencia de la cooperación reforzada prevista con las demás políticas de la Unión. Se transmitirá asimismo al Parlamento Europeo a título informativo.*

*La autorización de llevar a cabo una cooperación reforzada se concederá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará por unanimidad.*

20 El artículo 330 TFUE establece que:

*Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. La unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con el apartado 3 del artículo 238.*

4. *Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.*

Debemos precisar que el procedimiento para llevar a cabo la cooperación reforzada está recogido de forma más precisa en los artículos 326 a 334 TFUE. Uno de los ámbitos en los que se ha utilizado esta vía de integración diferenciada es la creación de la patente única europea.

La cooperación reforzada se constituye como un arma de doble filo. Por un lado, permite avanzar en determinados aspectos a varios Estados miembros si así lo desean, suponiendo además una especie de *laboratorio* de iniciativas, a las que el resto de los Estados miembros pueden unirse con el paso del tiempo si ven que la iniciativa está triunfando. Sin embargo, en la otra cara de la moneda se encuentra el riesgo de que el proceso de integración se escape del marco de los Tratados de la Unión, para ser desarrollado sobre la base de acuerdos internacionales ajenos al mismo. Por este motivo, se establece como límite el Derecho de la Unión Europea y los intereses del proceso de integración europeo, conforme a lo dispuesto en el artículo 326 TFUE:

*Las cooperaciones reforzadas respetarán los Tratados y el Derecho de la Unión.*

*Las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos.*

## 2.5. LA ADHESIÓN Y RETIRADA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Los criterios de Copenhague fueron institucionalizados con la inclusión de una referencia a los criterios de elegibilidad elaborados por el Consejo Europeo en el artículo 49 TUE; pero este último precepto no solo incluye los requisitos para la adhesión, sino que también prevé el procedimiento a seguir para ello:

*Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.*

*Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a*

*la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

Para valorar esta solicitud se tendrán en cuenta los *Criterios de Copenhague* a los que nos referimos anteriormente. Por tanto, se tendría que comprobar que tengan instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y la protección y respeto de las minorías; que posean una economía de mercado que sea funcional; que tengan la capacidad de hacer frente a la competencia y a las fuerzas de mercado en el seno de la Unión Europea; y que tengan capacidad para responder a las obligaciones derivadas del acervo comunitario.

Debemos tener en cuenta, además, que la vía para la ratificación del Tratado de Adhesión dependerá del ordenamiento jurídico del Estado en cuestión. En el caso de España, por ejemplo, la ratificación de Tratados internacionales está prevista en el artículo 93 de la Constitución.

En cuanto al derecho de retirada o denuncia de los Tratados, el artículo 56.1 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que:

*Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos: a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.*

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), se desarrolló una discusión doctrinal entre los autores que entendían que no existía un derecho de retirada unilateral de los Estados miembros y aquellos otros que entendían que esta posibilidad sí existía. Sin embargo, esta discusión fue zanjada por la redacción actual del artículo 50 TUE, ya que en el mismo se prevé de manera expresa la posibilidad de que los Estados miembros se retiren unilateralmente de la Unión Europea:

1. *Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.*
2. *El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.*
3. *Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de*

*la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.*

4. *A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.*

*La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

5. *Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.*

Parecía casi imposible que uno de los Estados miembros decidiera abandonar la Unión Europea; pero si alguno tenía posibilidades era el Reino Unido, un Estado que tras el referéndum celebrado en 2016 y el transcurso de casi cuatro años, ha *conseguido* retirarse de la Unión Europea<sup>21</sup>.

## 2.6. LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como veíamos en el apartado segundo de este tema, el principio de atribución de competencias se constituye como uno de los fundamentos de la Unión Europea. Por tanto, la Unión Europea únicamente puede actuar sobre la base de una cesión de competencias previa por parte de los Estados miembros a través de los Tratados; de modo que la fuente originaria de la soberanía no se halla en los Tratados, sino que reside en los Estados miembros, ya que estos son los que eligen limitar su soberanía a través de la celebración de estos Tratados, en línea con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1 TUE<sup>22</sup>.

Esto es completado por lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 5 TUE:

1. *La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*
2. *En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.*

21 Para un análisis detallado del Brexit, consultar el capítulo de Barroso Márquez, J. F., y Moreno González, G. (2021): "Tema 12: Nuevos retos para la Unión: crisis económica, Brexit e incertidumbre en las puertas de la nueva década", en *Historia Jurídica de la Integración Europea*, Madrid, Dykinson, pp. 213-238.

22 Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes.

La Unión Europea carece de competencias de carácter general y, por ello, los actos emanados de sus Instituciones deberán estar fundamentados en preceptos concretos de los Tratados que establezcan de forma expresa la competencia de la Unión respecto de esa materia en concreto. Debemos tener claro que no se podrán utilizar como base jurídica los objetivos generales de la Unión contenidos en el artículo 3 TUE, pero tampoco la categorización de las competencias que está contenida en los artículos 2 a 6 TFUE.

Como señalamos, este principio de atribución de competencias también tiene una dimensión interna, ya que las propias Instituciones de la Unión Europea están limitadas por el reparto competencial que los Tratados realizan, como señala el artículo 13.2 TUE:

*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.*

La ausencia de la justificación necesaria en un acto adoptado por las Instituciones de la Unión llevará aparejada la nulidad del mismo; por tanto, podemos decir que existe una obligación de recoger de manera expresa la base jurídica, concretada en el artículo del TFUE en que se fundamenta dicho acto. En la Unión, la cláusula residual se contempla de forma general y a favor de los Estados miembros, según lo dispuesto por el artículo 4.1 TUE:

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.*

Tras exponer las características generales del reparto competencial entre la Unión y los Estados miembros, comenzamos ya con la exposición de la configuración con la que los Tratados han dotado a este reparto de competencias. En primer lugar, el artículo 2 TFUE establece que:

1. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.
2. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.
3. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia.
4. La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de

*seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.*

5. *En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de estos en dichos ámbitos.*

*Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*

6. *El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.*

Por tanto, podemos determinar que el TFUE distingue entre tres tipos principales de competencias: exclusivas de la Unión Europea (apartado 1); compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros (apartado 2); y de apoyo, coordinación o complemento (apartado 5).

Respecto de las competencias exclusivas, sobre las que la Unión Europea goza de una capacidad legislativa plena, estas son delimitadas mediante un sistema de lista cerrada en el artículo 3 TFUE:

1. *La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: a) la unión aduanera; b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; e) la política comercial común.*
2. *La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.*

Respecto de las competencias compartidas, sobre las cuales tanto la Unión Europea como los Estados miembros pueden crear normas jurídicas vinculantes, pero con la especialidad de que, en este caso, la competencia de los Estados miembros aumenta o disminuye en función del nivel de ejercicio de la competencia en cuestión por parte de la Unión Europea<sup>23</sup>; el artículo 4 TFUE establece una enumeración de carácter negativo sobre lo que se entiende como

23 Debemos recordar que, en este sentido, la Unión Europea debe respetar en todo caso el principio de subsidiariedad y, por tanto, este precepto no supone la absoluta privación de este tipo de competencias a los Estados miembros. Como veíamos en el artículo 5.3 TUE, el principio de subsidiariedad solo se aplica a las competencias compartidas y a las competencias de coordinación, fomento y apoyo, pero no a las competencias exclusivas de la Unión Europea.

competencias compartidas y más adelante se refiere a varios ámbitos concretos, aunque no de forma exhaustiva ni excluyente:

1. *La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6.*
2. *Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: a) el mercado interior; b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; c) la cohesión económica, social y territorial; d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; e) el medio ambiente; f) la protección de los consumidores; g) los transportes; h) las redes transeuropeas; i) la energía; j) el espacio de libertad, seguridad y justicia; k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.*
3. *En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*
4. *En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*

Respecto de las competencias de apoyo, coordinación y complemento, en cuyo caso la relación que existe entre la acción de la Unión Europea y la acción de los Estados miembros es de complementariedad, el artículo 6 TFUE establece que:

*La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: a) la protección y mejora de la salud humana; b) la industria; c) la cultura; d) el turismo; e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; f) la protección civil; g) la cooperación administrativa.*

Asimismo, el artículo 5 TFUE establece que:

1. *Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.*  
*Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.*

2. *La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.*
3. *La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.*

Finalmente, debemos hacer referencia a la *vis expansiva* de las competencias de la Unión Europea a través de lo dispuesto en el artículo 352.1 TFUE:

*Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.*

Como consecuencia del carácter evolutivo del proceso de integración europea, cuyo dinamismo es innegable, se prevé la posibilidad de que sea necesario que la Unión Europea actúe para alcanzar uno de los objetivos previstos en los Tratados, pero no se le haya atribuido la competencia necesaria para ello. Sin embargo, esta facultad no es absoluta, sino que encuentra varios límites, como el principio de subsidiariedad (apartado 2); la armonización de las normas nacionales, cuando sea excluida por los Tratados (apartado 3); o los objetivos de la PESC (apartado 3).

Asimismo, debemos tener en cuenta el principio de suficiencia de medios del artículo 3.6 TUE, según el cual la Unión Europea se dotará de los medios necesarios para cumplir sus objetivos; y, por tanto, se hace posible la existencia de la vía de ampliación competencial prevista en el artículo 352 TFUE, pese a que ha recibido numerosas críticas por su utilización abusiva. Debemos señalar que esta cláusula ha sido modificada como consecuencia de la sucesiva reforma de los Tratados, de modo que el Tratado de Lisboa modificó la previa exigencia de consulta al Parlamento Europeo para convertirla en exigencia de aprobación por parte de dicha Institución, lo que supone un avance en cuanto a la democratización de la Unión Europea.

## 2.7. EL RÉGIMEN LINGÜÍSTICO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL

El régimen lingüístico propio de la Unión Europea trae causa de lo dispuesto en el artículo 3.4 TUE, que señala que la Unión Europea *respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística*, así como del principio de igualdad de Estados miembros contenido en el artículo 4.2 TUE.

De forma más precisa, el artículo 55 TUE establece que:

1. *El presente Tratado, redactado en un ejemplar único, en lenguas alemana, búlgara, checa, danesa, eslovaca, eslovena, española, estonia, finesa, francesa, griega, húngara, inglesa, irlandesa, italiana, letona, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, rumana y sueca, cuyos textos en cada una de estas lenguas son igualmente auténticos, será depositado en los archivos del Gobierno de la República Italiana, que remitirá una copia autenticada a cada uno de los Gobiernos de los restantes Estados signatarios.*
2. *El presente Tratado podrá asimismo traducirse a cualquier otra lengua que determinen los Estados miembros entre aquellas que, de conformidad con sus ordenamientos constitucionales, tengan estatuto de lengua oficial en la totalidad o en parte de su territorio. El Estado miembro de que se trate facilitará una copia certificada de estas traducciones, que se depositará en los archivos del Consejo.*

El Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) es publicado en las veinticuatro lenguas oficiales, pero presenta un régimen más especial, pues dependerá del tipo de acto ante el que nos encontremos: si se trata de un acto normativo con alcance general, para que sea válido será necesario que esté publicado en las veinticuatro lenguas oficiales y, en caso de contradicción, podrán compararse las distintas versiones; pero, si nos hallamos ante un acto jurídico dirigido a un Estado miembro o a un grupo de personas concreto, únicamente será auténtica la lengua de dicho Estado.

Encontramos otro ejemplo en el último párrafo del artículo 24 TFUE, que contempla la posibilidad de que todo ciudadano de la Unión Europea se dirija por escrito a cualquiera de sus Instituciones u órganos *en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55*, así como de *recibir una contestación en esa misma lengua*. Sin embargo, aunque está formalmente reconocido, el multilingüismo dista mucho de ser una realidad en el seno de la Unión Europea.

## 2.8. LOS MEDIOS PERSONALES DE LAS INSTITUCIONES Y LA FUNCIÓN COMUNITARIA

La Unión Europea posee una administración única en la que se insertan todos los funcionarios, teniendo en cuenta, además, que estos gozan de un estatuto jurídico único; pero también podemos encontrar contratos temporales para la realización de trabajos concretos, en cuyo caso regirá la relación laboral el régimen contractual concreto que se haya pactado. La vía general de acceso a la función pública de la Unión es el concurso, con la excepción de las altas categorías, que son designadas de manera libre, pero teniendo siempre en cuenta que exista un reparto equitativo entre las distintas nacionalidades. Existen tres categorías de funcionarios: administradores, asistentes y asistentes-secretarios.

Los derechos, las obligaciones y el régimen económico y social aplicable se encuentra recogido en el Estatuto de los funcionarios de la Unión. Lo más relevante se encuentra en lo

referente a las obligaciones, entre las que se encuentran la independencia en el desempeño de sus funciones, la discreción respecto de la información de la que tengan conocimiento por ser funcionarios o la residencia en el lugar de destino. Para evitar los problemas de trato desigual que surgirían si la imposición estuviera sujeta a las reglas de las distintas fiscalidades nacionales, existe una imposición propia en el ámbito de la Unión, así como cuentan con un régimen específico de seguridad social y jubilación. Finalmente, debemos referirnos al régimen de privilegios e inmunidades de los funcionarios de la Unión, contenido en el artículo 11 del Protocolo n.º 7 sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea:

*En el territorio de cada uno de los Estados miembros e independientemente de su nacionalidad, los funcionarios y otros agentes de la Unión:*

- a) *gozarán de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos por ellos realizados con carácter oficial, incluidas sus manifestaciones orales y escritas, sin perjuicio de las disposiciones de los Tratados relativas, por una parte, a las normas sobre la responsabilidad de los funcionarios y agentes ante la Unión y, por otra, a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de los litigios entre la Unión y sus funcionarios y otros agentes. Continuarán beneficiándose de dicha inmunidad después de haber cesado en sus funciones;*
- b) *ni ellos ni sus cónyuges ni los familiares que de ellos dependan estarán sujetos a las disposiciones que limitan la inmigración ni a las formalidades de registro de extranjeros;*
- c) *gozarán, respecto de las regulaciones monetarias o de cambio, de las facilidades habitualmente reconocidas a los funcionarios de las organizaciones internacionales;*
- d) *disfrutarán del derecho de importar en franquicia su mobiliario y efectos personales al asumir por primera vez sus funciones en el país de que se trate, y del derecho de reexportar en franquicia, al concluir sus funciones en dicho país, su mobiliario y efectos personales, con sujeción, en uno y otro caso, a las condiciones que estime necesarias el Gobierno del país donde se ejerza dicho derecho;*
- e) *gozarán del derecho de importar en franquicia el automóvil destinado a su uso personal, adquirido en el país de su última residencia, o en el país del que sean nacionales, en las condiciones del mercado interior de tal país, y de reexportarlo en franquicia, con sujeción, en uno y otro caso, a las condiciones que estime necesarias el Gobierno del país interesado.*

También existen inmunidades y privilegios a favor de los miembros del Parlamento Europeo (artículos 7 a 9) y de los representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de las Instituciones de la Unión Europea (artículo 10).

# TEMA 3

## LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

- 3.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA
- 3.2. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

### 3.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Como ya adelantábamos en la lección primera, la creación de un estatuto de la ciudadanía europea y de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) puede ser identificado como uno de los hitos más relevantes de la profundización en la vertiente material de la integración europea.

En un principio el Derecho de la Unión Europea no recogía formalmente un sistema de protección de derechos humanos. Sin embargo, con el avance del proceso de integración se fue haciendo cada vez más común la existencia de controversias jurídicas que implicaban la vulneración de derechos y libertades que, aunque se encontraban reconocidas y amparadas por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, no hallaban la correspondiente protección en el Derecho de la Unión Europea.

Por ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acabó adoptando una posición característica, que provocó su calificación como *pretor comunitario*, pues incorporó los derechos fundamentales a pesar de que no estaban expresamente previstos en los Tratados. Su jurisprudencia en relación con la protección de los derechos estaba asentada en tres pilares: en primer lugar, los derechos fundamentales se configuran como uno de los principios generales del Derecho comunitario, como señaló en la Sentencia *Stauder* (29/69); en segundo lugar, la protección de estos derechos está inspirada en los principios constitucionales comunes a los Estados miembros, como estableció en la Sentencia *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70)<sup>24</sup>; y, en tercer lugar, los acuerdos internacionales en materia de protección de derechos firmados por los Estados miembros del proceso de integración – como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)– constituyen un elemento de referencia a la hora de interpretar el vacío normativo, como pudo apuntar en la Sentencia *Nold* (4/73).

24 Aunque en principio el propio TJUE había rechazado la remisión a las constituciones nacionales, precisamente por la primacía del Derecho de la Unión Europea, como podemos ver en la Sentencia de 4 de febrero de 1951, *Stork c. Alta Autoridad* (1/58).

Sin embargo, esta solución generaba problemas de seguridad jurídica por la inexistencia de un contenido preciso de estos derechos; pero también resultaba problemática la posibilidad de recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que esto podía dar lugar a una jurisprudencia divergente. Existían dos opciones distintas para solucionar esta problemática: la adhesión de Unión Europea al CEDH, por un lado; y la creación de un catálogo de derechos y libertades propio de la Unión Europea, por otro. Primeramente, para afrontar esta problemática el Tratado de Maastricht incorporó en su artículo F.2 la fórmula acuñada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que actualmente coincide en parte con lo dispuesto por el artículo 6.3 TUE:

*Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.*

También resonaba desde hacía tiempo en las propuestas políticas la idea de la adhesión de la Unión al CEDH. Sin embargo, el Tribunal de Justicia determinó en el Dictamen 2/94 que esta adhesión requería la reforma de los Tratados y, por tanto, el consentimiento expreso de los Estados miembros. Por este motivo, el precepto necesario para comenzar las negociaciones de la adhesión no fue incorporado hasta la reforma que llevó a cabo el Tratado de Lisboa. En la actualidad el artículo 6.2 TUE prevé que la Unión *se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* y que dicha adhesión *no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados*.

Para ello también era necesaria la modificación del CEDH, pues en un principio solo estaba prevista la adhesión de Estados, pero no de organizaciones internacionales. La reforma se produjo con la aprobación del Protocolo adicional n.º 14 en 2004, que incorporó el segundo párrafo del artículo 59 CEDH, en el que se establece de forma expresa que *la Unión Europea podrá adherirse al presente Convenio*.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia acabó frenando el proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos con la emisión del Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, en el que determinó que el acuerdo negociado entre ambas partes era incompatible con las características esenciales del Derecho de la Unión Europea. Entre las objeciones formuladas por el Tribunal de Justicia, podemos señalar las siguientes: el riesgo para la autonomía del Derecho de la UE; las posibles dificultades respecto del mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE; y la ausencia de una vía de coordinación entre los estándares de protección de los derechos previstos en el CEDH y en la CDFUE. Aunque el Tribunal de Justicia utiliza –en calidad de principios generales– los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH, ha dejado claro en la Sentencia *JN (C-601/15 PPU)* que este instrumento jurídico no está integrado formalmente dentro del Derecho de la Unión Europea.

El artículo 52.3 CDFUE establece que:

*En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.*

Por tanto, aunque formalmente no se encuentra integrado dentro del Derecho de la Unión Europea, el CEDH sí que guía la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto de aquellos derechos que no hayan sido desarrollados lo suficiente por la CDFUE. En consecuencia, también debemos prestar atención a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La constante evolución de la integración europea hizo cada vez más evidente la necesidad de crear una carta de derechos propia. El texto resultante, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), fue elaborada en el mismo periodo temporal que el Tratado de Niza, pero nació como una mera declaración política; de modo que no fue hasta el Tratado de Lisboa cuando adquirió el mismo valor jurídico que los Tratados, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6.1 TUE. El proceso de elaboración de la CDFUE fue explicado en la primera lección y, por tanto, nos remitimos a lo allí expuesto. La CDFUE, como norma jurídica propia de la Unión Europea, eliminaba la posibilidad de que el Derecho de la Unión fuera controlado por un órgano jurisdiccional externo y se adaptaba de forma más adecuada al contenido del ordenamiento jurídico de la Unión; pero, en la práctica, seguía la misma dinámica que la jurisprudencia del TJUE y, por este motivo, no nos hallamos ante una ruptura de modelo, sino que se trata de la positivación o concreción del sistema que ya había sido instaurado por la vía jurisprudencial.

La CDFUE está compuesta por el preámbulo y cincuenta y cuatro preceptos, que están organizados en siete capítulos distintos:

- El Título I (*Dignidad*) contiene preceptos sobre la dignidad humana; el derecho a la vida; el derecho a la integridad de la persona; la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes; y la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.
- El Título II (*Libertades*) contiene preceptos sobre el derecho a la libertad y a la seguridad; el respeto de la vida privada y familiar; la protección de datos de carácter personal; los derechos a contraer matrimonio y a fundar una familia; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de expresión y de información; la libertad de reunión y de asociación; la libertad de las artes y de las ciencias; el derecho a la educación; la libertad profesional y el derecho a trabajar; la libertad de empresa; el derecho a la propiedad; el derecho de asilo; y la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.
- El Título III (*Igualdad*) contiene preceptos sobre la igualdad ante la ley; la no discriminación; la diversidad cultural, religiosa y lingüística; la igualdad entre hombres y

mujeres; los derechos del niño; los derechos de las personas mayores; y la integración de las personas discapacitadas.

- El Título IV (*Solidaridad*) contiene preceptos sobre el derecho a la información y consulta de los trabajadores de la empresa; el derecho de negociación y de acción colectiva; el derecho de acceso a los servicios de colocación; la protección en caso de despido injustificado; las condiciones de trabajo justas y equitativas; la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo; la vida familiar y la vida profesional; la seguridad social y la ayuda social; la protección de la salud; el acceso a los servicios de interés económico general; la protección del medio ambiente; y la protección de los consumidores.
- El Título V (*Ciudadanía*) contiene preceptos sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales; el derecho a una buena administración; el derecho de acceso a los documentos; el Defensor del pueblo europeo; el derecho de petición; la libertad de circulación y de residencia; y la protección diplomática y consular.
- El Título VI (*Justicia*) contiene preceptos sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; la presunción de inocencia y los derechos de defensa; los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas; y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.
- El Título VII (*Disposiciones generales que rigen la interpretación y aplicación de la Carta*) contiene preceptos sobre el ámbito de aplicación; el alcance de los derechos garantizados; el nivel de protección; y la prohibición del abuso de derecho.

El contenido de estos preceptos se ve materializado tanto en el TUE como en el TFUE respecto de ámbitos concretos y, sobre todo, vinculados a los objetivos de la Unión Europea. Por ejemplo, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (47 CDFUE), concretado en las obligaciones que de él se derivan, se ve reflejado en el artículo 19.1.II TUE:

*Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.*

Aunque la CDFUE haya recogido de manera expresa los derechos y libertades de la Unión Europea, esto no supone un obstáculo para que el Tribunal de Justicia cree por la vía jurisprudencial nuevos derechos que no se encuentren reconocidos en la CDFUE ni protegidos por el CEDH.

Más allá del contenido concreto de los distintos derechos y libertades reconocidos en la CDFUE, debemos centrar nuestra exposición en las *Disposiciones generales*, ya que serán estos preceptos los que nos otorguen las claves necesarias para entender la interpretación y la aplicación de la Carta.

El ámbito de aplicación está determinado en el artículo 51 CDFUE:

1. *Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, estos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.*
2. *La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados.*

Este precepto se encarga de situar a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en el contexto de los principios del Derecho de la Unión Europea que vimos en la lección anterior. Se reconocen los derechos y libertades, pero con el límite de principios como el de subsidiariedad y el de atribución de competencias. Asimismo, hace hincapié en que la CDFUE en ningún caso puede convertirse en una vía de ampliación de las competencias de la Unión Europea, como ya había establecido el párrafo segundo del artículo 6.1 TUE, pero también señala que las disposiciones que contiene únicamente serán aplicables cuando los Estados miembros estén aplicando el Derecho de la Unión Europea. Esto último actúa como límite para la aplicación de la CDFUE, pero también sirve para reafirmar, en sentido contrario y como ya hizo el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Åkerberg Fransson* (C-617/10), que la existencia del Derecho de la Unión Europea aplicable a una materia concreta lleva aparejada, de forma inherente, la aplicabilidad de la CDFUE a dicho supuesto.

Esta jurisprudencia sufrió un giro inesperado a raíz de la crisis económica. En la Sentencia *Pringle* (C-370/12) el Tribunal de Justicia determinó que los mecanismos creados para aplacarla no formaban parte del Derecho de la Unión Europea y, por tanto, no sería de aplicación la CDFUE en este ámbito. Sin embargo, poco después el propio Tribunal de Justicia redirigió su doctrina gracias a la Sentencia *Ledra Advertising y otros* (C-8/15 P a C-10/15 P), en la que determinó que la CDFUE sí alcanzaba a la actuación de las Instituciones de la Unión aun cuando estas actuaban fuera del marco del Derecho de la Unión Europea.

Otro de los aspectos en los que el Tribunal de Justicia ha demostrado la *vis expansiva* de los derechos fundamentales recogidos en la CDFUE se corresponde con el Estado de Derecho, con especial relevancia respecto de la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 47 CDFUE. Este derecho, que como hemos visto también está recogido en el artículo 19.1.11 TUE, se constituye como un límite para la organización de la administración de justicia de los Estados miembros incluso en aquellos supuestos en los que no estén aplicando Derecho de la Unión Europea, ya que los mismos deben garantizar en todo caso que los órganos jurisdiccionales cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva.

Los apartados 2 a 7 del artículo 52 CDFUE se refieren al alcance y la interpretación de la Carta:

2. *Los derechos reconocidos por la presente Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos.*
3. *En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.*
4. *En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones.*
5. *Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Solo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.*
6. *Se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta.*
7. *Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la presente Carta serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.*

Por tanto, la CDFUE acaba por recoger de forma expresa lo que el Tribunal de Justicia ya había creado de forma jurisprudencial, de modo que sus preceptos deben ser interpretados de conformidad con lo previsto en los Tratados de la Unión, el CEDH y las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.

El artículo 53 CDFUE establece que:

*Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.*

El significado de este precepto ha sido determinado por el Tribunal de Justicia en las Sentencias *Stefano Melloni* (C-399/11) y *Åkerberg Fransson* (C-617/10). Este no supone la posibilidad de desechar el estándar de protección de la Unión cuando es más elevado en otros ámbitos (CEDH o Estados miembros), sino que se desdobra en dos posibilidades distintas:

- Cuando el Tribunal de Justicia haya determinado que existe un margen de apreciación para los Estados miembros a la hora de aplicar las normas de Derecho de la Unión, la CDFUE se constituye como el estándar mínimo que deben cumplir, pero ello no impide que los Estados puedan elevar dicho estándar para ofrecer una protección mayor.
- Cuando nos encontramos ante materias respecto de las cuales el Tribunal de Justicia ha determinado que no existe ese margen de apreciación, la CDFUE se constituye de forma simultánea como límite mínimo y máximo para determinar el estándar de protección, sobre la base del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, de modo que en este caso los Estados miembros no podrán alegar la existencia de normas internas, ni siquiera aquellas que tengan rango constitucional, para establecer un estándar de protección más elevado que el previsto por la CDFUE.

Esta doctrina del Tribunal de Justicia ha sido discutida por los órganos encargados de revisión de la constitucionalidad en varios de los Estados miembros y, se trata, por tanto, de una discusión que aún no ha sido zanjada. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha permitido en varias de sus Sentencias –como ocurre, por ejemplo, en los asuntos *Aranyosi y Caldaru* (C-404/15 y C-659/15 PPU) y *Minister for Justice and Equality c. LM* (C-216/18 PPU)– la suspensión de una obligación derivada del Derecho de la Unión en aquellas ocasiones en las que, si no se permitiera dicha suspensión, se produciría una vulneración de los derechos recogidos por la CDFUE, esto es, se contribuiría a la destrucción de dicho estándar de protección en la práctica.

En el marco del sistema judicial de la Unión Europea no existe ningún mecanismo específico para la protección de los derechos y libertades recogidos en la CDFUE, sino que deben seguirse los cauces procesales ordinarios. Como veremos más adelante, esto supone que con carácter general la protección de los derechos y libertades descansará en los jueces nacionales, con las dificultades que esto puede acarrear. Hemos de tener en cuenta, además, que determinadas materias quedan excluidas de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como ocurre de forma excepcional con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (276 TFUE); o de manera general respecto de la PESC (24.1.II TUE).

Finalmente, debemos señalar que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que encuentran determinados límites. El Tribunal de Justicia ha señalado que esta posibilidad es admisible siempre que se persigan objetivos de interés general para la Unión Europea y que la limitación de estos derechos no sea del todo desproporcionada. En este sentido, el artículo 52.1 CDFUE establece que:

*Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.*

El artículo 54 CDFUE se refiere a la prohibición del abuso del derecho:

*Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta.*

Con carácter excepcional, debemos tener en cuenta que existe una especialidad en cuanto al alcance y la aplicación de la CDFUE. En el caso de Polonia, el Protocolo n.º 30 hace depender la aplicabilidad de la CDFUE –y, como consecuencia, la protección de los derechos fundamentales que esta reconoce– de que su contenido haya sido efectivamente reconocido por el ordenamiento jurídico polaco. En un principio, esta limitación afectaba también al Reino Unido, pero tras la retirada de dicho Estado miembro de la Unión (*Brexit*) el Protocolo solo resulta pertinente respecto de Polonia.

El artículo 1 del Protocolo n.º 30 establece que:

- 1. La Carta no amplía la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni de ningún otro órgano jurisdiccional de Polonia o del Reino Unido para apreciar que las disposiciones legales o reglamentarias o las disposiciones, prácticas o acciones administrativas de Polonia o del Reino Unido sean incompatibles con los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma.*
- 2. En particular, y a fin de no dejar lugar a dudas, nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o del Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional.*

Adicionalmente, el artículo 2 del Protocolo n.º 30 establece que:

*Cuando una disposición de la Carta se refiera a legislaciones y prácticas nacionales, solo se aplicará en Polonia o en el Reino Unido en la medida en que los derechos y principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas de Polonia o del Reino Unido.*

Finalmente, debemos referirnos a las implicaciones políticas que tienen los derechos y libertades fundamentales en el seno del proceso de integración europeo. Como ya hemos visto, los derechos humanos están incluidos entre los valores en los que se fundamenta la Unión (2 TUE), además de ser considerados como uno de los requisitos indispensables para la adhesión de nuevos Estados miembros (49 TUE); pero el artículo 7 TUE es el que realmente podría servir para aplacar la vulneración de los derechos humanos por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, como ya expusimos con anterioridad, dicho precepto presenta una serie de deficiencias que convierten en irrealizable su cometido, como es la exigencia de unanimidad para la efectiva imposición de las sanciones que se prevén en

su apartado tercero. Estas implicaciones políticas han dado pie a una nueva vía para el control jurisdiccional del respeto de los derechos humanos por parte de los Estados miembros; como ha ocurrido con el caso de las *euro órdenes*. El control jurisdiccional *tradicional* también ha avanzado sobre la base del derecho a la tutela judicial efectiva y sobre el concepto de independencia judicial en las recientes sentencias sobre Hungría y Polonia.

### 3.2. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

Una asociación directa entre la ciudadanía de la Unión Europea y el reconocimiento de derechos y libertades puede llevar a error, pues desde los inicios del proceso de integración, cuando aún ni siquiera había nacido la idea de este tipo de ciudadanía, ya existían derechos y libertades de tipo económico y social a favor de los ciudadanos de los Estados miembros. Por tanto, debemos puntualizar que los derechos y libertades a los que se encuentra ligada la ciudadanía de la Unión Europea son de naturaleza civil y de participación política.

El proyecto Spinelli (1984) fue el primero en utilizar este término para designar a una institución propia del proyecto europeo; pero no fue hasta el Tratado de Maastricht cuando se creó por primera vez el estatuto del ciudadano europeo. Sin embargo, el estatuto no definía la ciudadanía, sino que, por remisión, consideraba ciudadano de la Unión a cualquiera de los ciudadanos de los Estados miembros; pero, a su vez, generaba problemas a la hora de determinar las competencias para delimitar la nacionalidad.

El Tribunal de Justicia se encargó de perfilar este concepto de ciudadanía de la Unión Europea, aclarando los siguientes aspectos: primero, que la competencia para determinar los requisitos necesarios para adquirir la nacionalidad le corresponde en exclusiva a los Estados miembros; y segundo, que algunas formas históricas de ciudadanía no otorgaban de forma automática la ciudadanía de la Unión. Asimismo, durante la Conferencia Intergubernamental de 1996 se precisó que la relación que existía entre la ciudadanía de los Estados miembros y la ciudadanía de la Unión tenía naturaleza de complementariedad, de modo que la ciudadanía europea no pretendía sustituir a la ciudadanía nacional, sino que pretendía configurarse como un elemento de protección adicional.

Con carácter general, la ciudadanía europea puede ser asimilada al conjunto de derechos que asisten a los ciudadanos de los Estados miembros para poder participar en el ámbito político de la Unión Europea. Actualmente los aspectos generales de la ciudadanía de la Unión están recogidos en el artículo 20 TFUE:

1. *Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla*<sup>25</sup>.

25 Del mismo modo, el artículo 9 TUE *in fine* establece que:

[...] *Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.*

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:
- a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
  - b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residen, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
  - c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
  - d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

*Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de estos.*

La determinación de la ciudadanía de la Unión a partir de la ciudadanía de los Estados miembros tiene dos consecuencias relevantes: si una persona pierde su condición de ciudadano en el Estado miembro del que procede, supondría a su vez la pérdida de la ciudadanía europea, salvo que tenga doble nacionalidad; y la retirada de un Estado miembro de la Unión Europea, como ocurrió con el Brexit en el Reino Unido, supone al mismo tiempo la pérdida de la condición de ciudadanos de la Unión por parte de los ciudadanos del Estado miembro que se ha retirado.

La utilización de la expresión “entre otros” para referirse a los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión lleva aparejada la posibilidad de que se reconozcan otros derechos distintos a los especificados en las cuatro letras del apartado segundo. En cuanto a los derechos que son recogidos de forma expresa, estos son el derecho de libre circulación y residencia; el derecho de participación política en el ámbito europeo y municipal; el derecho a la protección diplomática y consular; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; y el derecho de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.

El artículo 18 TFUE prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad:

*En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.*

*El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.*

Este derecho a no ser discriminado por razón de la nacionalidad, junto con el derecho a la libertad de circulación y residencia, ha dotado a la ciudadanía de la Unión de una gran vis

*expansiva*, ya que en la práctica han servido para crear nuevos derechos que deben ser reconocidos en todos los Estados miembros y para dotar de protección a los ciudadanos de la Unión que tengan su residencia en un Estado miembro distinto de aquel del que son nacionales.

Los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión se encuentran recogidos en los artículos 20 a 24 del TFUE, así como, de forma más extensa, en los artículos 39 a 46 de la CDFUE; pero también es posible encontrar otros derechos reconocidos como consecuencia de la ciudadanía de la Unión en otros preceptos de la Carta, como ocurre respecto del derecho a una buena administración; el derecho a la tutela judicial efectiva; el derecho a ser oído por las instituciones y órganos de la Unión; o el derecho al trabajo.

### 3.2.1. Derecho a la libre circulación y residencia

La libertad de circulación y residencia fue instaurada desde los orígenes del proceso de integración, pero debido a que su objetivo inicial era satisfacer las necesidades derivadas del crecimiento económico, quedaba limitado únicamente a la realización de una actividad económica. No fue hasta la reforma del Tratado de Maastricht cuando se reconoció con carácter general –es decir, sin que estuviera condicionado a la realización de una actividad económica– el derecho a la libertad de circulación y residencia,

En la actualidad, este derecho se encuentra recogido en el artículo 21 TUE:

1. *Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.*
2. *Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1.*
3. *A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo.*

Del apartado primero podemos concluir que este derecho no es absoluto, sino que encuentra varios límites en su ejercicio, como es el caso de los Tratados. Debemos realizar una distinción a este respecto: cuando se produzca un desplazamiento por un periodo temporal inferior a tres meses, nos encontramos en el ámbito del derecho a la libertad de circulación, en cuyo caso no se encuentra ningún tipo de restricción, pero no genera derecho a reclamar beneficios sociales; mientras que, cuando se produce un desplazamiento por un periodo temporal superior a los tres meses, nos encontramos en el ámbito del derecho de residencia, en cuyo caso sí que

encontramos varias restricciones, pues se exige la demostración de estar realizando una actividad económica o, en su defecto, de tener solvencia económica, así como de tener un seguro médico, en definitiva, para no suponer una carga para el Estado miembro de acogida.

También podemos encontrar limitaciones de carácter abstracto en el artículo 45. 3 y 4 TFUE:

3. *Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho: [...]*
4. *Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.*

Por tanto, el derecho de libre circulación y residencia también podrá ser limitado por razones de orden público y de seguridad y salud públicas; pero, en todo caso, estas limitaciones han sido interpretadas de forma muy restrictiva por el Tribunal de Justicia. Del mismo modo, encontramos también una limitación respecto del acceso a la función pública, pero esta ha sido interpretada de manera restrictiva por parte del Tribunal de Justicia, por lo que no puede ser considerada como una limitación general, sino que únicamente será aplicable respecto de aquellos empleos que realmente impliquen un ejercicio de funciones que esté íntimamente relacionado con el ejercicio de la soberanía del Estado.

En relación con este derecho, también debemos hacer referencia al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad del artículo 18 TFUE. Aunque su alcance está limitado al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión; cuando sí exista una norma de Derecho de la Unión Europea que resulta aplicable al caso concreto, este principio de no discriminación por razón de la nacionalidad es aplicable tanto vertical como horizontalmente, es decir, será aplicable tanto a las relaciones que puedan darse entre un particular y las instituciones de la Unión, como a las relaciones que establecen los particulares entre sí. Finalmente, hemos de señalar que este principio ha acabado por convertirse en un verdadero derecho a la igualdad de trato entre los ciudadanos de la Unión, ya que no solo ampara las situaciones de discriminación directa, sino que también despliega sus efectos en las situaciones en que se produce una discriminación indirecta, esto es, cuando una norma aparentemente neutra provoca un resultado discriminatorio como consecuencia de la utilización de otro tipo de elementos de distinción.

### **3.2.2. Derechos de participación política**

En este apartado distinguiremos tres distintos: el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales; el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo; y el derecho de iniciativa ciudadana.

El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales puede ser considerado como un complemento indispensable de la libertad de residencia, pues de no reconocerse se estaría produciendo una discriminación por razón de la nacionalidad –en cuanto al

derecho de participación política– respecto de aquellos ciudadanos de la Unión Europea cuyo lugar de residencia no se encuentre en el Estado miembro del que son nacionales.

El artículo 22.1 TUE establece que:

*Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.*

Este derecho fue introducido gracias al Tratado de Maastricht, cuya ratificación requirió la reforma de las normas constitucionales de varios Estados miembros para permitir esta posibilidad. Ha sido regulado por la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, cuyo contenido ha sido modificado en varias ocasiones; de modo que para estudiar el régimen de ejercicio de este derecho habrá que estar a lo dispuesto tanto en los Tratados como en la citada directiva.

Por ejemplo, respecto de los límites del ejercicio de este derecho, el artículo 12.1 de la Directiva establece que cuando *la proporción de ciudadanos de la Unión en edad de votar residentes en un Estado miembro sin ostentar la nacionalidad del mismo fuese superior al 20% del conjunto de ciudadanos de la Unión en edad de votar y residentes en él, dicho Estado miembro, no obstante lo dispuesto en la presente Directiva, podrá:* a) *reservar el derecho de sufragio activo a los electores a que se refiere el artículo 3 que lleven residiendo en dicho Estado miembro un periodo mínimo, que no podrá ser superior a la duración de un mandato del órgano representativo municipal;* b) *reservar el derecho de sufragio pasivo a los elegibles a que se refiere el artículo 3 que lleven residiendo en dicho Estado miembro un periodo mínimo, que no podrá ser superior a la duración de dos mandatos de dicho órgano,* y c) *tomar las medidas pertinentes en cuanto a la composición de las listas de los candidatos con objeto, en particular, de facilitar la integración de los ciudadanos de la Unión nacionales de otro Estado miembro.*

Es necesario que los ciudadanos de la Unión Europea manifiesten de forma expresa su voluntad de ejercer el derecho de voto en las elecciones municipales del Estado miembro en que residen, cuando este último difiera del Estado miembro del que son nacionales, mediante la inscripción en el censo electoral.

Pasando ahora al plano de la Unión Europea, como veíamos el artículo 10.3 TUE establece que *todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión;* y en este sentido reconoce el artículo 22.2 TUE el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. [...].*

En un principio este derecho solo podía ser ejercido en el Estado miembro de origen, pero gracias a la reforma que llevó a cabo el Tratado de Maastricht se introdujo también la posibilidad de que este derecho fuera ejercido en el Estado miembro de residencia, cuando este último difiriera del Estado miembro de origen. Ha sido desarrollado por la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, cuyo contenido fue modificado más adelante.

De forma similar a lo que ocurría respecto del sufragio activo municipal, el sufragio activo europeo, al tratarse de un derecho *añadido*, requiere también que los ciudadanos que residan en un Estado miembro distinto al de origen manifiesten de forma expresa su voluntad de votar en el Estado miembro de residencia a través de la inscripción en el correspondiente censo electoral.

Finalmente, debemos referirnos al derecho de iniciativa ciudadana, cuyo contenido está recogido en los artículos 11.4 TUE y 24.I TFUE. El párrafo primero del artículo 11.4 TUE establece que:

*Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.*

Los extremos relativos al ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana han sido desarrollados por el actual Reglamento 2019/778 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea; que sustituyó al Reglamento anterior. Esta norma determina, por ejemplo, que el millón de ciudadanos exigido debe provenir de al menos una cuarta parte de los Estados miembros; especifica reglas de transparencia sobre los comités de recogida de firmas; o establece que el plazo límite para la recogida de estas firmas es de doce meses. Por último, debemos tener en cuenta que a pesar de que esta iniciativa sea fructífera, la decisión final para determinar si se crea o no la norma jurídica propuesta no depende del Parlamento Europeo, sino que está en manos de la Comisión Europea, ya que, como veremos, le corresponde a dicha institución el monopolio de la iniciativa legislativa<sup>26</sup>. En consecuencia, aunque se trata de un avance en sentido democrático, con carácter general la elaboración de las iniciativas legislativas sigue estando condicionada a la aprobación de una institución que no tiene carácter democrático.

<sup>26</sup> Sin perjuicio de que el Parlamento Europeo pueda solicitarle a la Comisión que presente una propuesta (artículo 225 TFUE).

### 3.2.3. Protección diplomática y consular

El derecho a la protección diplomática y consular surgió como resultado de una propuesta española y se configura como la vertiente exterior de la ciudadanía de la Unión, así como supone una concreción del principio de solidaridad que rige el funcionamiento de la Unión.

El artículo 23 TFUE establece que:

*Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.*

*El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección.*

Este derecho está recogido también en el artículo 46 CDFUE y es desarrollado actualmente por la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE. Respecto de los tipos de asistencia, el artículo 9 de la citada Directiva establece que *La protección consular a que se refiere el artículo 2 podrá comprender, entre otras cosas, la asistencia en las circunstancias siguientes: a) detención o prisión; b) ser víctima de un delito; c) accidente grave o enfermedad grave; d) fallecimiento; e) ayuda y repatriación en caso de emergencia; f) necesidad de documentos provisionales de viaje como dispone la Decisión 96/409/PESC.* La protección diplomática y consular se extiende también a los familiares de aquellas personas que se encuentren en la situación que acabamos de indicar (artículo 5), pero la extensión queda subordinada a la comprobación de que realmente existe una relación familiar entre ambos sujetos (artículo 8.3). Sin embargo, no se trata de un derecho desinteresado y, por tanto, gratuito; sino que los gastos que se generen como consecuencia de su ejercicio deberán ser reembolsados por el particular (artículo 14).

### 3.2.4. Derecho a dirigirse a las instituciones y autoridades de la Unión

El artículo 20.2.d) TFUE establece el derecho de los ciudadanos de la Unión a dirigirse a todas las instituciones mencionadas por los Tratados en cualquiera de las lenguas previstas en el artículo 55 TUE, así como de que estas respondan en la misma lengua, como prevé el párrafo cuarto del artículo 24 TFUE. Este derecho, que podríamos incluir en el ámbito más general del principio de transparencia y proximidad, ha sido desarrollado también por el artículo 41.4 CDFUE:

*Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

Como consecuencia, los ciudadanos de la Unión Europea no solo tienen derecho a dirigirse a las Instituciones de esta en una de las lenguas oficiales, sino que, como contraparte, las Instituciones también están obligadas a contestar en la misma lengua.

### **3.2.5. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo**

El derecho de petición está recogido en el artículo 20.2.d) TFUE, así como el artículo 24.II TFUE nos remite a su desarrollo en el artículo 227 TFUE:

*Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.*

Aunque fue incorporado a los Tratados con la reforma de Maastricht, el derecho de petición existe desde los orígenes del proceso de integración europeo, pues ya en el Reglamento interno de la Asamblea de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero se preveía esta posibilidad. Debemos tener en cuenta que no solo puede ser ejercido por los nacionales de los Estados miembros, sino que también le corresponde a cualquier persona física o jurídica que resida en uno de ellos. Respecto de los aspectos procedimentales, el reglamento interno del Parlamento Europeo exige que la petición sea presentada por escrito en cualquiera de las lenguas oficiales, con la debida identificación de los firmantes; y, en caso de que se estime pertinente, el órgano encargado de estudiar la petición será la Comisión de peticiones del Parlamento Europeo.

### **3.2.6. Derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo**

Como ya hemos visto, el artículo 20.2.d) reconoce que el derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo forma parte del estatuto de la ciudadanía de la Unión. El artículo 43 CDFUE también lo contempla y el artículo 24.III TFUE reitera la existencia de este derecho y para su concreción nos remite al artículo 228 TFUE, cuyo apartado primero establece lo siguiente:

*El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto.*

*En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución, órgano u organismo interesado, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Este remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución, órgano u organismo interesado. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones.*

*El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.*

Como consecuencia, este derecho también se extiende más allá del estatuto de ciudadano de la Unión, ya que también puede ser ejercido por *cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro*. Respecto de los requisitos formales, podemos comprobar que no existe un formato específico para su presentación, sin perjuicio de que sí exista un formulario en la web oficial del Defensor del Pueblo Europeo; así como será necesario que la reclamación esté escrita en una de las lenguas oficiales de la Unión, incluyendo la identificación del autor de dicha reclamación; que sea presentada antes de que transcurran dos años desde la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos; y teniendo en cuenta que su tratamiento será público, sin perjuicio de que si se solicita puede ser tratada de forma confidencial.

### **3.2.7. Derecho de acceso a los documentos de la Unión**

La primera vez que este derecho fue recogido de forma general en los Tratados, aunque ya había sido adoptado de forma individual por diversas instituciones, fue con la reforma del Tratado de Ámsterdam. No está recogido junto con el resto de los derechos relativos al estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea, sino que está contenido en el artículo 15.3 TFUE:

*Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.*

*El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.*

*Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.*

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.*

*El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.*

Este derecho de acceso a los documentos, que también está reconocido por el artículo 42 CDFUE, fue desarrollado por el Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión están previstas en el artículo 4 de este Reglamento:

*1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:*

*a) el interés público, por lo que respecta a: la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares, las relaciones internacionales, la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;*

*b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.*

*2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual; los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico; el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.*

*3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.*

*Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.*

*4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.*

5. *Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.*
6. *En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán.*
7. *Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.*



# TEMA 4

## EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO

### 4.1. EL CONSEJO EUROPEO

### 4.2. EL CONSEJO

En las tres primeras lecciones hemos estudiado, respectivamente, la evolución histórica del proceso de integración europeo; la estructura institucional, los principios básicos y el funcionamiento de la Unión; y los derechos y libertades fundamentales. Sobre esta base, estamos preparados para comenzar el análisis de las instituciones de la Unión Europea, que son enumeradas por el artículo 13.1. II TUE:

*Las instituciones de la Unión son:*

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

En este tema estudiaremos el Consejo Europeo y el Consejo. En relación con el Consejo Europeo, primero expondremos el proceso de institucionalización que ha experimentado a lo largo del tiempo, pero nos centraremos en su configuración actual, haciendo hincapié en sus aspectos más relevantes, tales como su naturaleza jurídica, su organización y sus funciones. En relación con el Consejo (de la Unión Europea), estudiaremos su composición, su naturaleza y su funcionamiento; la preparación de las tareas en su seno, con especial referencia a la COREPER; sus competencias; así como a las reglas de adopción de acuerdos y los procedimientos de votación.

### 4.1. EL CONSEJO EUROPEO

#### 4.1.1. Proceso de institucionalización y naturaleza jurídica del Consejo Europeo

En los albores del proceso de integración, el Consejo Europeo ni siquiera aparecía recogido en los Tratados constitutivos. No fue incluido hasta el Acta Única Europea, donde era contemplado como una suerte de institución híbrida: por un lado, se consideraba como una

conferencia intergubernamental; pero, por otro lado, se configuraba como una formación específica del Consejo que reunía a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. Por tanto, con carácter formal la verdadera institucionalización del Consejo Europeo tuvo lugar con la reforma que llevó a cabo el Tratado de Lisboa, ya que esta lo incluyó de manera expresa entre las instituciones del artículo 13.1 TUE.

Precisamente, por haber nacido al margen del marco jurídico comunitario, la naturaleza jurídica del Consejo Europeo resultaba controvertida. Debido a la doble configuración que adoptó tras la reforma del Acta Única Europea, nos encontrábamos ante dos escenarios distintos: cuando actuaba como conferencia intergubernamental del más alto nivel y, por tanto, operaba en el ámbito de la cooperación política europea, no surgían problemas porque los asuntos que se trataban quedaban al margen de la estructura comunitaria; pero cuando actuaba como una formación del Consejo y, por tanto, operaba en el ámbito comunitario, podían surgir problemas en cuanto al equilibrio entre las instituciones que sí eran consideradas como tal de manera expresa por los Tratados y el Consejo Europeo, que se encontraba al margen de este sistema.

El principal problema que esta situación traía consigo era que el Consejo Europeo, precisamente por no estar integrado formalmente en la arquitectura institucional comunitaria, quedaba también al margen de los mecanismos de limitación del poder que existían en la misma y, como consecuencia, podía suponer una vulneración del reparto de competencias que los Tratados constitutivos habían previsto respecto de las Instituciones de la Unión Europea.

Por otra parte, la práctica demostraba que la agilidad con la que funcionaba el Consejo Europeo, pese a las problemáticas que acabamos de señalar, sí que podía ser considerada una ventaja frente al lento engranaje del funcionamiento del resto de instituciones. La Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart (1983) enumeró los tres ejes que debían presidir su naturaleza: la globalidad de su actuación; su papel como impulsor y como elaborador de las orientaciones generales; y la posibilidad de actuar como una formación del Consejo en los asuntos del ámbito comunitario. Sin embargo, la práctica demostró que el Consejo Europeo no era una mera institución de impulso y de elaboración de orientaciones generales, sino que, por el contrario, de facto actuaba como una verdadera institución de la Unión Europea.

Este debate acerca de la naturaleza jurídica del Consejo Europeo fue zanjado, como hemos dicho, gracias a la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa, con la que fue incorporada en la enumeración de las instituciones de la Unión Europea que realiza el artículo 13.1 TUE. Poco después fue elaborado su reglamento de funcionamiento: la Decisión 2009/882/UE del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009, relativa a la adopción de su Reglamento interno. Asimismo, como consecuencia de la crisis económica que tuvo lugar poco después del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo ha acabado por convertirse en una suerte de *Gobierno* de la Unión Europea, con los problemas de legitimidad que de ello se derivan, ya que, por ejemplo, en algunas ocasiones –por ejemplo, la creación del MEDE y el TCEG– ha realizado lo que se conoce como *huidas del marco comunitario*.

#### 4.1.2. Organización, composición y funcionamiento del Consejo Europeo

La regulación actual del Consejo Europeo está contenida en el artículo 15 TUE:

1. *El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.*
2. *El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*
3. *El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.*
4. *El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.*
5. *El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*
6. *El Presidente del Consejo Europeo: a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.*

*El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.*

El primer apartado recoge la configuración tradicional que se le ha dado al Consejo Europeo, como impulsor del desarrollo de la Unión y definidor de las orientaciones generales, indicando de manera expresa su exclusión de la función legislativa.

Respecto de la composición del Consejo Europeo, debemos remitirnos a lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo. La razón que se esconde tras la utilización de una fórmula tan abierta –*Jefes de Estado o de Gobierno*– se corresponde con el gran número de configuraciones que adopta la más alta representación de los Estados miembros, de modo que

se recurre a ella como una vía para dar cabida a las distintas formas con las que podemos encontrar dicha representación en los distintos Estados miembros. También resulta importante la participación del Presidente de la Comisión Europea, pero debemos tener en cuenta que el artículo 235.2.II TFUE *in fine* establece que los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión *no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando este se pronuncie por votación*. Asimismo, el apartado tercero prevé la posibilidad, *cuando el orden del día lo exija*, de que los miembros del Consejo Europeo cuenten con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, de un miembro de dicha Institución. El artículo 4.2 de su Reglamento interno prevé, si el Consejo Europeo lo estima conveniente, la posibilidad de que se invite también al Presidente del Parlamento Europeo.

El artículo 10.2.II TUE establece que:

*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.*

Esta responsabilidad democrática de los Jefes de Estado o de Gobierno, como representación de los Estados miembros en el Consejo Europeo, se incluyó para tratar de solucionar los problemas de ausencia de legitimidad democrática de esta institución y del Consejo.

En cuanto a su funcionamiento, tradicionalmente ha tenido una gran flexibilidad y, aunque tras el Tratado de Lisboa existen reglas expresas al respecto, parece que en la práctica este carácter flexible aún es el que rige su funcionamiento. El artículo 15.3 TUE prevé dos tipos de reuniones del Consejo Europeo: las ordinarias, recogidas al inicio del apartado, que establece que el Consejo Europeo *se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente*; y las extraordinarias, previstas en la parte final del apartado, son aquellas convocadas por el Presidente *cuando la situación lo exija*. Con respecto al lugar de celebración de estas reuniones, aunque en sus orígenes la ciudad iba variando, después de una Declaración aneja al Tratado de Niza que fue recogida formalmente en el artículo 1.2 de su Reglamento interno, las reuniones del Consejo Europeo tendrán lugar en Bruselas salvo que se den *circunstancias excepcionales*, que deberán ser apreciadas por unanimidad en el Consejo de Asuntos Generales o el COREPER. Asimismo, hemos de tener en cuenta que el COVID-19 ha provocado que se introduzca también la videoconferencia como método de reunión en el Consejo Europeo.

El artículo 235.4 TFUE prevé la asistencia de la Secretaría General del Consejo en el funcionamiento del Consejo Europeo. El artículo 16.6 TUE prevé que el Consejo de Asuntos Generales –como una de las formaciones del Consejo– sea el encargado de preparar las reuniones del Consejo Europeo y de elaborar el orden del día, en los términos previstos por el artículo 3.1.I del Reglamento interno:

*Con vistas a velar por la preparación prevista en el artículo 2, apartado 2, al menos cuatro semanas antes de cada reunión ordinaria del Consejo Europeo*

*mencionada en el artículo 1, apartado 1, su Presidente, en estrecha cooperación con el miembro del Consejo Europeo representante del Estado miembro que ejerza la presidencia semestral del Consejo y con el Presidente de la Comisión, presentará al Consejo de Asuntos Generales un proyecto de orden del día comentado.*

En la práctica, el orden del día estará dividido en cuatro apartados, en función de si los puntos deben ser ratificados sin debate; deben ser debatidos para definir orientaciones políticas generales; requieren una decisión del Consejo Europeo; o deben ser debatidos, pero no requieren la elaboración de conclusiones. Aunque el proyecto es preparado por el Consejo de Asuntos Generales, el artículo 3.3 del Reglamento establece que orden del día definitivo será aprobado por el propio Consejo Europeo *al inicio de su reunión*.

#### 4.1.3. Presidencia del Consejo Europeo

El artículo 15.5 TUE establece que el Presidente del Consejo Europeo será elegido por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez, así como la persona elegida no podrá ejercer mandato nacional alguno, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 15.6 TUE; asimismo, prevé que se podrá poner fin a su mandato por impedimento o por falta grave, para lo que debe seguirse el mismo cauce. Encontramos las funciones que le corresponden al Presidente del Consejo Europeo en el artículo 15.6 TUE, pudiendo dividirse en dos bloques: por un lado, las que están recogidas en las letras del primer párrafo hacen referencia al funcionamiento interno de la Institución; mientras que la recogida en el segundo párrafo se corresponde con la acción exterior de la Unión Europea. El número de funciones del Presidente del Consejo Europeo es también ampliado por lo dispuesto en el Reglamento.

#### 4.1.4. Procedimiento decisorio del Consejo Europeo

En cuanto al procedimiento decisorio, el artículo 15.4 TUE prevé el consenso como regla general, salvo que los tratados establezcan otra cosa. Este consenso debe ser entendido como la unanimidad de los Jefes de Estado y de Gobierno, mientras que las otras opciones se corresponden con la mayoría cualificada y la mayoría simple. Las reglas de votación del Consejo Europeo están recogidas en el TFUE, por lo que pasamos ahora a referirnos a ellas.

Los apartados primero y tercero del artículo 235 TFUE establecen que:

1. *En caso de votación, cada miembro del Consejo Europeo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.*

*El apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 2 del artículo 238 del presente Tratado se aplicarán al Consejo Europeo cuando se pronuncie por mayoría cualificada. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando este se pronuncie por votación.*

*La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos del Consejo Europeo que requieran unanimidad.*

3. *El Consejo Europeo se pronunciará por mayoría simple en las cuestiones de procedimiento y para la aprobación de su reglamento interno.*

El artículo 236 TFUE establece que:

*El Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada:*

- a) una decisión por la que se establezca la lista de las formaciones del Consejo, distintas de la de Asuntos Generales y la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 6 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea;*
- b) una decisión relativa a la presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, de conformidad con el apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea.*

Aunque los preceptos que regulan la mayoría cualificada están previstos respecto del Consejo, también son aplicables al Consejo Europeo por lo dispuesto en el artículo 235.1. II TFUE. En este sentido, el artículo 16.4 TUE establece que:

*A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.*

*Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.*

*Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

El artículo 238.2 TFUE dispone que *cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.*

El quórum necesario para la votación está recogido en el artículo 6.3 del Reglamento interno:

*Será necesaria la presencia de dos tercios de los miembros del Consejo Europeo para que este pueda proceder a una votación. En el momento de la votación, el Presidente verificará que se haya alcanzado el quórum. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no se tendrán en cuenta para calcular el quórum.*

#### 4.1.5. Funciones y actos del Consejo Europeo

No es nuestra intención enumerar de manera exhaustiva las funciones del Consejo Europeo, ya que, además, estas han sido y serán recogidas a lo largo de esta obra. Sin embargo, pretendemos caracterizar o agrupar estos poderes del Consejo Europeo en función de su contenido y, para ello, recurriremos a la nomenclatura utilizada por Liñán Nogueras<sup>27</sup>, que distingue entre cuatro tipos de funciones: *constitutivas*, relativas a la posibilidad de modificar los tratados<sup>28</sup>; *de orientación y dirección general*, en relación con su naturaleza tradicional como impulsor y orientador; *institucionales especiales*, relativas al nombramiento de las altas instancias de la Unión Europea (artículos 15, 17 y 18 TUE y 283 TFUE) y a las cuestiones políticas más delicadas, como ocurre con el artículo 7 TUE; y *como instancia de solución de conflictos sistémicos*, pues existen algunos preceptos que en la práctica lo convierten en una instancia política de apelación<sup>29</sup>.

Respecto de los actos, debemos recordar en primer lugar que ninguno de ellos podrá tener naturaleza legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1 TUE *in fine*; pero también debemos tener en cuenta la flexibilidad propia del proceso evolutivo del Consejo Europeo, de modo que en un principio los distintos documentos que se elaboraban en su seno eran denominados *Conclusiones de la Presidencia*; mientras que, con la institucionalización del Consejo Europeo tras el Tratado de Lisboa, podemos distinguir ya tres tipos de actos, cuya elección variará en función de las concretas circunstancias en que se dicten: las *conclusiones*, para expresar la postura común del Consejo Europeo sobre un asunto; las *declaraciones*, cuando se adoptan posiciones relevantes para la Unión; y las *decisiones*, cuando se trata de regular de forma concreta un aspecto.

Cuando los actos del Consejo Europeo vayan dirigidas al público en general, serán publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE); mientras que, en aquellos casos en los que estén dirigidos a un individuo o grupo de individuos concretos, serán notificados por la Secretaría General del Consejo.

## 4.2. EL CONSEJO

### 4.2.1. Composición, naturaleza y funcionamiento. La presidencia

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa –y con la correspondiente institucionalización del Consejo Europeo– el Consejo era el único órgano que formalmente tenía naturaleza intergubernamental, esto es, que en él se veían representados los intereses de los Estados miembros. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en el caso del Consejo Europeo, que únicamente tiene funciones ejecutivas; el Consejo se caracteriza por ejercer las funciones

27 Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (10ª ed.). Madrid: Tecnos, 2020, p. 217.

28 Por ejemplo, las contenidas en los artículos 17.5, 42.2, 48.6 y 48.7 del TUE; o en los artículos 86.4, 236, 312.2 y 355.6 del TFUE.

29 Por ejemplo, los artículos 48, 82.3 y 87.3 TFUE.

legislativa y presupuestaria de la Unión Europea de manera conjunta –tras la creación del procedimiento de codecisión– con el Parlamento Europeo, así como también le corresponde la función de definición de políticas y coordinación.

Aunque en él se ven representados los intereses de los distintos Estados miembros, debemos dejar claro que su objetivo último será garantizar el interés común de la Unión Europea. La característica más representativa de su naturaleza se corresponde con la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que un Estado miembro puede impugnar un acto del Consejo a pesar de que su representante en dicha institución haya votado a favor, diferenciando así la voluntad colegiada del Consejo de la voluntad de los distintos Estados miembros que en él están representados.

El artículo 16 TUE establece lo siguiente:

- 1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.*
- 2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.*
- 3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.*
- 4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.*

*Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.*

*Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

5. [...]

- 6. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.*

*El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.*

7. *Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.*
8. *El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.*
9. *La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

El artículo 16.2 TUE señala que el Consejo estará compuesto *por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto*. La primera consecuencia que podemos extraer al respecto es que la determinación de los miembros del Consejo dependerá de las respectivas normas constitucionales de cada uno de los Estados miembros. Asimismo, debemos precisar que la expresión *de rango ministerial* no solo hace referencia al ámbito estatal, sino que también puede corresponderse con los ámbitos regionales si así lo determina el Gobierno del Estado miembro en cuestión; así como, al no referirse a una sola materia, la elección del *representante estatal de rango ministerial* vendrá determinada por el ramo correspondiente, de modo que la composición del Consejo será variable en función del asunto que se trate y podrá variar incluso a lo largo de un mismo orden del día.

El artículo 239 TFUE establece que, *en caso de votación, cada miembro del Consejo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros*. Por tanto, únicamente podría faltar la mitad de las representaciones nacionales y, en la práctica, se convierte en una regla de *quorum* para asegurar la presencia de –al menos– la mitad de los Estados representados por miembros de sus Gobiernos; de modo que las instancias del Consejo suspenden sus trabajos si no se alcanza este *quorum*. A pesar de que tradicionalmente las reuniones del Consejo requerían la presencialidad, durante la pandemia del COVID-19 se admitió de forma excepcional la posibilidad de reunirse y votar por vía telemática.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 16.6 TUE, el Consejo se reunirá en diferentes *formaciones*, cuya lista será adoptada conforme al artículo 236 TFUE, que prevé la adopción por *mayoría cualificada* en el seno del Consejo Europeo, salvo en el caso de las de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores. El número de formaciones ha ido variando a lo largo del tiempo, pero actualmente son diez: Agricultura y Pesca; Competitividad; Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN); Medio Ambiente; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Asuntos Exteriores; Asuntos Generales; Justicia y Asuntos de Interior; y Transporte, Telecomunicaciones y Energía.

Nos referiremos a las formaciones más relevantes, que son el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), el Consejo de Asuntos Generales (CAG) y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN):

- El artículo 16.6.III TUE establece que el CAE *elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión*. Estará compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros y, en función del orden del día, también podrán reunirse en él los ministros de Defensa (cuando se trata la política común de seguridad y defensa), de Desarrollo (cuando se trata la cooperación para el desarrollo) y de Comercio (cuando se trata la política comercial común). Las sesiones serán presididas por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; salvo cuando trata temas de política comercial común, en cuyo caso serán presididas por el representante del Estado miembro que ejerza en ese momento la presidencia rotatoria semestral del Consejo. Finalmente, debemos señalar que esta formación del Consejo Suele reunirse al menos una vez al mes.
- El artículo 16.6.II TUE establece que el CAG *velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión*. Trata la organización y el funcionamiento de la Unión y, por tanto, se ocupa de una serie de ámbitos de actuación transversales, como la ampliación y las negociaciones de adhesión a la UE, la adopción del marco financiero plurianual (MFP), la política de cohesión, cuestiones sobre la estructura institucional y cualquier asunto que le encomiende el Consejo Europeo. En función de la estructura de cada Estado miembro, a ella acuden los Ministros de Asuntos Europeos o los Ministros de Exteriores.
- El ECOFIN reúne a los ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros, así como a los comisarios europeos competentes en función del asunto. En cuanto a sus funciones, trata la política de la Unión en varios ámbitos: política económica; cuestiones fiscales; reglamentación de los servicios financieros; relaciones económicas de la Unión con Estados no miembros; preparación del presupuesto anual de la Unión; aspectos jurídicos y prácticos del euro; así como coordina las políticas económicas de los Estados miembros, refuerza la convergencia de su rendimiento económico y supervisa sus políticas presupuestarias.

Sin embargo, precisamente por esta composición variable que caracteriza al Consejo, sus avances han sido bastante irregulares y carecen de la debida consistencia. Esta problemática se ha tratado de salvar con la creación del Comité de Representantes Permanentes (que se denomina COREPER), órgano auxiliar que se encarga (artículo 16.7 TUE) de la preparación de los trabajos del Consejo; así como con el apoyo ofrecido por la Secretaría General del Consejo, como infraestructura administrativa que comparte con el Consejo Europeo.

En un principio la Presidencia del Consejo era rotatoria y se elegía por orden alfabético, pero con el paso del tiempo únicamente se ha mantenido el carácter rotatorio, flexibilizando los criterios de elección, de modo que el artículo 16.9 TUE establece que la presidencia de las formaciones del Consejo –salvo la de Asuntos Exteriores y el Eurogrupo<sup>30</sup>– será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo a través de un sistema de rotación que deberá ser adoptado por el Consejo Europeo –conforme a lo dispuesto en el artículo 236 TFUE– por mayoría cualificada.

La rotación de la Presidencia del Consejo se produce cada seis meses y, como acabamos de señalar, ya no se siguen un orden alfabético estricto, así como el orden establecido por el Consejo Europeo también podrá ser modificado siguiendo el mismo cauce cuando existan circunstancias especiales en un Estado. Para asegurar la coherencia en la actuación de la Unión Europea y para garantizar la nacionalidad uniforme, esta presidencia semestral afectará también al COREPER y a los grupos de trabajo que dependen de él.

Debemos poner de manifiesto que la Presidencia no tiene un valor meramente simbólico, sino que realmente supone una función política, ya que el Estado miembro que la ocupa se convierte en el impulsor de la evolución de la Unión, coordinando y dirigiendo sus políticas. Ya que la rotación semestral supone una discontinuidad en los trabajos del Consejo, la reforma del Tratado de Lisboa trató de resolver esta problemática con una fórmula de trabajo que consiste en la colaboración de tres Estados miembros (*tríos*) que ocupan la Presidencia de forma sucesiva, ya que esta fórmula, al comprender un periodo temporal de dieciocho meses (en vez de seis), permite fijar los objetivos a largo plazo y elaborar un programa común. En el mismo sentido, los programas del Consejo tienen carácter anual y son elaborados de manera conjunta por dos presidencias, teniendo en cuenta las directrices del Consejo Europeo. Para garantizar su neutralidad, la Presidencia que se encuentre en ejercicio no podrá encabezar la delegación de su Estado miembro durante dicho semestre, ni tomar la palabra en defensa de sus intereses nacionales, sino que esto le corresponderá a otro miembro del Gobierno de dicho Estado miembro.

En relación con la convocatoria del Consejo el artículo 237 TFUE establece que:

*El Consejo se reunirá por convocatoria de su Presidente, a iniciativa de este, de uno de sus miembros o de la Comisión.*

Los aspectos más concretos del funcionamiento del Consejo han sido desarrollados por la Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno; cuyo artículo 3 establece en sus dos primeros apartados lo siguiente:

1. *Teniendo en cuenta el programa del Consejo para los 18 meses, el Presidente fijará el orden del día provisional de cada sesión. El orden del día se enviará a*

30 El Consejo de Asuntos Exteriores será presidido por el Alto Representante de la Unión, mientras que la presidencia del Eurogrupo será elegida de forma permanente por sus miembros.

*los demás miembros del Consejo y a la Comisión al menos 14 días antes del comienzo de la sesión. Se transmitirá simultáneamente a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.*

2. *El orden del día provisional comprenderá los puntos cuya solicitud de inclusión presentada por un miembro del Consejo o por la Comisión y, si la hay, la correspondiente documentación, se hayan recibido en la Secretaría General al menos 16 días antes del comienzo de la sesión. El orden del día provisional indicará igualmente, con un asterisco, los puntos sobre los que la Presidencia, cualquier miembro del Consejo o la Comisión pueden solicitar votación. Esta indicación se realizará una vez cumplidos todos los requisitos de procedimiento establecidos en los Tratados.*

El apartado segundo contiene lo que se conoce *recurso a la votación*, como una vía para evitar el abuso del consenso. Respecto de aquellos asuntos marcados con el *asterisco* al que hace referencia, la falta de acuerdo en las deliberaciones no obstaculizará la adopción de la normativa correspondiente, siempre que se reúna la mayoría cualificada. En caso de que sean la Comisión o uno de los miembros del Consejo los que soliciten que un punto sea marcado con este *asterisco* y, por tanto, sometido a votación, será necesario que esté a favor la mayoría de los miembros del Consejo.

Los apartados sexto y séptimo del artículo 3 del Reglamento interno establecen que:

6. *El orden del día provisional se dividirá en dos partes, dedicadas, respectivamente, a las deliberaciones sobre actos legislativos y a las actividades no legislativas. La primera parte se titula «Deliberaciones legislativas» y la segunda «Actividades no legislativas». [...]*
7. *Al comienzo de cada sesión el Consejo aprobará el orden del día. Para incluir en el orden del día puntos que no figuren en el orden del día provisional será necesaria la unanimidad del Consejo. Los puntos así incluidos podrán ser sometidos a votación siempre que se hayan cumplido todos los requisitos de procedimiento establecidos en los Tratados.*

El turno de intervención y, por tanto, el orden del debate será determinado por el buen hacer de la Presidencia del Consejo.

Respecto de la asistencia técnica del Consejo, el artículo 240.2 TFUE establece que le corresponde a la *Secretaría General*, cuya organización será decidida por dicha Institución a través de mayoría simple. Se configura como un órgano de asistencia técnica, caracterizado por su imparcialidad a la hora de asesorar a la Presidencia del Consejo, y por que pertenece a la propia estructura institucional y, como consecuencia, pretende garantizar los intereses de esta. Por estar compuesta por funcionarios de la propia Unión Europea la Secretaría General tiene carácter permanente y esto, a su vez, dota a la Institución de la continuidad que echábamos en falta cuando veíamos la Presidencia rotatoria semestral.

#### 4.2.2. La preparación de las tareas del Consejo: el COREPER y los grupos de trabajo

El artículo 16.7 TUE prevé que el COREPER sea el encargado de preparar los trabajos del Consejo. En este sentido se pronuncia también el artículo 240.1 TFUE:

*Un Comité compuesto por Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que este le confíe. El Comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos por el reglamento interno del Consejo.*

El COREPER estará conformado por los Jefes de Representación Permanente de cada Estado miembro acreditada ante la Unión. Al igual que ocurría respecto del Consejo, los miembros del COREPER ven confluír en dicha figura los intereses nacionales del gobierno del Estado miembro al que pertenecen y los intereses comunes de la Unión Europea. Ha sido concebido desde los orígenes del proceso de integración europeo como una vía para contrarrestar la complejidad y el gran número de materias sobre las que se tiene que pronunciar el Consejo, una Institución cuyas reuniones se producen cada cierto tiempo y que, por tanto, no podría ocuparse de la preparación de los trabajos en solitario.

El artículo 19.1 del Reglamento interno del Consejo establece lo siguiente:

*El Coreper tiene el cometido de preparar los trabajos del Consejo y de ejecutar los mandatos que este le confíe. En cualquier caso, velará por que las políticas y las acciones de la Unión Europea sean coherentes entre sí y se respeten los principios y normas siguientes: a) los principios de legalidad, subsidiariedad, proporcionalidad y motivación de los actos; b) las normas que establecen las atribuciones de las instituciones, órganos y organismos de la Unión; c) las disposiciones presupuestarias; d) las normas de procedimiento, de transparencia y de calidad de la redacción.*

El artículo 19.4 del Reglamento interno establece que, según los puntos inscritos en su orden del día, el Coreper estará presidido por el representante permanente o el representante permanente adjunto del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales.

El COREPER se divide en la práctica en dos secciones: por un lado, el COREPER I está formado por los Representantes Permanentes Adjuntos; y, por otro, el COREPER II está formado por los Jefes de las Representaciones Permanentes. Adicionalmente, debemos tener en cuenta que el COREPER ha creado numerosos grupos de trabajo con una gran especialización técnica, encargados de tratar materias complejas, como prevé el artículo 19.3 del Reglamento interno:

*Podrán constituirse comités o grupos de trabajo creados o avalados por el Coreper para la realización de determinadas tareas de preparación o de estudio previamente definidas.*

*La Secretaría General actualizará y hará pública la lista de los órganos preparatorios. Solo podrán reunirse en calidad de órganos preparatorios del Consejo los comités y grupos de trabajo que figuren en la lista.*

#### 4.2.3. Las competencias del Consejo

El artículo 16.1 TUE le encomienda al Consejo –de manera conjunta con el Parlamento Europeo– el ejercicio de las funciones legislativa y presupuestaria; así como, en solitario, las funciones de definición de políticas y coordinación. En consecuencia, serán estos tres ámbitos los que examinaremos al hilo de las competencias del Consejo.

En cuanto a la función legislativa del Consejo, debemos comenzar haciendo referencia a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, *Simmmenthal* (106/77), en la que utilizó la expresión de *poder legislativo de la Comunidad*. Sin embargo, si recordamos el principio de equilibrio institucional, debemos tener en cuenta el papel que desempeñan el resto de Instituciones de la Unión respecto de esta función legislativa del Consejo: por un lado, la iniciativa legislativa corresponde casi en exclusiva a la Comisión Europea, al menos en el procedimiento ordinario, de modo que la posibilidad de que el Consejo legisle sobre una determinada materia estará condicionada a la decisión previa de la Comisión; así como, una vez tomada la iniciativa legislativa por parte de la Comisión, debemos tener en cuenta que normalmente también será necesario el acuerdo del Parlamento Europeo.

En cuanto al procedimiento legislativo, el artículo 289 TFUE establece lo siguiente:

1. *El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.*
2. *En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.*
3. *Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos.*
4. *En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.*

Como veremos en la lección correspondiente al Parlamento Europeo, existen determinadas materias sobre las que el Consejo y el Parlamento Europeo actúan como iguales en la

adopción de actos legislativos, en el procedimiento de codecisión que formalmente es denominado *procedimiento legislativo ordinario*; pero también existen otros ámbitos en los que el Consejo y el Parlamento Europeo únicamente requerirán la actuación del otro en forma de consulta o de aprobación –en función del supuesto, aunque existen más materias que requieren consulta que las que requieren aprobación, teniendo en cuenta en este sentido que la aprobación aporta la verdadera legitimidad democrática del acto legislativo– en lo que se conoce como *procedimientos legislativos especiales*.

La elección de uno u otro procedimiento no es libre, sino que vendrá determinada de forma expresa en las bases jurídicas contenidas en los propios Tratados. El procedimiento legislativo ordinario ha sido regulado y, por tanto, tiene carácter reglado; pero el procedimiento legislativo especial será diferente en función de cada base jurídica. Aunque el artículo 48.7.II TUE establece que respecto de aquellos asuntos en los que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevea la utilización de un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo puede *adoptar una decisión que autorice a adoptar dichos actos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario*; en la práctica, esta facultad no ha sido utilizada aún, pero ello pone de manifiesto la voluntad de uniformizar el procedimiento legislativo.

Como desarrollaremos en la lección correspondiente a la Comisión, hemos de precisar que la función legislativa, que en principio le corresponde al Consejo y el Parlamento Europeo, también podrá ser delegada en la Comisión Europea conforme a lo dispuesto en el artículo 290 TFUE, pero en este caso los actos serán no legislativos y deberán ir acompañados del calificativo *delegados*.

Además, el Consejo está facultado para adoptar actos no legislativos, siempre y cuando el TFUE prevea de manera expresa su adopción –por el principio de atribución de competencias– pero no incluya referencias al procedimiento legislativo; así como para desarrollar los actos legislativos. Ya que estos actos no tienen naturaleza legislativa, deben respetar ciertos límites: no podrán contener opciones políticas fundamentales o definir objetivos generales, ni regular o alterar el ejercicio de derechos humanos.

En cuanto a las funciones de definición de políticas y de coordinación, vemos que se trata de una competencia muy amplia y se corresponde con ámbitos como la coordinación de la estrategia para el empleo o la supervisión de la evolución económica de los Estados miembros y de la Unión Europea. Es en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria (UEM) donde esta función goza de mayor relevancia, pues el Consejo será el encargado de supervisar las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros y, conforme a lo dispuesto en el artículo 126.7 TFUE:

*Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que este ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.*

#### 4.2.4. Las reglas de adopción de acuerdos y los procedimientos de votación

Como vimos en el apartado correspondiente al Consejo Europeo, las reglas de adopción de acuerdos previstas por los Tratados son la unanimidad, la mayoría cualificada y la mayoría simple.

La menos frecuente es la mayoría simple (238.1 TFUE), en cuyo caso la decisión será adoptada cuando se obtenga la mayoría de los votos –con el mismo valor para todos– de los Estados miembros que componen el Consejo.

La regla general será la adopción de acuerdos por mayoría cualificada (16.3 TUE), ya que se seguirá esta vía salvo que los Tratados expresamente dispongan lo contrario. Las reglas correspondientes al cálculo de la mayoría cualificada están contenidas el artículo 238.3 TFUE:

*A partir del 1 de noviembre de 2014, a reserva de las disposiciones fijadas en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, en aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como sigue:*

- a) *La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.*

*Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada<sup>31</sup>.*

- b) *No obstante lo dispuesto en la letra a), cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.*

La minoría de bloqueo fue introducida gracias a la propuesta de España, pues con la configuración demográfica de la Unión solo los tres Estados miembros más grandes albergan más del 35% de la población, de modo que se introdujo esta regla como contrapeso. Sin embargo, puede darse el caso de que haya más de cuatro Estados miembros que se opongan a la adopción de un determinado acto del Consejo, pero si dichos Estados no alcanzasen el umbral del 35% de la población de la Unión no podrían bloquearlo.

El artículo 293 TFUE recoge lo que se conoce como *privilegio de la Comisión*, que impide que el Consejo pueda modificar por mayoría cualificada la propuesta de la Comisión e introduce la unanimidad para llevar a cabo esta operación:

<sup>31</sup> En este sentido, debemos recordar que el artículo 16.4 TUE establece que este número mínimo de Estados miembros es cuatro.

1. *Cuando, en virtud de los Tratados, el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad, salvo en los casos contemplados en los apartados 10 y 13 del artículo 294, en los artículos 310, 312 y 314 y en el párrafo segundo del artículo 315.*
2. *En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión.*

Cuando el Consejo no alcance la unanimidad para reformar la propuesta de la Comisión, ni acepte las enmiendas realizadas en el seno del Parlamento Europeo, podrá seguir dos caminos: adoptar la decisión por mayoría cualificada; o rechazarla y, por tanto, no adoptar la decisión en esa materia.

La unanimidad se prevé únicamente en casos excepcionales, pero teniendo en cuenta que las abstenciones no impiden la adopción de acuerdos por unanimidad, según dispone el artículo 238.4 TFUE. Se mantiene respecto de materias que están íntimamente ligadas a la soberanía nacional, como pueden ser la fiscalidad, la revisión de los Tratados, la adhesión de nuevos miembros, la política exterior, la defensa, la seguridad social, los recursos propios, etc.

Al igual que ocurría respecto de los procedimientos legislativos especiales, el artículo 48.7.I TUE prevé la paulatina desaparición de la toma de decisiones por la regla de la unanimidad:

*Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.*



# TEMA 5

## LA COMISIÓN EUROPEA

- 5.1. COMPOSICIÓN Y NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS
- 5.2. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN INTERNA
- 5.3. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

La Comisión fue institucionalizada desde el origen de las Comunidades Europeas, aunque en un principio era denominada *Alta Autoridad*. Es conocida como la *Guardiana de los Tratados* y su regulación actual está contenida con carácter general en el artículo 17 TUE.

### 5.1. COMPOSICIÓN Y NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS

La composición y la duración del mandato, nombramiento y cese de los miembros de la Comisión están previstos en los apartados 3 a 5 del artículo 17 TUE:

3. *El mandato de la Comisión será de cinco años.*

*Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.*

*La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 18<sup>32</sup>, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.*

4. *La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes.*
5. *A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.*

32 El artículo 18.2 TUE establece que *El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.*

*Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 244 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

De lo dispuesto en los preceptos señalados podemos extraer varias conclusiones. En primer lugar, la Comisión se erige como una institución cuya característica más representativa es la independencia a la hora de ejercer sus funciones. La equiparación del número de miembros de la Comisión con el número de Estados miembros la introduce en la vía de la intergubernamentalismo, alejándola del supranacionalismo que tradicionalmente la había caracterizado; así como debemos señalar que la previsión que está contenida en el párrafo primero del apartado 5 aún no ha sido puesta en práctica, por la oposición de los Estados miembros a la posibilidad de no estar representados en una legislatura si se instaura este sistema rotatorio, por lo que las disposiciones contenidas en el artículo 244 TFUE no son de aplicación.

El mandato de los miembros de la Comisión, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 3, es de cinco años, haciéndolo coincidir con el mandato de los miembros del Parlamento Europeo, pues se trata de hacer paralelo el funcionamiento de ambas Instituciones.

Prueba de ello se encuentra también en el artículo 17.8 TFUE:

*La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>33</sup>. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.*

Este precepto pretende asegurar que, aunque se apruebe una moción de censura contra la Comisión, el mandato de los miembros de la Comisión y de los miembros del Parlamento Europeo siga coincidiendo. Lo mismo se prevé en los párrafos segundo y tercero del artículo 246 TFUE para los supuestos de dimisión, cese y fallecimiento de los miembros de la Comisión:

33 El artículo 234 TFUE establece que:

*El Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, solo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.*

*Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos de conformidad con el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que habría expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados a dimitir colectivamente de sus cargos.*

*El miembro dimisionario, cesado o fallecido será sustituido por el resto de su mandato por un nuevo miembro de la misma nacionalidad, nombrado por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo a los criterios establecidos en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.*

*El Consejo, por unanimidad y a propuesta del Presidente de la Comisión, podrá decidir que no ha lugar a tal sustitución, en particular cuando quede poco tiempo para que termine el mandato de dicho miembro.*

En cuanto al procedimiento de nombramiento de los miembros de la Comisión, este ha sufrido una evolución en sentido democrático y de transparencia a lo largo del proceso de integración europeo.

Actualmente está contenido en el artículo 17.7 TUE:

*Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.*

*El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Estas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5.*

*El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.*

La necesidad de que el nombramiento del Presidente de la Comisión dependa de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo puede suponer una quiebra de la independencia de esta Institución. Una vez nombrado el Presidente, será este el que inicie las conversaciones correspondientes con los Estados miembros para conformar el equipo de comisarios, aunque la propuesta deberá ser aprobada en común por el Presidente de la Comisión y el Consejo. Una vez se ha formado el acuerdo, los miembros elegidos son llamados al Parlamento Europeo para comparecer ante las comisiones parlamentarias que correspondan y ser sometidos a examen en relación con sus capacidades y adecuación personal para el cargo. Finalmente, todos los miembros designados, incluyendo el Alto Representante y aquella persona en quien recaiga la Presidencia de la Comisión, serán sometidos de manera

colegiada a la votación del Parlamento Europeo, tras lo cual podrán ser nombrados por mayoría cualificada del Consejo Europeo.

El artículo 233 TFUE determina que la Comisión debe presentar ante el Parlamento Europeo un *informe general anual*, que sirve para materializar la responsabilidad política de esta Institución.

Las funciones de la Presidencia de la Comisión están contenidas en el artículo 17.6 TUE:

*El Presidente de la Comisión: a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones; b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación; c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión<sup>34</sup>.*

*Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo 18, si se lo pide el Presidente.*

En relación con el estatuto de los miembros de la Comisión Europea, el artículo 245 TFUE comienza estableciendo que:

*Los miembros de la Comisión se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter de sus funciones. Los Estados miembros respetarán su independencia y no intentarán influir en ellos en el desempeño de sus funciones.*

*Los miembros de la Comisión no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar este, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión, podrá, según los casos, declarar su cese en las condiciones previstas en el artículo 247 o la privación del derecho del interesado a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo.*

En este sentido, el artículo 247 TFUE establece que:

*Todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave podrá ser cesado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo, por mayoría simple, o de la Comisión.*

34 Debemos recordar que el artículo 17.4 TUE prevé que una de las Vicepresidencias de la Comisión recaerá en el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Debemos recordar que el artículo 17.6.º del TUE prevé que en caso de que el Presidente de la Comisión así lo solicite, los miembros deberán presentar su dimisión. En consecuencia, además de lo previsto en los artículos 245 y 247 TFUE, para seguir desempeñando su puesto los miembros de la Comisión deberán tener la confianza del Presidente. El artículo 248 TFUE refuerza el carácter colegiado de la Institución, haciendo hincapié en el papel de la Presidencia de la Comisión:

*Sin perjuicio del apartado 4 del artículo 18 del Tratado de la Unión Europea, las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 17 de dicho Tratado. El Presidente podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades a lo largo de su mandato. Los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de este.*

Respecto del Alto Representante de la Unión en la Comisión, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 18.1 TUE:

*El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

La presencia del Alto Representante en la Comisión supone, cuando triunfa la moción de censura, una ruptura con el carácter colegiado de la Institución, ya que sería cesado en sus funciones como comisario, pero no como Alto Representante de la Unión. Al mismo tiempo, este debe obedecer las instrucciones del Consejo Europeo y, como consecuencia, rompería también con el deber de independencia que se exige a los miembros de la Comisión.

## 5.2. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN INTERNA

Respecto de la toma de decisiones, el artículo 250 TFUE establece que:

*Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría de sus miembros. Su reglamento interno fijará el quórum.*

El Reglamento interno es aprobado por la propia Comisión y está contenido en el documento [C(2000) 3614]. Su artículo 7 establece que *el número de miembros cuya presencia será necesaria para que la Comisión pueda adoptar acuerdos válidamente será igual a la mayoría del número de miembros previsto en el Tratado*. Los trabajos de la Comisión se distribuyen en función del ámbito de actividad del que se trate, pudiendo englobar varios sectores que no tienen por qué ser homogéneos. Respecto del procedimiento de toma de decisiones, la regla general

se corresponde con las reuniones de la Comisión, cuyo funcionamiento está recogido en la Sección I del Reglamento interno, artículos 5 a 11. Sin embargo, también existen tres posibilidades de que se adopten decisiones sin que sean aprobadas en estas reuniones: mediante procedimiento escrito, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento interno<sup>35</sup>; mediante habilitación, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento interno<sup>36</sup>; y, finalmente, mediante delegación, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento interno<sup>37</sup>.

La Comisión cuenta con más de veinte mil trabajadores, teniendo en cuenta que su estructura está recogida en el artículo 19 del Reglamento interno:

*La Comisión dispondrá, para preparar y desarrollar sus actividades, de un conjunto de servicios estructurados en Direcciones Generales y servicios asimilados.*

*En principio, las Direcciones Generales y servicios asimilados se dividirán en Direcciones y las Direcciones en Unidades.*

Asimismo, el artículo 20 de este Reglamento prevé la posibilidad de *crear estructuras específicas encargadas de misiones precisas cuando existan necesidades concretas, en cuyo caso determinará sus atribuciones y modalidades de funcionamiento.*

### 5.3. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

Los objetivos que debe perseguir la Comisión –y las funciones que atribuyen en consecuencia– están recogidos en el artículo 17.1 TUE:

*La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos. Supervisará la aplicación del*

35 El artículo 12 establece que:

*Mediante un procedimiento escrito podrá hacerse constar el acuerdo de los miembros de la Comisión sobre una propuesta que emane de uno o varios de ellos, siempre que haya obtenido el acuerdo de las Direcciones Generales directamente interesadas y el dictamen favorable del Servicio Jurídico. [...]*

*Todo miembro de la Comisión podrá solicitar durante el procedimiento escrito que la propuesta sea sometida a debate, para lo que enviará al Presidente una solicitud motivada en ese sentido.*

*Toda propuesta sobre la cual ningún miembro de la Comisión haya formulado o mantenido una reserva al final del plazo fijado en un procedimiento escrito se considerará adoptada por la Comisión. [...]*

36 El artículo 13 establece que:

*La Comisión, siempre que se respete plenamente el principio de su responsabilidad colegiada, podrá habilitar a uno o varios de sus miembros para adoptar, en su nombre y dentro de los límites y condiciones que establezca, medidas de gestión o de administración.*

*La Comisión podrá asimismo encargar a uno o varios de sus miembros, de acuerdo con el Presidente, la adopción del texto definitivo de un acto o de una propuesta que deba someterse a las otras instituciones, cuya sustancia haya definido en sus deliberaciones. [...]*

37 El artículo 14 establece que:

*La Comisión, siempre que se respete plenamente el principio de su responsabilidad colegiada, podrá delegar en los Directores Generales y Jefes de Servicio la adopción, en su nombre y dentro de los límites y condiciones que establezca, de medidas de gestión o de administración.*

*Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.*

Como guardiana de los Tratados, la Comisión se encuentra legitimada activamente para presentar un recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 258 TFUE:

*Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.*

*Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, esta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

El recurso de incumplimiento está conformado por dos fases: una precontenciosa, donde tendrá el protagonismo la Comisión; y una jurisdiccional, que le corresponde al TJUE. Como consecuencia –por motivos didácticos– este procedimiento será explicado en la lección doce, correspondiente al sistema de recursos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

También le pueden ser conferidos poderes de ejecución del Derecho de la Unión, en las condiciones previstas en el artículo 291 TFUE:

*Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, estos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.*

Como ya vimos en la lección anterior, una de las características más representativas de la Comisión se corresponde con su competencia –casi– exclusiva en cuanto a la iniciativa legislativa, como verdadero motor de la evolución del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. El artículo 17.2 TUE establece que:

*Los actos legislativos de la Unión solo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.*

Pero debemos recordar que esto únicamente es así respecto del procedimiento legislativo ordinario, según dispone el artículo 289.1 TFUE; ya que la Comisión Europea no goza de este

*derecho de propuesta* en el caso de los procedimientos legislativos especiales a los que se refiere el artículo 289.2 TFUE, ni en los supuestos previstos por el artículo 289.4 TFUE.

La posición privilegiada de la que goza esta Institución en el procedimiento legislativo de la Unión se ve reforzada por lo que se conoce como *privilegio* de la Comisión, contenido en el artículo 293 TFUE:

1. *Cuando, en virtud de los Tratados, el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad, salvo en los casos contemplados en los apartados 10 y 13 del artículo 294, en los artículos 310, 312 y 314 y en el párrafo segundo del artículo 315.*
2. *En tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión.*

Este *privilegio* da fe del rol de la Comisión como garante del interés general de la Unión Europea, ya que la propuesta, que encarnaría dicho interés general, únicamente podría ser modificada cuando todos los Estados miembros estuvieran de acuerdo en ello. Por tanto, podemos decir que actúa como límite para la posible vulneración de los intereses de Estados miembros concretos. Sin embargo, con la evolución del procedimiento legislativo de la Unión y la introducción del procedimiento de codecisión, también se han incluido varias excepciones a este *privilegio* de la Comisión: en el procedimiento legislativo ordinario, cuando en la segunda y tercera lectura se recurre al Comité de Conciliación<sup>38</sup>; y en el caso del procedimiento legislativo especial previsto para la adopción del presupuesto anual, la prórroga del presupuesto y el MFP<sup>39</sup>. También existen otras situaciones en que la iniciativa le corresponde en exclusiva al Parlamento Europeo, como ocurre, por ejemplo, respecto de la propuesta sobre la composición de dicha Institución o con el estatuto del Defensor del Pueblo Europeo.

El derecho de iniciativa es ejercido por la Comisión de forma discrecional, por lo que le corresponde a la Comisión decidir si presenta o no una iniciativa legislativa, salvo en aquellos supuestos en los que esté obligada a ello por el Derecho de la Unión; así como también tendrá el derecho de modificar o retirar la propuesta que ha realizado, siempre que con ello no esté vetando el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que esto resultaría contrario a los principios de equilibrio institucional y de atribución de competencias, como ha señalado el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 14 de abril de 2015, *Consejo c. Comisión* (C-409/13, ap. 70 y 74).

38 Conforme a lo dispuesto en los apartados 10 y 13 del artículo 294 TFUE:

10. *El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.*

13. *Si, en este plazo, 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.*

39 Este procedimiento está contenido en el artículo 314 TFUE.

La posibilidad de modificar la propuesta le confiere, en la práctica, un verdadero poder de diálogo con el Parlamento Europeo y el Consejo en el desarrollo del procedimiento legislativo, como se desprende del artículo 295 TFUE:

*El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante.*

Además, incluso en aquellos ámbitos en los que le corresponda en exclusiva el derecho de propuesta, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo pueden solicitar a la Comisión que presente una propuesta<sup>40</sup>. En estos supuestos, si la Comisión no ejerce su derecho de propuesta, el artículo 265 TFUE prevé que las Instituciones y los Estados miembros puedan interponer ante el Tribunal de Justicia lo que se conoce como procedimiento por omisión<sup>41</sup>. El Parlamento Europeo también puede activar los procedimientos de control parlamentario, tales como las interpelaciones o la moción de censura –contenidos respectivamente en los artículos 230 y 234 TFUE– si entiende que la Comisión no ha actuado con diligencia.

Si la Comisión decide, bien por iniciativa propia, bien previa solicitud del Parlamento Europeo o del Consejo, elaborar una propuesta normativa, deberá respetar los principios básicos de la Unión Europea a los que nos referimos en la lección segunda, como los de atribución de competencias, proporcionalidad y subsidiariedad; así como deberá fundamentar dicha propuesta en una base jurídica específica, que habrá de estar contenida en uno de los preceptos de los Tratados. Para crear esta propuesta la Comisión se servirá de la estructura administrativa a la que antes nos hemos referido; mantendrá reuniones con expertos nacionales para profundizar en la problemática concreta y para sondear la posible respuesta de los distintos Estados; y entrará en contacto con los grupos socioeconómicos y *lobbies* que se puedan ver afectados por la propuesta, respetando en todo caso el principio de transparencia en su actuación<sup>42</sup>. Podemos decir que se ha producido una suerte de permeabilización de la Comisión a la hora de realizar las propuestas normativas.

La Comisión carece de competencias legislativas con carácter general, pero el artículo 290 TFUE prevé la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo le deleguen con carácter parcial y limitado este poder legislativo:

40 Respecto del Parlamento Europeo, el artículo 225 TFUE establece que:

*Por decisión de la mayoría de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Parlamento Europeo.*

Respecto del Consejo, el artículo 241 TFUE establece que:

*El Consejo, por mayoría simple, podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Consejo.*

41 Contenido en el artículo 265 TFUE, este procedimiento será analizado en el punto 11.3.2.

42 Una de las actuaciones características en este sentido se corresponde con la elaboración de los denominados *Libros verdes*, en los que la Comisión recoge una serie de preguntas y alternativas sobre un ámbito determinado, para conseguir que la ciudadanía reflexione al respecto y puedan hallarse respuestas convenientes para el interés general de la Unión.

1. *Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.*

*Los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes.*

2. *Los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán ser las siguientes:*

- a) *el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación;*
- b) *el acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo.*

*A efectos de las letras a) y b), el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo lo hará por mayoría cualificada.*

3. *En el título de los actos delegados figurará el adjetivo «delegado» o «delegada».*

La Comisión únicamente tendrá competencias de ejecución del Derecho de la Unión Europea en los supuestos previstos por el artículo 291 TFUE, pues la competencia de ejecución corresponde con carácter general a los Estados miembros:

1. *Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.*
2. *Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, estos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.*
3. *A efectos del apartado 2, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.*
4. *En el título de los actos de ejecución figurará la expresión «de ejecución».*

También tendrá competencia, cuando así lo prevean expresamente los Tratados, para dictar normas, aunque sean de naturaleza ejecutiva o reglamentaria. Este poder de decisión autónomo existe en ámbitos como la ejecución del presupuesto de la Unión, según lo establecido en el artículo 317 TFUE; o la gestión de las cláusulas de salvaguardia, mediante las que se suspenden obligaciones concretas derivadas del Derecho de la Unión ante circunstancias excepcionales que perjudican a un Estado miembro<sup>43</sup>.

43 Las cláusulas de salvaguardia están previstas en los artículos 114.10, 143.3, 144 y 191.2 TFUE.

# TEMA 6

## EL PARLAMENTO EUROPEO

- 6.1. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA
- 6.2. LOS PODERES DE CONTROL POLÍTICO DEL PARLAMENTO EUROPEO
- 6.3. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO NORMATIVO
- 6.4. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Como vimos en la lección segunda al hilo de los principios básicos de la Unión y, en especial, respecto del principio democrático, los dos primeros apartados del artículo 10 TUE establecen que *el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa y que los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo*.

Es la Institución que más ha evolucionado a lo largo del proceso de integración, como ha ocurrido, por ejemplo, con la introducción del sufragio universal directo o con la mutación de sus funciones, ya que pasó de tener naturaleza consultiva a ostentar las funciones presupuestaria y legislativa –en este caso, cuando nos hallamos en el procedimiento legislativo ordinario– de manera conjunta con el Consejo. Originalmente esta Institución recibía la denominación de *Asamblea*, pero tras el Acta Única Europea fue rebautizada con el nombre de *Parlamento Europeo*.

### 6.1. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA

Una de las características más representativas del Parlamento Europeo es su legitimidad democrática de primer grado, pero debemos tener en cuenta que no siempre ha sido así. Hasta finales de los años setenta, los diputados del Parlamento Europeo eran elegidos de entre los miembros de los Parlamentos nacionales, por lo que su legitimidad democrática era de segundo grado y si se perdía el escaño de diputado nacional se perdía también el de eurodiputado. El Consejo introdujo el sufragio universal directo en 1976, mediante la adopción de una Decisión y un Acta aneja sobre la elección de los miembros de la entonces *Asamblea*.

El artículo 14 TUE establece lo siguiente:

1. *El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión.*

2. *El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.*

*El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.*

3. *Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.*
4. *El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.*

El apartado tercero de este precepto, que se refiere de forma expresa al sufragio universal directo, es desarrollado por el artículo 223 TFUE:

1. *El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.*

*El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen<sup>44</sup>. Dichas disposiciones entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

2. *El Parlamento Europeo establecerá mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo<sup>45</sup>. Toda norma o condición relativas al régimen fiscal de los miembros o de los antiguos miembros se decidirán en el Consejo por unanimidad.*

El Acta Electoral Europea (AEE) fue aprobada en 1976 y, a pesar de que el apartado primero del artículo 223 TFUE prevé la creación de un procedimiento uniforme, en la práctica –por el desacuerdo entre los distintos Estados miembros– esto no se ha conseguido, sino que

44 Este es uno de los procedimientos legislativos especiales previstos de manera expresa por los Tratados. En este caso, aunque el acto es adoptado por el Consejo, encontramos dos elementos de poder en manos del Parlamento Europeo: le corresponde la iniciativa y debe aprobar el texto definitivo.

45 En este caso, aunque el acto es adoptado por el Parlamento, requiere la previa aprobación del Consejo.

el texto que señalamos se remite a lo dispuesto por las normativas electorales nacionales<sup>46</sup>. El AEE ha sido reformado con posterioridad y en la actualidad contiene los siguientes principios comunes: elección por sufragio universal, directo y secreto; escrutinio proporcional; circunscripción electoral en función de la normativa nacional; se permite tanto la votación de listas con voto de preferencia, como el bloqueo de la lista por partidos políticos; la posibilidad de establecer un umbral mínimo para la atribución de escaños, que no podrá superar el cinco por ciento de los votos emitidos; la posibilidad de establecer límite de gasto para la campaña electoral; la prohibición del doble voto; la predeterminación de las fechas de las elecciones en el Acta; y la posibilidad de emitir el voto de forma anticipada, por correo y por internet, siempre que los Estados lo hayan establecido.

Como vimos al tratar el estatuto de la ciudadanía europea, los ciudadanos de los Estados miembros tienen reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que residen, conforme a lo dispuesto en los artículos 20.2.b) TFUE y 39 CDFUE, concretados por lo dispuesto en el artículo 22.2 TFUE:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.*

Este derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo también ha sido desarrollado por la Directiva del Consejo 93/109/CE, que ha sido modificada por la Directiva 2013/1/UE, cuyo artículo 3 establece que:

*Toda persona que, en el día de referencia:*

- a) sea ciudadano de la Unión según lo previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 8 del Tratado, y que*
- b) sin haber adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, cumpla las condiciones a las que la legislación de este último supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales,*

*tendrá derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo, siempre que no esté desposeída de esos derechos en virtud de los artículos 6 o 7.*

*Si, para ser elegibles, los nacionales del Estado miembro de residencia deben poseer su nacionalidad desde un período mínimo, se considerará que cumplen*

46 En el caso de España, está regulado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

*dicha condición los ciudadanos de la Unión que posean la nacionalidad de un Estado miembro desde ese mismo período.*

Asimismo, como debemos recordar de lo explicado en la lección tercera, su reconocimiento no se produce de manera automática, sino que requiere de forma previa la manifestación expresa de la voluntad de participar en las elecciones del Estado miembro de residencia, a través de la inscripción en el censo electoral correspondiente. En este sentido se pronuncia el artículo 8 de la Directiva:

- 1. El elector comunitario ejercerá su derecho de sufragio activo en el Estado miembro de residencia si ha manifestado su voluntad en ese sentido.*
- 2. Si en el Estado miembro de residencia el voto es obligatorio, la obligación se extenderá a los electores comunitarios que se hayan manifestado en ese sentido.*

Esta obligación es concretada por lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva, que en sus apartados segundo y tercero regula los requisitos para la inscripción censal y las pruebas que deben presentarse:

- 2. Para inscribirse en el censo electoral, el elector comunitario deberá aportar las mismas pruebas que el elector nacional. Deberá presentar además una declaración formal en la que conste:*
  - a) su nacionalidad y su domicilio en el territorio electoral del Estado miembro de residencia,*
  - b) en su caso, la entidad local o la circunscripción del Estado miembro de origen en cuyo censo electoral estuvo inscrito en último lugar, y*
  - c) que solo ejercerá su derecho de voto en el Estado miembro de residencia.*
- 3. El Estado miembro de residencia podrá, además, exigir que el elector comunitario:*
  - a) manifieste en la declaración a que se refiere el apartado 2 no estar desposeído del derecho de sufragio activo en el Estado miembro de origen,*
  - b) presente un documento de identidad no caducado,*
  - c) indique a partir de qué fecha reside en el Estado de que se trate o en otro Estado miembro.*

El régimen de incompatibilidades puede ser definido como el conjunto de cargos o posiciones que no pueden ocupar aquellos que pretendan ser miembros de una institución, conforme a las normas propias de esta última. En el caso del Parlamento Europeo, el régimen de incompatibilidades está recogido en los tres primeros apartados del artículo 7 AEE:

1. *La calidad de diputado al Parlamento Europeo será incompatible con la de: miembro del Gobierno de un Estado miembro; miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas; juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del Tribunal de Primera Instancia; miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo; miembro del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas; Defensor del pueblo de las Comunidades Europeas; miembro del Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; miembro del Comité de las Regiones; miembro de comités u organismos creados en virtud o en aplicación de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea la Energía Atómica para la administración de fondos comunitarios o para el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa; miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o empleado del Banco Europeo de Inversiones; funcionario o agente en activo de las instituciones de las Comunidades Europeas o de los órganos u organismos correspondientes, o del Banco Central Europeo.*
2. *A partir de las elecciones al Parlamento Europeo del año 2004, la condición de diputado al Parlamento Europeo será incompatible con la condición de parlamentario nacional. [...]*
3. *Además, cada Estado miembro podrá ampliar las incompatibilidades aplicables en el plano nacional, en las condiciones previstas en el artículo 8.*

La duración del mandato de los miembros del Parlamento Europeo se deduce de lo dispuesto en los artículos 5 y 13 AEE, en los que se establece un periodo temporal de cinco años, que puede ser interrumpido por dimisión, fallecimiento o anulación del mandato.

El artículo 2 del Reglamento interno del Parlamento Europeo para la IX Legislatura contiene la obligación de independencia del mandato, según el cual *los diputados ejercerán su mandato libremente y con independencia y no estarán sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo alguno*. Para garantizar esta independencia, los miembros del Parlamento Europeo gozarán de privilegios e inmunidades recogidos en el Protocolo n.º 7, entre los que destacan la libertad de desplazamiento sin restricciones, la inmunidad de jurisdicción penal que únicamente podrá ser levantada por el Parlamento Europeo o la disposición de que no podrán ser objeto de persecución.

Con carácter general, la composición del Parlamento Europeo está prevista en el artículo 14.2 TUE:

*El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.*

*El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.*

Sin embargo, la concreta composición del Parlamento Europeo en la actualidad ha sido regulada por la Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo. El artículo 3.1 de esta Decisión establece que:

*El número de representantes al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro para la legislatura 2019-2024 será el siguiente: Bélgica 21; Bulgaria 17; República Checa 21; Dinamarca 14; Alemania 96; Estonia 7; Irlanda 13; Grecia 21; España 59; Francia 79; Croacia 12; Italia 76; Chipre 6; Letonia 8; Lituania 11; Luxemburgo 6; Hungría 21; Malta 6; Países Bajos 29; Austria 19; Polonia 52; Portugal 21; Rumanía 33; Eslovenia 8; Eslovaquia 14; Finlandia 14; Suecia 21.*

De lo dispuesto en este precepto, podemos extraer varias conclusiones: debido a que los ciudadanos son los que se ven representados en el Parlamento Europeo, aquellos Estados con más población serán los que tengan un mayor número de miembros, como ocurre en el caso de Alemania (96), Francia (79), Italia (76), España (59) o Polonia (52); de modo que el resto de Estados miembros, con una población menor, cuentan menos miembros en el Parlamento Europeo, oscilando entre los 33 de Rumanía y los 6 de Chipre, Malta y Luxemburgo.

Los miembros del Parlamento Europeo no se agrupan por nacionalidad, sino que pueden agruparse en función de la afinidad política, con la creación de un grupo político; pero se trata de una posibilidad, puesto que pueden optar por no adherirse a ningún grupo político, aunque, si finalmente decidieran hacerlo, únicamente podrían pertenecer a uno de ellos. El artículo 33.2 del Reglamento interno establece los requisitos que deben cumplirse para la constitución de un grupo político en el Parlamento Europeo:

*Todo grupo político estará integrado por diputados elegidos en al menos una cuarta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de veintitrés.*

El artículo 16 de su Reglamento interno establece que el Presidente del Parlamento Europeo es elegido por mayoría absoluta de sus miembros durante las tres primeras votaciones; y, en aquellos casos en los que no se alcance este umbral, se producirá la elección por mayoría simple de entre los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la tercera votación; y, en caso de que en esta cuarta ronda de votaciones se produzca un empate entre los dos candidatos, se elegirá al de más edad.

Por su parte, la elección de los vicepresidentes está regulada en el apartado primero del artículo 17 del Reglamento interno:

*A continuación, se procederá a la elección de los vicepresidentes en una sola votación. Serán declarados elegidos en la primera vuelta, hasta un máximo de catorce y en el orden de los votos obtenidos, aquellos candidatos que alcancen la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si el número de los candidatos elegidos fuera inferior al de cargos por cubrir, se procederá a una segunda vuelta, con los mismos requisitos, para proveer los cargos restantes. Si fuere necesaria una tercera vuelta, los cargos restantes se elegirán por mayoría relativa. En caso de empate, serán proclamados electos los candidatos de más edad.*

En cuanto a la duración del mandato del Presidente y los Vicepresidentes del Parlamento Europeo, el artículo 19 del Reglamento interno establece en su apartado primero que *será de dos años y medio*, así como señala en su apartado segundo que *en el caso de que se produjera una vacante para cualquiera de estos cargos antes de la finalización del mandato, el diputado elegido solo desempeñará sus funciones por el tiempo que restase de mandato a su predecesor.*

Las funciones del Presidente están recogidas en el artículo 22 del Reglamento interno:

1. *El presidente dirigirá, de conformidad con el presente Reglamento interno, todas las actividades del Parlamento y de sus órganos. Dispondrá de todos los poderes para presidir las deliberaciones del Parlamento y garantizar su desarrollo normal.*
2. *El presidente abrirá, suspenderá y levantará las sesiones. Decidirá sobre la admisibilidad de las enmiendas y otros textos sometidos a votación, así como sobre la admisibilidad de las preguntas parlamentarias. Velará por la observancia del presente Reglamento interno, mantendrá el orden, concederá la palabra, cerrará los debates, someterá a votación los asuntos y proclamará el resultado de las votaciones. Remitirá, asimismo, a las comisiones las comunicaciones que sean de la competencia de estas.*
3. *El presidente solamente podrá hacer uso de la palabra en un debate para presentar el tema o para pedir a los intervinientes que se vuelva a él. Si desea intervenir en un debate, abandonará la presidencia y no volverá a ocuparla hasta que haya finalizado el debate.*
4. *En las relaciones internacionales, ceremonias y actos administrativos, judiciales y financieros, el Parlamento estará representado por su presidente, que podrá delegar esta competencia.*
5. *El presidente responde de la seguridad e inviolabilidad de las dependencias del Parlamento Europeo.*

En cuanto a la organización de los trabajos del Parlamento Europeo, debemos referirnos a varios tipos de agrupaciones:

- La Mesa del Parlamento Europeo: el artículo 24 del Reglamento interno establece que *estará compuesta por el presidente y los catorce vicepresidentes del Parlamento y, en*

*caso de empate de votos en las deliberaciones de la Mesa, el presidente dispondrá de voto de calidad; mientras que sus funciones están recogidas en el artículo 25 del Reglamento interno.*

- La Conferencia de Presidentes: el artículo 26 del Reglamento interno establece que *estará compuesta por el presidente del Parlamento y por los presidentes de los grupos políticos, señalando además que el presidente de un grupo político podrá estar representado por un miembro de su grupo respectivo; y que, respecto de los diputados no inscritos, el Presidente del Parlamento Europeo puede invitar a uno de ellos a participar en la Conferencia de Presidentes, pero sin derecho a voto (apartado 2). La regla general para la toma de decisiones será el consenso, pero cuando no sea posible alcanzarlo se realizará una votación ponderada en función del número de diputados de cada grupo político (apartados 3 y 4). Sus funciones se encuentran recogidas en el artículo 27 del Reglamento interno.*
- La Conferencia de Presidentes de Comisión: el artículo 29 del Reglamento interno establece que *estará integrada por los presidentes de todas las comisiones permanentes o especiales y que elegirá a su presidente; podrá formular a la Conferencia de Presidentes recomendaciones sobre el trabajo de las comisiones y el establecimiento del orden del día de los períodos parciales de sesiones (apartado 3); y la Mesa del Parlamento Europeo y la Conferencia de Presidentes podrán delegar determinadas funciones en ella (apartado 4).*
- Las Comisiones Parlamentarias: se configuran como la sede en que se preparan los trabajos de las sesiones del Parlamento Europeo, ya que en ellas se confrontan las posturas de los distintos grupos políticos y se elabora el informe correspondiente, así como un proyecto de resolución o de Dictamen, en función de la naturaleza del acto. Se puede pertenecer a más de una y pueden ser de distinta naturaleza: general/especial, permanente/temporal y de investigación; teniendo en cuenta que el artículo 226 TFUE regula las comisiones temporales de investigación.

Las reuniones del Parlamento Europeo adoptan el nombre de *sesiones* y pueden ser ordinarias o extraordinarias, según dispone el artículo 229 TFUE:

*El Parlamento Europeo celebrará cada año un período de sesiones. Se reunirá sin necesidad de previa convocatoria el segundo martes de marzo.*

*El Parlamento Europeo podrá reunirse en período parcial de sesiones extraordinario a petición de la mayoría de los miembros que lo componen, del Consejo o de la Comisión.*

En las sesiones del Parlamento Europeo también tiene relevancia la participación del resto de las Instituciones de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 230 TFUE:

*La Comisión podrá asistir a todas las sesiones del Parlamento Europeo y comparecerá ante este si así lo solicita.*

*La Comisión contestará oralmente o por escrito a todas las preguntas que le sean formuladas por el Parlamento Europeo o por sus miembros.*

*El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el Parlamento Europeo en las condiciones fijadas por el reglamento interno del Consejo Europeo y por el del Consejo.*

La participación más relevante vendrá de manos de la Comisión Europea, ya que deberá velar por las deliberaciones relativas a las propuestas legislativas que previamente ha elaborado para, si así lo decide, modificarla y poder negociar con el Consejo y el Parlamento Europeo.

Respecto de la adopción de acuerdos en el seno del Parlamento Europeo, el artículo 231 TFUE prevé que la regla general, *salvo disposición en contrario de los Tratados*, será la *mayoría de los votos emitidos*, remitiéndose al Reglamento interno para la determinación del quórum, que actualmente está previsto en el artículo 178 del Reglamento interno:

1. *El Parlamento podrá deliberar y aprobar su orden del día y su acta de las sesiones, con independencia del número de diputados presentes.*
2. *Habrà quórum cuando se encuentre reunida en el salón de sesiones la tercera parte de los diputados que componen el Parlamento.*
3. *Toda votación será válida, con independencia del número de votantes, a no ser que el presidente constate, previa solicitud de treinta y ocho diputados como mínimo antes de que comience la votación, que no existe quórum. Si no está presente el número de diputados necesario para alcanzar el quórum, el presidente declarará la falta de quórum y la votación se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión.*

El apartado cuarto de este precepto prevé una regla específica para el cómputo de los presentes, determinando que aquellos *diputados que soliciten la comprobación de quórum deberán estar presentes en el salón de sesiones cuando se realice la solicitud* y que, *aunque abandonen entonces el salón de sesiones, serán contados como presentes.*

## 6.2. LOS PODERES DE CONTROL POLÍTICO DEL PARLAMENTO EUROPEO

En este apartado nos referiremos a los mecanismos de los que dispone el Parlamento Europeo para realizar un control de tipo político respecto del funcionamiento de la Unión Europea, pues con carácter general esta Institución es informada tanto por la Comisión como por el Consejo. Trataremos en especial las interpelaciones y preguntas, la realización del informe general anual y de los informes sectoriales, la constitución de las comisiones temporales de investigación, la moción de censura contra la Comisión, la participación en el nombramiento de otras Instituciones, el derecho de petición y su legitimación activa y pasiva ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En primer lugar, las interpelaciones son aquellas preguntas que los miembros del Parlamento Europeo realizan a la Comisión, el Consejo o el Banco Central Europeo. Pueden ser escritas u orales y su inclusión en el orden del día vendrá determinada por la Conferencia de Presidentes; mientras que lo que se conoce como *turno de preguntas* se constituye como un diálogo entre los miembros del Parlamento Europeo y las citadas Instituciones, y tiene lugar en todos los periodos parciales de sesiones.

La realización del informe general anual está prevista en el artículo 233 TFUE, cuyo contenido recogimos más arriba; pero también cabe la posibilidad de realizar informes sectoriales respecto de ámbitos concretos de la política de la Unión para profundizar en su conocimiento.

La posibilidad de que se creen comisiones temporales de investigación en el Parlamento Europeo está prevista en el artículo 226 TFUE:

*En cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las competencias que los Tratados confieren a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional.*

*La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de su informe.*

*El Parlamento Europeo determinará las modalidades de ejercicio del derecho de investigación mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Consejo y de la Comisión.*

En la lección anterior nos referimos a la posibilidad de que el Parlamento Europeo presente una moción de censura contra la Comisión Europea, conforme a lo previsto en el artículo 234 TFUE:

*El Parlamento Europeo, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, solo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.*

*Si la moción de censura es aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión. Permanecerán en sus cargos y continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta que sean sustituidos de conformidad con el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea. En tal caso, el mandato de los miembros*

*de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que habría expirado el mandato de los miembros de la Comisión obligados a dimitir colectivamente de sus cargos.*

Este precepto es completado por lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento interno del Parlamento Europeo:

1. *La décima parte de los diputados que componen el Parlamento podrá presentar ante el presidente una moción de censura de la Comisión. Cuando se haya votado una moción de censura en los dos meses anteriores, cualquier nueva moción presentada por menos de una quinta parte de los diputados que componen el Parlamento será inadmisibile.*
2. *La moción deberá denominarse «moción de censura» y estar motivada. Se transmitirá a la Comisión.*
3. *El presidente anunciará a los diputados la presentación de una moción de censura en cuanto la haya recibido.*
4. *El debate sobre la censura no tendrá lugar hasta transcurridas veinticuatro horas como mínimo desde que se comunique a los diputados la presentación de la moción de censura.*
5. *La votación sobre la moción será nominal y no tendrá lugar hasta transcurridas cuarenta y ocho horas como mínimo desde el comienzo del debate.*
6. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5, el debate y la votación se celebrarán, a más tardar, durante el período parcial de sesiones siguiente a la presentación de la moción.*
7. *De conformidad con el artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la moción de censura se aprobará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los diputados que componen el Parlamento. El resultado de la votación se comunicará al presidente del Consejo y al presidente de la Comisión.*

Respecto de la participación del Parlamento Europeo en el nombramiento de otras Instituciones, vemos que tiene lugar respecto de la Presidencia de la Comisión, con necesidad de aprobación por su parte, y de la autorización del nombramiento de la Comisión en su conjunto. También se encarga de elegir al Defensor del Pueblo Europeo, conforme a lo dispuesto en el artículo 228 TFUE.

En la lección tercera, al hilo de los derechos derivados del estatuto de ciudadano de la Unión, expusimos la existencia del derecho de petición, contenido en el párrafo segundo del artículo 24 TFUE:

*Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.*

En este sentido, el artículo 227 TFUE establece que *cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar al Parlamento Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.*

Finalmente, respecto de la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea únicamente nos referiremos a los aspectos generales, ya que será desarrollado con más profundidad al hilo de la exposición sobre el aparato jurisdiccional de la UE. Con carácter general podemos señalar que en un principio carecía de legitimación ante el TJUE, pero gracias a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Chernobyl* (C-70/88) y la reforma que llevó a cabo el Tratado de Niza, acabó confirmándose su legitimación ante el Tribunal de Justicia como demandante privilegiado, al mismo nivel que el Consejo y la Comisión. También podrá solicitar al Tribunal de Justicia que elabore un dictamen sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales que pretenda celebrar la Unión con los Tratados.

### 6.3. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO EN EL PROCESO NORMATIVO

En primer lugar, respecto de la iniciativa legislativa ya vimos que, aunque esta le corresponde casi en exclusiva a la Comisión, sí que es posible que el Parlamento Europeo le solicite que presente propuestas, conforme a lo dispuesto en el artículo 225 TFUE:

*Por decisión de la mayoría de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados. Si la Comisión no presenta propuesta alguna, comunicará las razones al Parlamento Europeo.*

Igual que ocurría el caso del Consejo (241 TFUE), el Parlamento Europeo también podrá iniciar un procedimiento por omisión si considera que la Comisión no ha respondido con diligencia a esta solicitud, según dispone el artículo 265 TFUE. Alternativamente, para combatir su inactividad el Parlamento Europeo también podrá presentar una moción de censura a la Comisión.

Con carácter excepcional, se le reconoce al Parlamento Europeo la iniciativa respecto de la revisión ordinaria de los Tratados o la revisión simplificada de estos, conforme a lo que disponen, respectivamente, los apartados 2 y 6 del artículo 48 TUE; y la iniciativa de presentar ante el Consejo Europeo la propuesta de decisión por la que se determine la composición del Parlamento Europeo y su posterior aprobación, según lo dispuesto en el artículo 14.2.II TUE.

En relación con la función legislativa propiamente dicha, ya vimos que con carácter general esta le corresponde de manera conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Esta función legislativa se refiere a la configuración de los elementos básicos de los regímenes jurídicos correspondientes a los ámbitos en los que tiene competencia y puede pronunciarse, expresando en todo caso la base jurídica que ha utilizado, señalando para ello un precepto concreto de los Tratados.

Para que un acto sea legislativo, deberá haber sido adoptado por un *procedimiento legislativo*, conforme a lo dispuesto en el artículo 289.3 TFUE; y, para ello, debe estar señalado de forma expresa en los Tratados que una materia concreta debe ser regulada por el procedimiento legislativo, ya sea ordinario o alguno de los especiales, pues de lo contrario se entendería que no se trata de un procedimiento legislativo y, como consecuencia, no sería un acto legislativo.

Los procedimientos legislativos especiales están previstos en el artículo 289.2 TFUE:

*En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.*

De lo dispuesto en este precepto debemos resaltar los siguientes aspectos: en primer lugar, para que un acto sea adoptado por un procedimiento legislativo especial será necesario que así lo dispongan de forma expresa los Tratados; en segundo lugar, la adopción no se producirá en pie de igualdad entre el Parlamento Europeo y el Consejo, sino que predominará la actuación de uno de ellos; en tercer lugar, la predominancia de una de estas Instituciones no significa la exclusión absoluta de la otra, sino que esta última participará en la adopción del acto legislativo en mayor o menor medida, dependiendo de si se exige su aprobación o si únicamente debe ser consultada; y, en cuarto lugar, debemos señalar que en la actualidad existen más procedimientos legislativos especiales en los que predomina la actuación del Consejo.

El procedimiento legislativo ordinario está previsto en el artículo 289.1 TFUE:

*El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.*

Se configura como la vía general de adopción de actos legislativos, pues en caso de que los Tratados únicamente señalen que un acto debe adoptarse por el procedimiento legislativo, pero no especifiquen si este debe ser ordinario o especial, se entenderá que le corresponde al procedimiento legislativo ordinario.

El artículo 294 TFUE establece que:

1. *Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente.*
2. *La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>47</sup>.*

<sup>47</sup> Debemos tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 289.4 TFUE:

*En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.*

#### PRIMERA LECTURA

3. *El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.*
4. *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.*
5. *Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.*
6. *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

7. *Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo:*
  - a) *aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo;*
  - b) *rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado;*
  - c) *propone, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.*
8. *Si, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada:*
  - a) *aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado;*
  - b) *no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.*
9. *El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.*

#### CONCILIACIÓN

10. *El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.*

11. *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.*
12. *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

13. *Si, en este plazo, 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.*
14. *Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.*

DISPOSICIONES PARTICULARES

15. *Cuando, en los casos previstos por los Tratados, un acto legislativo se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2, la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9.*

*En estos casos, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lecturas. El Parlamento Europeo o el Consejo podrá pedir el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento y la Comisión podrá dictaminar asimismo por propia iniciativa. La Comisión también podrá, si lo considera necesario, participar en el Comité de Conciliación de conformidad con el apartado 11.*

Debemos recordar también que en la primera lectura la propuesta deberá ser enviada también a los Parlamentos nacionales para que estos controlen si cumple o no el principio de subsidiariedad, conforme a lo dispuesto por los artículos 5.3 y 12 TUE y los artículos 69 y 352.2 TFUE. También habremos de tener en cuenta el privilegio de la Comisión al que nos referimos en la lección anterior, ya que este actuará como límite al poder de enmienda del Parlamento Europeo y el Consejo.

En el caso del Consejo, la propuesta será examinada por las Representaciones Permanentes de los distintos Estados miembros, los comités y grupos de trabajo específicos, el COREPER y el propio Consejo. La propuesta es analizada minuciosamente por los comités y grupos de trabajo, que enviarán los resultados al COREPER; de modo que este se pronunciará, especialmente, sobre aquellos aspectos en los que no se ha alcanzado acuerdo en el seno de los comités y grupos de trabajo; para que, sobre la base de los trabajos preparatorios del

COREPER, el Consejo sea el que finalmente se pronuncie, simultáneamente, sobre la propuesta de la Comisión y sobre la posición del Parlamento Europeo.

Finalmente, debemos referirnos al papel del Parlamento Europeo respecto de la acción exterior de la Unión Europea. Respecto de la celebración de acuerdos internacionales entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales, el artículo 216.8 TFUE dispone lo siguiente:

*El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo.*

*Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común, el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo:*

- a) *previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes:*
  - i) *acuerdos de asociación;*
  - ii) *acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;*
  - iii) *acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación;*
  - iv) *acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión;*
  - v) *acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.*

*En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.*

- b) *previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no haberse emitido un dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse.*

#### 6.4. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el procedimiento presupuestario de la Unión Europea participan diversas instituciones, pero en el caso del Parlamento Europeo, su papel fue reforzado por la reforma del Tratado de Lisboa. Actualmente ha sido desarrollado por el artículo 314 TFUE:

*El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial, atendiendo a las disposiciones siguientes.*

1. *Cada institución, excepto el Banco Central Europeo, elaborará, antes del 1 de julio, un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario*

*siguiente. La Comisión reunirá estas previsiones en un proyecto de presupuesto, que podrá contener previsiones divergentes.*

*Este proyecto comprenderá una previsión de ingresos y una previsión de gastos.*

2. *La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta que contenga el proyecto de presupuesto, a más tardar el 1 de septiembre del año que precede al de su ejecución.*

*La Comisión podrá modificar el proyecto de presupuesto durante el procedimiento, hasta la convocatoria del Comité de Conciliación contemplado en el apartado 5.*

3. *El Consejo adoptará su posición sobre el proyecto de presupuesto y la transmitirá al Parlamento Europeo, a más tardar el 1 de octubre del año que precede al de la ejecución del presupuesto. Informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición.*

4. *Si, en un plazo de cuarenta y dos días desde dicha transmisión, el Parlamento Europeo:*

- a) *aprueba la posición del Consejo, el presupuesto quedará adoptado;*

- b) *no se pronuncia, el presupuesto se considerará adoptado;*

- c) *aprueba enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, el proyecto así enmendado será transmitido al Consejo y a la Comisión. El Presidente del Parlamento Europeo, de acuerdo con el Presidente del Consejo, convocará sin demora al Comité de Conciliación. No obstante, si en un plazo de diez días a partir de la transmisión del proyecto el Consejo comunica al Parlamento Europeo que aprueba todas sus enmiendas, el Comité de Conciliación no se reunirá.*

5. *El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en un plazo de veintiún días a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.*

*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.*

6. *Si, en el plazo de veintiún días mencionado en el apartado 5, el Comité de Conciliación alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de catorce días a partir de la fecha de dicho acuerdo para aprobar el texto conjunto.*

7. *Si, en el plazo de catorce días mencionado en el apartado 6:*

- a) *el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban el texto conjunto o no adoptan decisión alguna, o si una de estas instituciones aprueba el*

*texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna, el presupuesto se considerará definitivamente adoptado de conformidad con el texto conjunto, o bien*

- b) el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen, y el Consejo rechazan el texto conjunto, o si una de estas instituciones rechaza el texto conjunto mientras que la otra no adopta decisión alguna, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto, o bien*
  - c) el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo componen, rechaza el texto con junto mientras que el Consejo lo aprueba, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto, o bien*
  - d) el Parlamento Europeo aprueba el texto conjunto mientras que el Consejo lo rechaza, el Parlamento Europeo podrá, en un plazo de catorce días a partir de la fecha del rechazo del Consejo, decidir por mayoría de los miembros que lo componen y tres quintas partes de los votos emitidos que confirma en su totalidad o en parte las enmiendas a que se refiere la letra c) del apartado 4. Si no se confirma una enmienda del Parlamento Europeo, se mantendrá la posición adoptada en el Comité de Conciliación con respecto a la línea presupuestaria objeto de la enmienda. El presupuesto se considerará definitivamente adoptado sobre esta base.*
- 8. Si, en el plazo de veintiún días mencionado en el apartado 5, el Comité de Conciliación no alcanza un acuerdo sobre un texto conjunto, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto.*
- 9. Cuando haya concluido el procedimiento establecido en el presente artículo, el Presidente del Parlamento Europeo declarará que el presupuesto ha quedado definitivamente adoptado.*
- 10. Cada institución ejercerá las competencias que le atribuye el presente artículo dentro del respeto a los Tratados y a los actos adoptados en virtud de estos, en particular en materia de recursos propios de la Unión y de equilibrio entre los ingresos y los gastos.*

# TEMA 7

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- 7.1. NATURALEZA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- 7.2. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA
- 7.3. EL TRIBUNAL GENERAL
- 7.4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

En esta lección analizaremos el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como Institución, por lo que aplazaremos el análisis concreto de las vías de recurso que existen ante él hasta la lección número once, tras analizar el sistema de fuentes y los principios que rigen el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

### 7.1. NATURALEZA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En primer lugar, debemos referirnos a la relación que existe entre el Derecho de la Unión Europea y los Ordenamientos jurídicos nacionales. Tradicionalmente, el papel que juega el Derecho Internacional viene determinado por el Derecho interno de cada Estado, por lo que en este ámbito podíamos distinguir entre los Estados *dualistas*, donde la norma internacional no es aplicable si no es transpuesta formalmente; los Estados monistas, que conciben el ordenamiento jurídico como un todo, sin distinción entre el Derecho interno y el Derecho internacional, por lo que una norma válidamente producida en el ámbito internacional será aplicable en el ámbito interno sin necesidad de transposición; y los sistemas mixtos. Por ejemplo, España es un Estado monista moderado, pues se concibe la publicación de los acuerdos internacionales celebrados como condición para que sean aplicables. Sin embargo, en el caso de las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y los Ordenamientos nacionales no se le ha otorgado a los Estados miembros la oportunidad de configurarlas, sino que ha sido el propio Tribunal de Justicia el que desde sus orígenes ha elaborado una serie de principios erigidos jurisprudencialmente.

El TJUE representa el poder judicial de la Unión Europea y está regulado en el artículo 19 TUE:

1. *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.*

*Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.*

2. *El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales.*

*El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.*

*Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.*

3. *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados:*

- a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;*
- b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;*
- c) en los demás casos previstos por los Tratados.*

Este precepto es completado por lo dispuesto en los artículos 251 a 281 TFUE, así como por lo que establece el Protocolo n.º 3, que constituye el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y por los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.

La posibilidad de crear tribunales especializados que está prevista en el apartado primero de este precepto se materializó con la creación del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea en 2004. Sin embargo, este desapareció con la modificación del Estatuto del TJUE que se produjo con el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015. Por tanto, en la actualidad el TJUE está compuesto por dos instancias: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

## 7.2. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

### 7.2.1. Composición

Conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 19.2 TUE:

*El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales.*

El número de jueces será el mismo que el de Estados miembros para garantizar la representación de todos los sistemas jurídicos, por lo que en la actualidad son veintisiete los jueces del Tribunal de Justicia. Los requisitos que se deben reunir para ser elegido abogado general o juez, tanto del Tribunal de Justicia como del Tribunal General, están recogidos en el párrafo tercero del artículo 19.2 TUE:

*Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.*

De forma más concreta, en relación con los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia el artículo 253 TFUE establece lo siguiente:

*Los jueces y los abogados generales del Tribunal de Justicia, elegidos entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia, serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años, tras consultar al comité a que se refiere el artículo 255.*

*Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial de los jueces y abogados generales, en las condiciones establecidas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>48</sup>.*

*Los jueces elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia por un período de tres años. Su mandato será renovable.*

*Los jueces y los abogados generales salientes podrán ser nuevamente designados.*

*El Tribunal de Justicia nombrará a su secretario y establecerá el estatuto de este<sup>49</sup>.*

*El Tribunal de Justicia establecerá su Reglamento de Procedimiento. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo.*

Para garantizar la idoneidad de los candidatos, se creó el Comité al que se refiere el párrafo segundo del precepto que acabamos de citar, cuya regulación general se encuentra en el artículo 255 TFUE:

*Se constituirá un comité para que se pronuncie sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, antes de que los Gobiernos de los Estados miembros procedan a los nombramientos de conformidad con los artículos 253 y 254.*

48 El artículo 9 del Estatuto prevé que:

*La renovación parcial de los Jueces, que tendrá lugar cada tres años, afectará a la mitad de los Jueces. Si el número de Jueces es impar, la renovación afectará alternativamente al número inmediatamente superior a la mitad del número de Jueces y al número inmediatamente inferior a la mitad.*

*El párrafo primero se aplicará también a la renovación parcial de los Abogados Generales, que tendrá lugar cada tres años.*

49 La duración del mandato del Secretario será de seis años renovables.

*El comité estará compuesto por siete personalidades elegidas de entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el Parlamento Europeo. El Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan las normas de funcionamiento del comité, así como una decisión por la que se designe a sus miembros. El Consejo se pronunciará por iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia.*

En caso de dimisión, cese o fallecimiento de uno de los jueces del Tribunal de Justicia, el artículo 7 del Estatuto prevé que estos serán sustituidos por el tiempo que falte para terminar dicho mandato.

De manera genérica el párrafo primero del artículo 252 TFUE dispone que:

*El Tribunal de Justicia estará asistido por ocho abogados generales. Si el Tribunal de Justicia lo solicitare, el Consejo, por unanimidad, podrá aumentar el número de abogados generales.*

La posibilidad de ampliación se vio materializada con la Decisión 2013/2336/UE, de 25 de junio, que acabó por aumentar el número de abogados generales a once. De entre estos once abogados generales, debemos distinguir entre dos situaciones: los cinco Estados miembros más grandes –Alemania, Francia, Italia, España y Polonia– cuentan con un abogado general permanente; mientras que los demás Estados se repartirán los seis restantes mediante un sistema rotatorio.

Los once abogados generales elegirán –por un periodo de tres años– al Primer abogado general, cuya función será la distribución de los asuntos entre los distintos abogados generales tras la designación del juez ponente por parte del Presidente del Tribunal de Justicia.

La principal función del abogado general está prevista en el párrafo segundo del artículo 252 TFUE:

*La función del abogado general consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención.*

Debemos señalar que estas conclusiones generales, aunque pretenden guiar la resolución del asunto, no vinculan ni al Tribunal de Justicia ni a las partes interesadas en el litigio. Simplemente sirven como vía para exponer detalladamente los aspectos más importantes del caso concreto, la jurisprudencia que exista en relación con el asunto e incluso referencias doctrinales.

Los jueces y abogados generales están amparados por una serie de derechos y están sometidos a diversas obligaciones, lo que se conoce como estatuto de los miembros del Tribunal de Justicia. Como vía para garantizar la independencia de los jueces, el artículo 4 del Estatuto del TJUE dispone que:

*Los Jueces no podrán ejercer ninguna función política o administrativa.*

*No podrán, salvo autorización concedida con carácter excepcional por el Consejo, por mayoría simple, ejercer ninguna actividad profesional, retribuida o no.*

*En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar este, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios.*

*En caso de duda, el Tribunal de Justicia decidirá. Cuando la decisión se refiera a un miembro del Tribunal General o de un tribunal especializado, el Tribunal de Justicia decidirá previa consulta al tribunal de que se trate.*

Sin embargo, estas obligaciones se ven compensadas por la existencia de una serie de privilegios, cuyo objetivo también se corresponde con el aseguramiento de su independencia, tal como podemos ver en el artículo 3 del Estatuto del TJUE:

*Los Jueces gozarán de inmunidad de jurisdicción. Después de haber cesado en sus funciones, continuarán gozando de inmunidad respecto de los actos realizados por ellos con carácter oficial, incluidas sus manifestaciones orales y escritas.*

*El Tribunal de Justicia, reunido en Pleno, podrá levantar la inmunidad. Cuando la decisión se refiera a un miembro del Tribunal General o de un tribunal especializado, el Tribunal de Justicia decidirá previa consulta al tribunal de que se trate.*

*En caso de que, una vez levantada la inmunidad, se ejercitare una acción penal contra un Juez, este solo podrá ser juzgado, en cada uno de los Estados miembros, por la autoridad competente para juzgar a los magistrados pertenecientes al órgano jurisdiccional supremo nacional.*

*Los artículos 11 a 14 y el artículo 17 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea serán aplicables a los Jueces, Abogados Generales, Secretario y Ponentes adjuntos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin perjuicio de las disposiciones relativas a la inmunidad de jurisdicción de los Jueces que figuran en los párrafos precedentes.*

Con carácter complementario –y en relación con la inamovilidad de su mandato– el primer párrafo del artículo 6 del Estatuto del TJUE prevé que:

*Los Jueces solo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo cuando, a juicio unánime de los Jueces y de los Abogados Generales del Tribunal de Justicia, dejen de reunir las condiciones requeridas o incumplan las obligaciones que se derivan de su cargo. El interesado no tomará parte en tales deliberaciones. Cuando el interesado sea un miembro del Tribunal General o de un tribunal especializado, el Tribunal de Justicia decidirá previa consulta al tribunal de que se trate.*

### 7.2.2. Organización y funcionamiento

La forma de trabajo del Tribunal de Justicia viene determinada en el artículo 251 TFUE:

*El Tribunal de Justicia actuará en Salas o en Gran Sala, de conformidad con las normas establecidas al respecto en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

*Cuando el Estatuto así lo disponga, el Tribunal de Justicia también podrá actuar en Pleno.*

En este sentido, el artículo 16 del Estatuto del TJUE establece que:

*El Tribunal de Justicia constituirá Salas compuestas por tres y cinco Jueces. Los Jueces elegirán de entre ellos a los Presidentes de Sala. Los Presidentes de las Salas de cinco Jueces serán elegidos por tres años. Su mandato podrá renovarse una vez.*

*La Gran Sala estará compuesta por quince Jueces. Estará presidida por el Presidente del Tribunal de Justicia. También formarán parte de la Gran Sala el Vicepresidente del Tribunal de Justicia y, en las condiciones establecidas en el Reglamento de Procedimiento, tres de los Presidentes de Salas de cinco Jueces y otros Jueces.*

*El Tribunal de Justicia actuará en Gran Sala cuando lo solicite un Estado miembro o una institución de la Unión que sea parte en el proceso.*

*El Tribunal de Justicia actuará en Pleno cuando se le someta un asunto en aplicación del apartado 2 del artículo 228, del apartado 2 del artículo 245, del artículo 247 o del apartado 6 del artículo 286 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>50</sup>.*

*Asimismo, cuando considere que un asunto del que conoce reviste una importancia excepcional, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, su atribución al Pleno.*

A continuación, el artículo 17 del Estatuto del TJUE establece los quórums correspondientes a las distintas formaciones del Tribunal de Justicia:

*El Tribunal de Justicia solo podrá deliberar válidamente en número impar.*

*Las deliberaciones de las Salas compuestas por tres o cinco Jueces solo serán válidas si están presentes tres Jueces.*

*Las deliberaciones de la Gran Sala solo serán válidas si están presentes 11 Jueces.*

*Las deliberaciones del Tribunal de Justicia reunido en Pleno solo serán válidas si están presentes 17 Jueces.*

50 Se trata de asuntos excepcionales como la destitución del Defensor del Pueblo Europeo (228.2 TFUE), el cese de los miembros de la Comisión (245.11 y 247 TFUE) y el cese de los miembros del Tribunal de Cuentas (286.6 TFUE).

*En caso de impedimento de uno de los Jueces que componen una Sala, se podrá requerir la asistencia de un Juez que forme parte de otra Sala, en las condiciones que determine el Reglamento de Procedimiento.*

En la práctica, las salas de tres jueces se ocupan de aquellos asuntos en los que únicamente se deba aplicar jurisprudencia asentada; las salas de cinco jueces se ocupan de aquellos asuntos en los que existe jurisprudencia, pero esta debe ser desarrollada; y la Gran Sala se pronunciará en aquellos asuntos en los que no existe jurisprudencia previa y, por tanto, requieren una decisión de principio. El motivo por el que se produce este reparto de asuntos trae causa del temor a que se produjeran divergencias jurisprudenciales entre las distintas salas, de modo que la atribución a la Gran Sala de los asuntos en los que se debe incorporar una innovación jurisprudencial trata de evitar esta posibilidad.

Para la adecuada gestión del gran número de asuntos que debe examinar el Tribunal de Justicia, también se ha creado una elaborada infraestructura administrativa. Tanto los jueces como los abogados generales son asistidos en el ejercicio de sus funciones por un gabinete, que está compuesto por letrados, auxiliares y administrativos.

También debemos tener en cuenta a este respecto la Secretaría del Tribunal de Justicia, que se divide en distintas secciones. Debido al número de lenguas oficiales en la Unión Europea, cuenta con la Dirección de Multilingüismo, encargada de traducir todas las resoluciones del Tribunal de Justicia y las conclusiones de los abogados generales a todas las lenguas oficiales. Esta situación también se ha visto reflejada en la configuración del régimen lingüístico, previsto en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 25 de septiembre de 2012. El artículo 36 de este Reglamento establece que *las lenguas de procedimiento serán* todas las lenguas oficiales de la Unión; mientras que para la elección de la lengua de procedimiento en cada asunto el artículo 37 prevé que:

1. *En los recursos directos, la lengua de procedimiento será elegida por el demandante, sin perjuicio de las siguientes disposiciones:*
  - a) *Si el demandado es un Estado miembro, la lengua de procedimiento será la lengua oficial de ese Estado; en caso de que existan varias lenguas oficiales, el demandante tendrá la facultad de elegir la que le convenga.*
  - b) *A petición conjunta de las partes, podrá autorizarse el empleo total o parcial de otra de las lenguas mencionadas en el artículo 36.*
  - c) *No obstante lo dispuesto en las letras a) y b), a petición de una parte podrá autorizarse, tras oír a la otra parte y al Abogado General, el empleo total o parcial como lengua de procedimiento de otra de las lenguas mencionadas en el artículo 36; esta petición no podrá ser presentada por una de las instituciones de la Unión Europea.*
2. *Sin perjuicio de las disposiciones establecidas en las letras b) y c) del apartado anterior y en el artículo 38, apartados 4 y 5, del presente Reglamento,*

- a) *en el recurso de casación interpuesto contra las resoluciones del Tribunal General al que se refieren los artículos 56 y 57 del Estatuto, será lengua de procedimiento aquella en que esté redactada la resolución del Tribunal General que sea objeto de recurso de casación;*
  - b) *cuando el Tribunal de Justicia decida reexaminar una resolución del Tribunal General de conformidad con el artículo 62, párrafo segundo, del Estatuto, será lengua de procedimiento aquella en que esté redactada la resolución del Tribunal General que sea objeto de reexamen;*
  - c) *en caso de discrepancias sobre las costas recuperables, de oposición a una sentencia dictada en rebeldía y de oposición de tercero, así como en las demandas de interpretación de una sentencia, las de revisión o las destinadas a subsanar una omisión de pronunciamiento, será lengua de procedimiento aquella en que esté redactada la resolución a la que tales demandas o discrepancias se refieran.*
3. *En los procedimientos prejudiciales, la lengua de procedimiento será la del órgano jurisdiccional remitente. Previa petición debidamente justificada presentada por una de las partes del litigio principal, podrá autorizarse, tras oír a la otra parte del litigio principal y al Abogado General, el empleo en la fase oral del procedimiento de otra de las lenguas mencionadas en el artículo 36. En el caso de que se conceda la autorización para emplear esa otra lengua, será válida para todos los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto.*
  4. *La decisión sobre las peticiones arriba mencionadas podrá ser tomada por el Presidente; este podrá someter la petición al Tribunal de Justicia y deberá hacerlo cuando quiera acogerla sin el acuerdo de todas las partes.*

Como excepción al régimen general que hemos visto, los apartados séptimo y octavo del artículo 38 del Reglamento de Procedimiento establecen lo siguiente:

7. *Cuando los testigos o los peritos declaren que no pueden expresarse convenientemente en una de las lenguas mencionadas en el artículo 36, el Tribunal les autorizará para que presten sus declaraciones en otra lengua. El Secretario se encargará de que se efectúe la traducción a la lengua de procedimiento.*
8. *El Presidente y el Vicepresidente del Tribunal y los Presidentes de Sala al dirigir los debates, los Jueces y los Abogados Generales al formular preguntas, y estos últimos para sus conclusiones, podrán emplear una de las lenguas mencionadas en el artículo 36, distinta de la lengua de procedimiento. El Secretario se encargará de que se efectúe la traducción a la lengua de procedimiento.*

A diferencia de lo que ocurre con las lenguas de procedimiento, en la actualidad solo existe una lengua de trabajo en el ámbito interno del Tribunal de Justicia. Todos los documentos del procedimiento deberán ser traducidos al francés, así como los trabajos del Tribunal se desarrollarán también en francés, como ocurre con las deliberaciones de los jueces.

### 7.3. EL TRIBUNAL GENERAL

Fue creado por la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consejo, y en un principio recibió la denominación de *Tribunal de Primera Instancia*. Con el paso del tiempo dejó de ocuparse únicamente de asuntos en primera instancia y, por tanto, la reforma que llevó a cabo el Tratado de Lisboa rebautizó a la instancia intermedia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como *Tribunal General*.

#### 7.3.1. Composición

El artículo 19.2.II establece que:

*El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.*

El contenido de este precepto es desarrollado por el artículo 254 TFUE:

*El número de jueces del Tribunal General será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Estatuto podrá disponer que el Tribunal General esté asistido por abogados generales.*

*Los miembros del Tribunal General serán elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de altas funciones jurisdiccionales. Serán designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años, tras consultar al comité a que se refiere el artículo 255. Cada tres años tendrá lugar una renovación parcial. Los miembros salientes podrán ser nuevamente designados.*

*Los jueces elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal General por un período de tres años. Su mandato será renovable.*

*El Tribunal General nombrará a su secretario y establecerá el estatuto de este.*

*El Tribunal General establecerá su Reglamento de Procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo.*

*Salvo disposición en contrario del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las disposiciones de los Tratados relativas al Tribunal de Justicia serán aplicables al Tribunal General.*

La consideración conjunta del artículo 19.2.II TFUE y del artículo 254.I TFUE ha permitido que con el paso del tiempo el número de jueces del Tribunal General haya sido aumentado, conforme a lo que dispone el artículo 48 del Estatuto del TJUE:

*El Tribunal General estará compuesto por:*

- a) cuarenta Jueces a partir del 25 de diciembre de 2015;
- b) cuarenta y siete Jueces a partir del 1 de septiembre de 2016;
- c) dos Jueces por Estado miembro a partir del 1 de septiembre de 2019.

Por tanto, en la actualidad el Tribunal General está compuesto por dos jueces por Estado miembro, lo que supone un total de 54 componentes. A diferencia de lo que ocurría respecto del Tribunal de Justicia, el Tribunal General no cuenta con abogados generales, pero el artículo 49 del Estatuto del TJUE prevé que:

*Los miembros del Tribunal General podrán ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado General.*

*La función del Abogado General consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre determinados asuntos sometidos al Tribunal General, con la finalidad de asistir a este Tribunal en el cumplimiento de su misión.*

*Los criterios para la selección de tales asuntos, así como las modalidades de designación de los Abogados Generales, se fijarán en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.*

*El miembro del Tribunal General llamado a desempeñar la función de Abogado General en un asunto no podrá participar en la resolución del mismo.*

### 7.3.2. Organización y funcionamiento

Respecto de la organización y el funcionamiento del Tribunal General, debemos comenzar por lo dispuesto en el artículo 50 del Estatuto del TJUE:

*El Tribunal General actuará en Salas compuestas por tres o cinco Jueces. Los Jueces elegirán de entre ellos a los Presidentes de Sala. Los Presidentes de las Salas de cinco Jueces serán elegidos por tres años. Su mandato podrá renovarse una vez.*

*La composición de las Salas y la atribución de asuntos a las mismas se regularán por el Reglamento de Procedimiento. En determinados casos previstos en el Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General podrá actuar en Pleno o como órgano unipersonal.*

*El Reglamento de Procedimiento podrá disponer asimismo que el Tribunal General se constituya en Gran Sala en los casos y las condiciones que estipule.*

Sus competencias son establecidas con carácter general por el artículo 256 TFUE:

1. *El Tribunal General será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272, con excepción de los que se atribuyan a un tribunal especializado creado en virtud del artículo 257 y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. El Estatuto podrá establecer que el Tribunal General sea competente en otras categorías de recursos.*

*Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto.*

2. *El Tribunal General será competente para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales especializados. [...]*
3. *El Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto.*

*Cuando el Tribunal General considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho de la Unión, podrá remitir el asunto ante el Tribunal de Justicia para que este resuelva.*

*Las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.*

Este precepto es complementado por lo dispuesto en el artículo 50 bis del Estatuto del TJUE:

1. *El Tribunal General ejercerá en primera instancia la competencia para conocer de los litigios entre la Unión y sus agentes en virtud del artículo 270 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, incluidos los litigios entre cualquier institución, órgano u organismo, por una parte, y sus agentes, por otra, sobre los cuales se atribuye la competencia para pronunciarse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*
2. *En todas las fases del procedimiento, incluso en el momento de la presentación de la demanda, el Tribunal General podrá examinar las posibilidades de una solución amistosa del litigio y podrá intentar facilitar tal solución.*

Sin embargo, podemos encontrar diversas excepciones a la regla general sobre la competencia del Tribunal General que está contenida en el artículo 256.1 TFUE. En este sentido, debemos señalar que el artículo 51 del Estatuto del TJUE establece lo siguiente:

*No obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia:*

- a) *los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra:*
  - i) *un acto legislativo, un acto del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo o del Consejo, o contra una abstención de pronunciarse de una o varias de dichas instituciones, excepto: las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial con arreglo al artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; los*

*actos del Consejo mediante los que este ejerza competencias de ejecución de conformidad con el apartado 2 del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;*

- ii) un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 331 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;*
- b) los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto legislativo, un acto del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo, o contra una abstención de pronunciarse de una o varias de estas instituciones;*
- c) los recursos contemplados en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra un acto de la Comisión relativo a la falta de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al apartado 2 o al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

#### **7.4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

El procedimiento ante el Tribunal de Justicia se caracteriza por estar conformado por dos fases, escrita y oral; por el papel activo del Tribunal en los asuntos; por su naturaleza contradictoria; y por la exigencia de estar representado, ya sea por abogado, en el caso de las personas físicas y jurídicas, ya sea por sus correspondientes agentes, en el caso de los Estados miembros y las Instituciones de la Unión.

Con carácter general, el artículo 20 del Estatuto del TJUE establece que:

*El procedimiento ante el Tribunal de Justicia constará de dos fases: una escrita y otra oral.*

*La fase escrita consistirá en la notificación a las partes, así como a las instituciones de la Unión cuyos actos se impugnen, de las demandas, alegaciones, contestaciones y observaciones y, eventualmente, de las réplicas, así como de cualquier otra pieza o documento de apoyo o de sus copias certificadas conformes.*

*Las notificaciones se harán bajo la responsabilidad del Secretario en el orden y en los plazos que determine el Reglamento de Procedimiento.*

*La fase oral comprenderá la audiencia por el Tribunal de Justicia de los agentes, asesores y abogados, así como de las conclusiones del Abogado General y, si ha lugar, el examen de testigos y peritos.*

*Si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, que el asunto sea juzgado sin conclusiones del Abogado General.*

#### 7.4.1. La fase escrita

De la caracterización general que realiza el artículo 20 del Estatuto del TJUE podemos señalar que la fase escrita se concibe como la vía para asegurar la naturaleza contradictoria del procedimiento, así como para proporcionar a los jueces y abogados generales la información más detallada posible del asunto.

El artículo 21 del Estatuto del TJUE establece que:

*El procedimiento ante el Tribunal de Justicia se iniciará mediante una demanda dirigida al Secretario. La demanda habrá de contener el nombre y el domicilio del demandante y la calidad del firmante, el nombre de la parte o partes contra las que se interponga la demanda, el objeto del litigio, las pretensiones y una exposición sumaria de los motivos invocados.*

*La demanda deberá ir acompañada, si ha lugar, del acto cuya anulación se solicita o, en la hipótesis contemplada en el artículo 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de un documento que certifique la fecha del requerimiento previsto en dichos artículos. Si no se hubiesen adjuntado dichos documentos a la demanda, el Secretario invitará al interesado a presentarlos en un plazo razonable, sin que quepa oponer preclusión en caso de que se regularice la situación procesal transcurrido el plazo para recurrir.*

Sin embargo, existen varios supuestos en los que la iniciación del procedimiento ante el Tribunal de Justicia difiere de lo recién expuesto. El primero es el contenido en el artículo 22 del Estatuto del TJUE, relativo al TCEEA, en cuyo caso el recurso se interpondrá mediante escrito dirigido al Secretario; segundo, encontramos la interposición del recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal General, en cuyo caso comienza con la interposición del recurso; tercero, la solicitud de dictamen sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales con los Tratados de la Unión a la que se refiere el artículo 218 TFUE, en cuyo caso se inicia por la solicitud de dictamen por parte de los legitimados activamente; y, en cuarto lugar, encontramos lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 23 del Estatuto del TJUE:

*En los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia será notificada a este último por dicho órgano jurisdiccional. A continuación, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará tal decisión a las partes litigantes, a los Estados miembros y a la Comisión, así como a la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona.*

*En el plazo de dos meses desde esta última notificación, las partes, los Estados miembros, la Comisión y, cuando proceda, la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona tendrán derecho a presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas.*

Los requisitos que deben cumplirse para la correcta presentación de un escrito procesal ante el Tribunal de Justicia están contenidos en el artículo 57 de su Reglamento de Procedimiento:

1. *El original de todo escrito procesal deberá llevar la firma manuscrita del agente o del abogado de la parte o, en el caso de las observaciones presentadas en un procedimiento prejudicial, la de la parte del litigio principal o de su representante, si las normas procesales nacionales aplicables a dicho litigio lo permiten.*
2. *El escrito procesal y todos los anexos que en él se mencionen se presentarán con cinco copias para el Tribunal y, en los procedimientos que no sean prejudiciales, con tantas copias como partes litigantes. Estas copias deberán ser certificadas por la parte que las presente.*
3. *Las instituciones presentarán además, en los plazos fijados por el Tribunal, las traducciones de todo escrito procesal a las demás lenguas indicadas en el artículo 1 del Reglamento n.º 1 del Consejo. A estos efectos será aplicable el apartado anterior.*
4. *Se adjuntarán en anexo a todo escrito procesal un expediente con todas las piezas de convicción y los documentos justificativos invocados en él, acompañado de una relación de los mismos.*
5. *Si en razón del volumen de un documento solo se adjuntara al escrito procesal un extracto del mismo, se presentará en Secretaría el documento íntegro o una copia completa de este.*
6. *Todo escrito procesal irá fechado. Para el cómputo de los plazos procesales solo se tendrán en cuenta la fecha y la hora de presentación del original en Secretaría.*
7. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 a 6, a efectos del cumplimiento de los plazos procesales serán tomadas en consideración la fecha y la hora en la que se reciba en la Secretaría por fax, o cualquier otro medio técnico de comunicación de que disponga el Tribunal, la copia del original firmado de un escrito procesal, incluida la relación de piezas de convicción y de documentos mencionada en el apartado 4 anterior, siempre y cuando el original firmado del escrito, acompañado de los anexos y copias mencionados en el apartado 2, sea presentado en la Secretaría dentro de los diez días siguientes. El artículo 51 del presente Reglamento no será aplicable a este último plazo.*
8. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3 a 6, el Tribunal podrá determinar, mediante decisión, las condiciones en las que se considerará que un escrito procesal remitido a la Secretaría por vía electrónica es el original de dicho escrito. Esta decisión se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.*

Tras la presentación de los correspondientes escritos procesales, debemos tener en cuenta lo que prevé el artículo 59 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia:

1. *Cuando la fase escrita del procedimiento se declare terminada, el Presidente fijará la fecha en la que el Juez Ponente deberá presentar a la reunión general del Tribunal un informe preliminar.*
2. *El informe preliminar contendrá propuestas sobre la procedencia de practicar diligencias especiales de ordenación del procedimiento o de prueba o de solicitar aclaraciones, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente, así como sobre la formación del Tribunal a la que debería atribuirse el asunto. El informe incluirá asimismo la propuesta del Juez Ponente sobre la eventual omisión de la vista oral, así como sobre la eventual omisión de las conclusiones del Abogado General con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20, párrafo quinto, del Estatuto.*
3. *El Tribunal, tras oír al Abogado General, decidirá el curso que debe darse a las propuestas del Juez Ponente.*

Debemos tener en cuenta que estos son los rasgos generales de la fase escrita y, como consecuencia, podremos encontrar con carácter adicional otros elementos en su seno, como los incidentes procesales o la petición de medidas provisionales.

Finalmente, debemos referirnos a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia:

1. *En el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.*
2. *Sin perjuicio de la futura decisión sobre la admisibilidad del motivo invocado, el Presidente podrá, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, fijar a la otra parte un plazo para que conteste a dicho motivo.*

#### **7.4.2. La fase oral**

La importancia de esta fase, como hemos podido comprobar, no alcanza a la que posee la fase escrita, pues incluso puede ser suprimida, según lo previsto en el artículo 59.2 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En este sentido se pronuncia también el artículo 76 del Reglamento:

1. *Las eventuales solicitudes motivadas de celebración de una vista oral se presentarán en un plazo de tres semanas a partir de la notificación a las partes o a los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto de la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento. El Presidente podrá prorrogar este plazo.*
2. *A propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, el Tribunal podrá decidir no celebrar una vista oral si estima, tras la lectura de los escritos de alegaciones o de observaciones presentados en la fase escrita del procedimiento, que dispone de información suficiente para resolver.*

3. *El apartado anterior no será aplicable cuando haya presentado una solicitud, motivada, de celebración de una vista oral uno de los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto que no haya participado en la fase escrita del procedimiento.*

Como vimos en un principio, el párrafo cuarto del artículo 20 del Estatuto del TJUE prevé que:

*La fase oral comprenderá la audiencia por el Tribunal de Justicia de los agentes, asesores y abogados, así como de las conclusiones del Abogado General y, si ha lugar, el examen de testigos y peritos.*

Sin embargo, en la práctica esto no se ve reflejado, como ocurre, por ejemplo, con las conclusiones del abogado general, ya que estas son enviadas por escrito y con posterioridad a la vista. El fin último de la celebración de la vista se corresponde con la exposición sintética y con naturaleza aclarativa –por parte de los letrados y agentes correspondientes– de los aspectos más relevantes del asunto.

### **7.4.3. Las Conclusiones del Abogado General**

Como acabamos de señalar, aunque formalmente las conclusiones del abogado general pertenecen a la fase oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, en la práctica quedan excluidas de dicha fase, como se desprende del artículo 81 del Reglamento de Procedimiento:

1. *Cuando se celebre una vista oral, el Abogado General presentará sus conclusiones tras la declaración de terminación de la vista.*
2. *El Presidente pronunciará la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento después de que el Abogado General haya presentado sus conclusiones.*

El párrafo quinto del artículo 20 del Estatuto del TJUE establece que:

*Si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, que el asunto sea juzgado sin conclusiones del Abogado General.*

Si interpretamos este precepto en sentido contrario, debemos concluir que en aquellos asuntos en los que se discuta una cuestión de derecho nueva será preceptivo que el Abogado general presente sus conclusiones generales.

Las conclusiones generales del Abogado general también son prescindibles en los supuestos en que se declare un procedimiento acelerado, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 bis del Estatuto del TJUE:

*El Reglamento de Procedimiento podrá establecer un procedimiento acelerado y, para las peticiones de decisión prejudicial relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, un procedimiento de urgencia.*

*En dichos procedimientos podrá fijarse un plazo para la presentación de las alegaciones u observaciones escritas más breve que el fijado en el artículo 23 y, no obstante lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 20, podrá prescindirse de las conclusiones del abogado general.*

*En el procedimiento de urgencia, además, la autorización para presentar alegaciones u observaciones escritas otorgada a las partes y a los demás interesados mencionados en el artículo 23 podrá ser restringida y, en casos de extrema urgencia, la fase escrita del procedimiento podrá omitirse.*

#### 7.4.4. Las resoluciones del Tribunal de Justicia

Existen distintos tipos de resoluciones:

- El Tribunal de Justicia tiene la competencia para elaborar *dictámenes* sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales con los Tratados de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 218.11 TFUE.
- El Tribunal de Justicia puede emitir *autos* para la resolución de los incidentes procesales que puedan suscitarse en el seno del procedimiento o para declarar la inadmisión de un asunto.
- El tribunal de Justicia puede dictar *sentencias* para resolver el procedimiento.

En la práctica, la vía habitual de terminación de los procedimientos será la sentencia, por lo que nos centraremos en este tipo de resolución del Tribunal de Justicia.

El primer paso se corresponde con las deliberaciones, reguladas en el artículo 32 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia:

1. *Las deliberaciones del Tribunal serán y permanecerán secretas.*
2. *Cuando se haya celebrado una vista oral, solamente tomarán parte en las deliberaciones los Jueces que hayan participado en la vista y, eventualmente, el Ponente adjunto encargado del estudio del asunto.*
3. *Cada uno de los Jueces presentes en las deliberaciones expondrá su opinión, motivándola.*
4. *Las conclusiones adoptadas por una mayoría de Jueces tras el debate final determinarán la decisión del Tribunal.*

Debemos resaltar que la inexistencia de los votos particulares en el Tribunal de Justicia le otorga gran relevancia a las deliberaciones, pues aquellos jueces que estén disconformes con la decisión adoptada por la mayoría no podrán expresar públicamente su opinión contraria.

Respecto de los efectos de las resoluciones del Tribunal de Justicia, el artículo 90 del Reglamento de Procedimiento establece que:

1. *La sentencia será obligatoria desde el día de su pronunciamiento.*
2. *El auto será obligatorio desde el día de su notificación.*

Asimismo, tendrán efectos de cosa juzgada. Únicamente podrán ser recurridas ante el propio Tribunal de Justicia y por la vía extraordinaria, utilizando recursos como los de revisión, de oposición o de interpretación de la sentencia.

## TEMA 8

# EL TRIBUNAL DE CUENTAS, EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y LOS ÓRGANOS AUXILIARES

- 8.1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS
- 8.2. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES
- 8.3. EL COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO
- 8.4. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL
- 8.5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES
- 8.6. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

### 8.1. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Surgió como consecuencia de la creación de un sistema de recursos propios de la Unión, ya que esto hizo necesario que se llevara a cabo un control del gasto en su seno; pero en un principio fue considerado un órgano auxiliar. Sin embargo, a partir del Tratado de Maastricht el Tribunal de Cuentas fue convertido en una de las Instituciones de la Unión Europea a las que actualmente se refiere el artículo 13.1 TUE, caracterizada por su naturaleza administrativa.

El artículo 285 TFUE se refiere a su función y a su composición con carácter general:

*La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas.*

*El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.*

El artículo 286 TFUE se refiere al mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas, así como a las garantías de su independencia y a la elección de su Presidente:

1. *Los miembros del Tribunal de Cuentas serán elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función. Deberán ofrecer absolutas garantías de independencia.*
2. *Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años. El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas será renovable.*

*Los miembros elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años. Su mandato será renovable.*

3. *En el cumplimiento de sus funciones, los miembros del Tribunal de Cuentas no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones.*
4. *Los miembros del Tribunal de Cuentas no podrán, mientras dure su mandato, ejercer ninguna otra actividad profesional, retribuida o no. En el momento de asumir sus funciones, se comprometerán solemnemente a respetar, mientras dure su mandato y aún después de finalizar este, las obligaciones derivadas de su cargo y, en especial, los deberes de honestidad y discreción en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios.*
5. *Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese declarado por el Tribunal de Justicia de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6.*

*El interesado será sustituido por el tiempo que falte para terminar el mandato.*

*Salvo en caso de cese, los miembros del Tribunal de Cuentas permanecerán en su cargo hasta su sustitución.*

6. *Los miembros del Tribunal de Cuentas solo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo si el Tribunal de Justicia, a instancia del Tribunal de Cuentas, declarar que dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo.*
7. *El Consejo fijará las condiciones de empleo [...] del Presidente y de los miembros del Tribunal de Cuentas. Fijará también cualesquiera otros emolumentos de carácter retributivo.*
8. *Las disposiciones del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia de la Unión Europea serán igualmente aplicables a los miembros del Tribunal de Cuentas.*

El artículo 287 TFUE regula las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas:

1. *El Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen.*

*El Tribunal de Cuentas presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea [...].*

2. *El Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera. Al hacerlo, informará, en particular, de cualquier caso de irregularidad. [...]*
3. *El control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si estas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes. El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia. Tales instituciones o servicios comunicarán al Tribunal de Cuentas si tienen la intención de participar en el mencionado control [...].*
4. *El Tribunal de Cuentas elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual. Dicho informe será transmitido a las instituciones de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas.*

*El Tribunal de Cuentas podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones de la Unión.*

*El Tribunal de Cuentas aprobará sus informes anuales, informes especiales o dictámenes por mayoría de los miembros que lo componen. No obstante, podrá crear en su seno salas para aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes en las condiciones previstas por su reglamento interno.*

*El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto.*

*El Tribunal de Cuentas elaborará su reglamento interno. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo.*

De lo que acabamos de exponer, podemos concluir que el Tribunal de Cuentas se configura como una suerte de auditor externo de la Unión, pues el control interno del presupuesto le corresponde a cada una de las Instituciones de la Unión. Se trata de un control a posteriori sobre los elementos recogidos en el párrafo primero del artículo 287.2 TFUE: la legalidad, por lo que deberá comprobar que se está respetando el ordenamiento jurídico, especialmente en materia presupuestaria y financiera; la regularidad, es decir, asegurarse de que la operación financiera ha quedado debidamente reflejada; y la buena gestión financiera, que se configura como un elemento de juicio de tipo económico, relativo a la oportunidad y el acierto de la medida en este ámbito.

## 8.2. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES

La Unión Económica y Monetaria (UEM) constituye uno de los objetivos de la Unión Europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.4 TUE. En este contexto, el Banco Central Europeo (BCE), como una de las Instituciones de la Unión (13.1 TUE), y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), constituyen el marco institucional necesario para hacer realidad esta Unión Económica y Monetaria.

Su regulación jurídica se encuentra en los artículos 282 a 284 TFUE (BCE), así como en los artículos 127 a 133 TFUE (*Política Monetaria*) y el Protocolo n.º 4 anexo al TUE y al TFUE sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

El artículo 282 TFUE establece que:

1. *El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.*
2. *El SEBC estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de esta.*
3. *El Banco Central Europeo tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.*
4. *El Banco Central Europeo adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos 127 a 133 y 138 y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE. Con arreglo a dichos artículos, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de estos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.*
5. *En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.*

A diferencia de lo que veíamos respecto del BCE, el SEBC carece de personalidad jurídica propia. Las funciones del SEBC están recogidas en el artículo 127.2 TFUE:

*Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del artículo 219, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.*

Las relaciones entre el BCE y los Bancos Centrales nacionales están regidas por la jerarquía del primero respecto de los segundos, como podemos extraer del artículo 14.3 de los Estatutos:

*Los bancos centrales nacionales serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE y exigirá que se le remita toda la información pertinente.*

Tanto es así que el artículo 35.6 de los Estatutos prevé que:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tendrá jurisdicción para los litigios relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas de los Tratados y de los presentes Estatutos. Cuando el BCE considere que un banco central nacional ha incumplido alguna de las obligaciones que establecen los presentes Estatutos, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber dado a dicho banco central nacional la posibilidad de presentar sus alegaciones. Si el banco central nacional de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo establecido por el BCE, este podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

Respecto de las relaciones entre el BCE y el SEBC, por un lado, y las demás Instituciones, por otro, el artículo 284 TFUE establece que:

1. *El Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión podrán participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.*

*El Presidente del Consejo podrá someter una moción a la deliberación al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.*

2. *Se invitará al Presidente del Banco Central Europeo a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC.*
3. *El Banco Central Europeo remitirá un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El Presidente del Banco Central Europeo presentará dicho informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que podrá proceder a un debate general sobre esa base.*

*El Presidente del Banco Central Europeo y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo.*

Los órganos rectores del BCE y el SEBC están previstos por el artículo 129.1 TFUE:

*El SEBC será dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.*

En este sentido, el artículo 283 TFUE establece que:

1. *El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro.*
2. *El Comité Ejecutivo estará compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros.*

*El presidente, el vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo serán nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, de entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.*

*Su mandato tendrá una duración de ocho años y no será renovable. Solo podrán ser miembros del Comité Ejecutivo los nacionales de los Estados miembros.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de los Estatutos, la regla general para la adopción de decisiones en el seno del Consejo de Gobierno será la mayoría simple, salvo que dispongan lo contrario los propios Estatutos; pero esta será calculada conforme a la compleja regla contenida en el apartado segundo de este artículo. Asimismo, el apartado tercero prevé la posibilidad de actuar mediante voto ponderado, mientras que en algunos supuestos se deberá adoptar por mayoría de dos tercios (artículo 20) y en uno muy específico se requiere la unanimidad (artículo 40.3). El Consejo de Gobierno deberá reunirse un mínimo de diez veces al año y sus reuniones serán, en principio, confidenciales.

El Comité Ejecutivo será responsable de la gestión ordinaria del BCE, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.6 de los Estatutos. El apartado quinto de este precepto señala que la regla general para la adopción de acuerdos será la mayoría simple, con voto de calidad del Presidente.

Respecto de las funciones de estos dos órganos rectores, debemos remitirnos a lo dispuesto en los dos primeros apartados del artículo 12 de los Estatutos:

1. *El Consejo de Gobierno adoptará las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC con arreglo a los Tratados y al presente Estatuto. El Consejo de Gobierno formulará la política monetaria de la Unión, incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC, y establecerá las orientaciones necesarias para su cumplimiento.*

*El Comité Ejecutivo pondrá en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. Al hacerlo impartirá las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. El Comité Ejecutivo podrá también recibir la delegación de determinados poderes, cuando así lo disponga el Consejo de Gobierno.*

*En la medida en que se estime posible y adecuado, y sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC.*

2. *El Comité Ejecutivo se encargará de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno.*

Existen otros dos órganos: el Consejo General, regulado en los artículos 44 a 46 de los Estatutos; y el Consejo de Supervisión, cuya regulación se encuentra en el Reglamento 1024/2013.

### 8.3. EL COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO

El Comité Económico y Financiero es un órgano de carácter consultivo, cuyo funcionamiento está previsto en el artículo 134 TFUE:

1. *A fin de promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior, se crea un Comité Económico y Financiero.*
2. *El Comité Económico y Financiero tendrá las siguientes funciones:*
  - *emitir dictámenes, bien a petición del Consejo o de la Comisión, bien por iniciativa propia, destinados a dichas instituciones,*
  - *seguir la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la Unión e informar regularmente al Consejo y a la Comisión, especialmente sobre las relaciones financieras con terceros países y con instituciones internacionales,*
  - *colaborar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 240, en la preparación de los trabajos del Consejo [...] y llevar a cabo otras tareas consultivas y preparatorias que le encomiende el Consejo,*
  - *examinar, al menos una vez al año, la situación relativa a los movimientos de capitales y a la libertad de pagos, tal y como resulten de la aplicación de los Tratados y de las medidas adoptadas por el Consejo. Este examen comprenderá todas las medidas relativas a los movimientos de capitales y a los pagos. El Comité informará a la Comisión y al Consejo sobre el resultado de este examen.*

*Los Estados miembros, la Comisión y el Banco Central Europeo designarán cada uno de ellos un máximo de dos miembros del Comité.*

3. *El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo y al Comité mencionado en el presente artículo, establecerá las normas de desarrollo relativas a la composición del Comité Económico y Financiero. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo sobre tal decisión.*
4. *Además de las funciones expuestas en el apartado 2, si hubiere y mientras haya Estados miembros acogidos a una excepción con arreglo al artículo 139, el Comité supervisará la situación monetaria y financiera y el sistema general de pagos de dichos Estados miembros e informará regularmente al respecto al Consejo y a la Comisión.*

Estará compuesto por altos funcionarios de las administraciones y bancos centrales de los Estados miembros, el Banco Central Europeo y la Comisión. Contará con dos opciones de reunión, en función de si son convocados o no los miembros de los bancos centrales nacionales; así como tendrá una formación específica respecto de los Estados miembros de la zona euro.

#### **8.4. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL**

El Comité Económico y Social (CES) se configura como uno de los dos órganos consultivos que asisten al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, como establece el apartado primero del artículo 300 TFUE. En este precepto se contienen las disposiciones generales sobre los órganos consultivos de la Unión Europea, entre los que también se incluye el Comité de las Regiones, por lo que trataremos aquí las cuestiones generales previstas en el artículo 300 TFUE, pero hemos de tener en cuenta que son aplicables a los dos órganos consultivos que veremos en este apartado y el siguiente:

1. *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.*
2. *El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.*
3. *El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.*
4. *Los miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.*
5. *Las normas contempladas en los apartados 2 y 3, relativas a la naturaleza de la composición de estos Comités, serán revisadas periódicamente por el Consejo*

*para tener en cuenta la evolución económica, social y demográfica en la Unión. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará decisiones a tal efecto.*

De manera más específica, los artículos 301 a 304 TFUE se refieren al Comité Económico y Social. Respecto de su composición, el artículo 301 TFUE prevé que esta *no excederá de trescientos cincuenta* y que deberá ser adoptada por unanimidad en el Consejo, a propuesta de la Comisión. Este precepto ha sido desarrollado por la Decisión (UE) 2019/853 del Consejo, que establece que el CES estará compuesto por 329 consejeros repartidos entre los Estados miembros en función de su población: Alemania, Francia e Italia serán los que más tienen (24), seguidos de cerca por España y Polonia (21), mientras que en la cola se encuentra Malta (5).

El procedimiento de nombramiento de sus miembros está contenido en el artículo 302 TFUE:

- 1. Los miembros del Comité serán nombrados para un período de cinco años. El Consejo adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Comité será renovable.*
- 2. El Consejo se pronunciará previa consulta a la Comisión. Podrá recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales, y de la sociedad civil, a los que conciernan las actividades de la Unión.*

El funcionamiento interno del CES está recogido en el artículo 303 TFUE:

*El Comité designará de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, por un período de dos años y medio.*

*Establecerá su reglamento interno.*

*El Comité será convocado por su Presidente, a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.*

Por último, las funciones del CES están previstas en el artículo 304 TFUE:

*El Comité será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados. Estas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. Podrá tomar la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno.*

*Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.*

*El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con un acta de las deliberaciones.*

## 8.5. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Como ya vimos, el artículo 300.3 TFUE establece que el *Comité de las Regiones* estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

Su regulación más concreta está contenida en los artículos 305 a 307 TFUE. Los aspectos relativos a su composición están previstos en el artículo 305 TFUE:

*El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta.*

*El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité.*

*Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados para un período de cinco años. Su mandato será renovable. El Consejo adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el apartado 3 del artículo 300 en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.*

Su funcionamiento está regulado en el artículo 306 TFUE:

*El Comité de las Regiones designará de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, por un período de dos años y medio.*

*Establecerá su reglamento interno.*

*El Comité será convocado por su Presidente, a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión. También podrá reunirse por propia iniciativa.*

Para concluir, sus funciones están recogidas en el artículo 307 TFUE:

*El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno.*

*Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.*

*Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 304, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones*

*de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego.*

*Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente.*

*El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.*

## 8.6. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es uno de los organismos de la Unión Europea y su principal función es la concesión de financiación para aquellos proyectos que persigan los objetivos de la Unión.

Las características generales del BEI están recogidas en el artículo 308 TFUE:

*El Banco Europeo de Inversiones tendrá personalidad jurídica.*

*Serán miembros del Banco Europeo de Inversiones los Estados miembros.*

*Los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones figuran en un protocolo anejo a los Tratados. El Consejo, por unanimidad, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a petición del Banco Europeo de Inversiones y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, o a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Europeo de Inversiones, podrá modificar los Estatutos del Banco.*

Su función es desarrollada por lo dispuesto en el artículo 309 TFUE:

*El Banco Europeo de Inversiones tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes:*

- a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas;*
- b) proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades inducidas por el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros;*
- c) proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.*

*En el cumplimiento de su misión, el Banco facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la Unión.*



# TEMA 9

## EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA

- 9.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA
- 9.2. EL DERECHO ORIGINARIO
- 9.3. EL DERECHO DERIVADO
- 9.4. EL DERECHO COMPLEMENTARIO
- 9.5. OTRAS FUENTES

En esta lección nos detendremos a explicar el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, comenzando por sus características generales, para luego descender a sus aspectos más concretos, señalando cada una de las fuentes del derecho que existen en su seno.

### 9.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Debido al dinamismo que se desprende del proceso de integración europeo, siempre ha resultado muy difícil realizar una caracterización acertada del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Por ello, el Tribunal de Justicia es el que ha sentado paulatinamente las bases sobre las que actualmente se construye el Derecho de la Unión Europea. En la Sentencia *Van Gend en Loos* (26/62) determinó que constituía un *nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional*; así como en la Sentencia *Costa c. ENEL* (6/64) acabó calificándolo como un *ordenamiento jurídico propio*.

Respecto del sistema de fuentes del derecho en el caso de la Unión Europea, nos encontramos con el Derecho originario, por un lado, correspondiente a los Tratados constitutivos; con el Derecho derivado, por otro, que se configura como el conjunto de actos legislativos adoptados por las Instituciones sobre la base de los preceptos de dichos Tratados; así como con el Derecho complementario, que estará conformado por los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea; y con otras fuentes.

La principal distinción que debemos realizar se circunscribe a las dos primeras categorías:

- El Derecho originario está conformado por los Tratados a través de los cuales se ha construido el proceso de integración europeo, pero teniendo en cuenta las sucesivas reformas que han ido experimentando hasta llegar al Tratado de Lisboa. Son Tratados

internacionales celebrados por los Estados miembros y han acabado convirtiéndose en una suerte de carta constitucional de la Unión Europea, ya que en ellos se establecen los mecanismos de limitación del poder, las normas de organización y funcionamiento de las distintas Instituciones, la distribución de competencias entre las mismas, etc. Veremos más adelante que también se caracterizan por su agravado procedimiento de reforma, de modo que los aspectos incluidos en ellos se ven amparados por un gran nivel de protección.

- El Derecho derivado está conformado por el conjunto de normas que son adoptadas utilizando como base jurídica de lo dispuesto en los Tratados, de modo que deberán respetar en todo momento el principio de atribución de competencias.

Antes de comenzar con la exposición de los distintos tipos de fuentes del derecho en la Unión, debemos señalar que en el ámbito de la PESC aún existen especialidades en cuanto al sistema normativo, igual que existieron hasta hace poco en el ámbito de la CAJAI.

## 9.2. EL DERECHO ORIGINARIO

La fuerza normativa de los Tratados constitutivos del proceso de integración europeo reside en el consentimiento de los Estados firmantes, a través del cual renunciaron a parcelas de su soberanía nacional en pos de la creación de una entidad supraestatal más capaz para la gestión de asuntos comunes.

La manifestación de la voluntad de los Estados miembros que en la actualidad componen la Unión, teniendo en cuenta las sucesivas reformas y ampliaciones que ha sufrido, tiene lugar con la ratificación, como vía de expresión del consentimiento en el ámbito del Derecho Internacional, conforme a lo dispuesto en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

Debemos precisar que no solo conforman el Derecho originario los Tratados constitutivos iniciales, sino que también están incluidos los Tratados posteriores que se hayan celebrado y los hayan reformado. En este contexto, debemos distinguir entre aquellos que son celebrados con expresa intención de reforma y aquellos que producen estas reformas como efecto colateral, como ocurriría en el caso de la celebración de acuerdos de adhesión y de retirada.

Los Tratados constitutivos son el TCEE (1958) y el TCEEA (EURATOM, 1958). Estos han sido modificados de forma parcial en algunas ocasiones, pero las reformas de carácter general han venido de la mano del Acta Única Europea; los Tratados de la Unión Europea (Maastricht, 1993), de Ámsterdam (1999), de Niza (2003) y de Lisboa (2009); el Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al TUE, al TFUE y al TCEEA (2010); y la Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE. El TCEE cambió su denominación en dos ocasiones: con el Tratado de Maastricht fue denominado TCE y con el Tratado de Lisboa pasó a ser el TFUE. Debemos tener en cuenta, asimismo, los distintos protocolos y anexos

a los Tratados por los cuales algunos Estados miembros quedan excepcionados o ven alterada respecto de ellos mismos la aplicación de alguno de los preceptos de los Tratados.

Finalmente, debemos referirnos a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que su valor normativo ha sido asimilado al de los Tratados conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1 TUE. Debemos tener en cuenta, sin embargo, las especificidades que vimos en la lección tercera respecto de su ámbito de aplicación (51 CDFUE y Protocolo n.º 30), ya que estas diferenciarán en la práctica a la CDFUE del Derecho originario *puro*.

El Derecho originario actúa como fundamento para la creación de las normas de Derecho derivado. Aunque no exista una distinción jerárquica expresa, la necesidad de que las normas de Derecho derivado utilicen como base jurídica un precepto de los Tratados acaba subordinando las primeras a estos últimos, posicionando al Derecho originario en la cúspide del sistema de fuentes de la Unión Europea. Asimismo, otro de los aspectos que dan fe de la posición privilegiada del Derecho originario respecto del Derecho derivado se encuentra en el contenido del artículo 5.1 TUE, que sujeta el funcionamiento de la Unión y, por tanto, de sus Instituciones, a las competencias que le son atribuidas por los Estados miembros a través de los Tratados, delimitando así su ámbito de aplicación material. Ocurre igual con la posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales que la Unión Europea pretenda celebrar –ya sea con terceros Estados o con otros procesos de integración– con el Derecho originario (218.11 TFUE).

Otra de las características esenciales del Derecho originario es su eficacia directa, pero ahora solo nos referiremos a ella con carácter general, pues será desarrollada en la lección siguiente, al analizar las relaciones que existen entre el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Ya hemos podido comprobar que el ámbito material de los Tratados está determinado por el principio de atribución de competencias, pero debemos referirnos también a los ámbitos de aplicación temporal y territorial. En relación con su ámbito de aplicación temporal, los artículos 53 TUE y 356 TFUE, así como el artículo 208 TCEEA, establecen que estos son concluidos *por un periodo de tiempo ilimitado*; provocando durante algún tiempo una discusión doctrinal sobre la posibilidad de que los Estados miembros se retiraran de la Unión, pero esta discusión fue zanjada teóricamente con la inclusión del artículo 50 TUE, mediante la reforma llevada a cabo a través del Tratado de Lisboa, así como se materializó con el *Brexit*, mediante el Acuerdo de Retirada del Reino Unido.

En cuanto a su ámbito de aplicación territorial, está previsto en el artículo 52 TUE, que se refiere a los Estados miembros de la Unión Europea, pero también se remite a lo dispuesto en el artículo 355 TFUE:

*Además de las disposiciones del artículo 52 del Tratado de la Unión Europea relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, se aplicarán las disposiciones siguientes:*

1. *Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349.*
2. *Los países y territorios de ultramar, cuya lista figura en el anexo II, estarán sometidos al régimen especial de asociación definido en la cuarta parte. [...]*
3. *Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro.*
4. *Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a las islas Åland de conformidad con las disposiciones del Protocolo nº 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.*
5. *No obstante lo dispuesto en el artículo 52 del Tratado de la Unión Europea y en los apartados 1 a 4 del presente artículo:*
  - a) *los Tratados no se aplicarán a las islas Feroe;*
  - b) *[...];*
  - c) *las disposiciones de los Tratados solo serán aplicables a las islas del Canal y a la isla de Man en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto para dichas islas en el Tratado relativo a la adhesión de nuevos Estados miembros a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado el 22 de enero de 1972.*
6. *El Consejo Europeo, por iniciativa del Estado miembro de que se trate, podrá adoptar una decisión que modifique el estatuto respecto de la Unión de alguno de los países o territorios daneses, franceses o neerlandeses a que se refieren los apartados 1 y 2. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión.*

Finalmente, nos referiremos al procedimiento de reforma de los Tratados, que constituye, además, otro de los elementos que atestiguan la posición del Derecho originario en la cúspide del sistema de fuentes de la Unión Europea. El artículo 48 TUE distingue entre la revisión ordinaria, cuando se refiera de forma general a los Tratados (TUE y TFUE); y la revisión simplificada, cuando afecte únicamente la parte tercera del TFUE y siempre que no suponga una ampliación competencial.

1. *Los Tratados podrán modificarse con arreglo a un procedimiento de revisión ordinario. También podrán modificarse con arreglo a procedimientos de revisión simplificados.*

#### PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN ORDINARIO

2. *El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados. Estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo*

*remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales.*

3. *Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 4.*

*El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.*

4. *El Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados.*

*Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

5. *Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.*

#### PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN SIMPLIFICADOS

6. *El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo Europeo proyectos de revisión de la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativas a las políticas y acciones internas de la Unión.*

*El Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que modifique la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, así como al Banco Central Europeo en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Dicha decisión solo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

*La decisión contemplada en el párrafo segundo no podrá aumentar las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados.*

7. Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa.

*Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponga que el Consejo adopte actos legislativos con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice a adoptar dichos actos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.*

*Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los párrafos primero o segundo se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión contemplada en los párrafos primero o segundo. A falta de oposición, el Consejo Europeo podrá adoptar la citada decisión.*

*Para la adopción de las decisiones contempladas en los párrafos primero o segundo, el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.*

### 9.3. EL DERECHO DERIVADO

La caracterización de este tipo de Derecho como *derivado* se produce como consecuencia de la necesidad de que sea adoptado sobre la base jurídica de uno de los preceptos del Derecho originario y, precisamente por ello, es un producto que nace de él.

No existe una relación jerárquica entre las distintas normas que conforman el Derecho derivado, pero sí que se establece de manera expresa en el artículo 289.3 TFUE que *los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos*; por lo que todo aquel acto que no haya sido adoptado por el procedimiento legislativo será un acto no legislativo. Debemos precisar, asimismo, que respecto de la PESC y el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ) existen una serie de particularidades que desarrollaremos en las dos últimas lecciones de esta obra.

La determinación de los distintos tipos de actos legislativos que pueden ser adoptados en el ámbito de la Unión Europea está recogida en el párrafo primero del artículo 288 TFUE, así como en los siguientes párrafos determina las características básicas de cada uno de ellos y señala si se trata de actos legislativos vinculantes o, por el contrario, no lo son:

*Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.*

*El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.*

*La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.*

*La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos.*

*Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.*

Sin embargo, debemos recordar que cualquiera de los actos –ya sea un reglamento, una directiva, una decisión, una recomendación o un dictamen– debe haber sido adoptado por el procedimiento legislativo, bien ordinario, bien alguno de los especiales, para poder ser considerado un acto legislativo.

En consecuencia, todo aquel acto que no sea adoptado conforme a un procedimiento legislativo deberá ser calificado como acto no legislativo. Por este motivo, cuando vimos que los Tratados establecen la posibilidad de que la Comisión Europea adopte actos por delegación o actos de ejecución (en los artículos 290 y 291 TFUE, respectivamente), veíamos también que a continuación determinaba que estos debían ir acompañados del correspondiente calificativo –*delegado/a* o *de ejecución*– para dejar claro que no son actos legislativos. Estos actos no legislativos *delegados* o *de ejecución*, aunque tienen los mismos efectos jurídicos que sus homólogos legislativos, quedan infraordenados con respecto a estos últimos y, por tanto, en caso de conflicto prevalecerá el acto legislativo.

Respecto de la firma de los actos legislativos, así como de su régimen de publicidad y notificación, el artículo 297 TFUE establece lo siguiente:

1. *Los actos legislativos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario serán firmados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo.*

*Los actos legislativos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado.*

*Los actos legislativos se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.*

2. *Los actos no legislativos adoptados en forma de reglamentos, directivas y decisiones, cuando estas últimas no indiquen destinatario, serán firmados por el Presidente de la institución que los haya adoptado.*

*Los reglamentos, las directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros, así como las decisiones que no indiquen destinatario, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.*

*Las demás directivas, así como las decisiones que indiquen un destinatario, se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación.*

Finalmente, el artículo 296 TFUE establece que:

*Cuando los Tratados no establezcan el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad.*

*Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados.*

*Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate.*

Junto a la base jurídica utilizada, concretada en uno de los artículos de los Tratados, y la mención a una de las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes a los que hace referencia; debemos tener en cuenta que la motivación requiere que las razones que han llevado a la adopción de dicho acto sean expresadas *de manera clara e inequívoca*, como bien ha señalado el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Italia c. Comisión* (1/69). Además, como vimos en la lección segunda, deberá hacer hincapié en la motivación relativa al cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

Dicho esto, pasamos a realizar un análisis más detallado de cada uno de los tipos de actos previstos en el primer párrafo del artículo 288 TFUE.

### **9.3.1. Reglamento**

El párrafo segundo del artículo 288 TFUE establece que:

*El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.*

Estas características lo convierten en la norma más robusta en el ámbito del Derecho de la Unión, por lo que será examinado con mayor detenimiento.

El alcance general se corresponde con la aplicabilidad de los reglamentos a unas situaciones objetivamente determinadas que serán determinadas de forma general y abstracta. Aquí estarían incluidos los supuestos en los que, como consecuencia de esta caracterización de la situación regulada por el reglamento se acaba individualizando sus objetivos; pero no aquellos en los que el propio reglamento recoge esta individualización, por ejemplo, señalando a quién va dirigido. Dicho de manera más sencilla, el reglamento no podrá identificar de manera concreta a quién va dirigido (por ejemplo, especificando nombre y apellidos), pero

sí que podrá establecer una serie de condiciones de carácter general (por ejemplo, el rango de edad al que resulta aplicable) a partir de las cuales se puedan extraer los destinatarios.

La obligatoriedad de todos sus elementos implica que los reglamentos deberán ser cumplidos de manera global, no de manera incompleta o parcial. Debe ser puesto en común con la presunción de validez de la que gozan los reglamentos que han sido aprobados siguiendo los cauces adecuados, de modo que únicamente el Tribunal de Justicia podrá declarar su ilegalidad.

La aplicabilidad directa en cada uno de los Estados miembros elimina la posibilidad de que la validez de los reglamentos dependa de la actuación del Estado. En sentido positivo, supone que los reglamentos, por sí mismos, generan derechos y obligaciones en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En sentido negativo, impide que los Estados miembros cuestionen la validez de los reglamentos y, por ello, no será necesario que se adopte ninguna medida interna para que estos comiencen a producir efectos. Sin embargo, la responsabilidad de garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones contenidas en los reglamentos recae en los Estados miembros, que no solo deberán adoptar las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y financieras pertinentes; sino que, además, deberán abstenerse de adoptar aquellas que tengan por efecto disminuir la eficacia del Derecho de la Unión.

### 9.3.2. Directiva

El párrafo tercero del artículo 288 TFUE establece que:

*La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.*

Utilizando como referencia los tres elementos que veíamos respecto de los reglamentos, podemos señalar que las directivas carecen del alcance general, pues únicamente obligarán a los Estados miembros –o Estado miembro– a los que estén dirigidas; que no son obligatorias en su totalidad, sino que únicamente lo en cuanto al resultado previsto, por lo que se deja la elección de los medios al Estado miembro; y que, precisamente por la necesidad de que intervengan los Estados miembros para que las directivas puedan ser aplicables en el ordenamiento jurídico interno, también carecen de la aplicabilidad directa.

La directiva se configura como un instrumento de armonización legislativa en sentido teleológico<sup>51</sup>, esto es, respecto de los fines; pero los medios utilizados por los Estados miembros que sean obligados por ella podrán diferir, siempre que sean adecuados a los fines perseguidos por la directiva y no atenten contra la seguridad jurídica. Precisamente por la necesidad de intervención de los Estados miembros, lo que será aplicable no es la directiva en sí misma, sino las normas internas que han sido aprobadas para transponerla.

51 Debemos señalar que el *telos* es identificado con el fin u objetivo, por lo que un instrumento de armonización legislativa en sentido teleológico quiere decir que trata de unificar los ordenamientos jurídicos a los que va dirigido pero atendiendo al fin.

Si un Estado miembro queda obligado por una directiva, aunque solo sea en cuanto al resultado, pero no cumple en el plazo que se le ha otorgado para ello, supondría un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea respecto del cual sería posible interponer un recurso por incumplimiento del 258 TFUE. Sin embargo, en el transcurso de este procedimiento, mientras la directiva no sea transpuesta o lo haya sido, pero de forma incorrecta, podría producirse la vulneración de los derechos de los particulares reconocidos por la directiva. Para intentar solventar esta problemática, el Tribunal de Justicia ha tratado de dotar de *efecto útil* a las directivas; de modo que, siempre y cuando sus disposiciones sean, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, estas podrán ser invocadas contra las normas de los Estados miembros si ha transcurrido el plazo otorgado para su transposición. Esto último es conocido también como *efecto directo vertical*, pues afecta a la relación del particular frente al Estado miembro, pero no puede ser invocado en sentido contrario.

### 9.3.3. Decisión

El párrafo cuarto del artículo 288 TFUE establece que:

*La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos.*

Esta tercera clase de norma de Derecho derivado parece entremezclar las características propias de las dos anteriores: resulta obligatoria en todos sus elementos, a diferencia de lo que ocurría con la directiva; y permite la individualización a través de la designación de destinatarios, al contrario que el reglamento.

Precisamente, debido a que puede identificar a su destinatario, sus características variarán en función de quien sea este último: si se trata de un particular o grupo de particulares, ya sea persona física o jurídica, se asimilará más a lo que en España conocemos como acto administrativo por su precisa delimitación; mientras que al designar a uno o varios Estados miembros como destinatarios esta será más general.

### 9.3.4. Otras normas

Junto con los actos *típicos* que hemos visto en los apartados anteriores, existe también una gran variedad de actos *atípicos* que son difícilmente encuadrables en las categorías que hemos señalado, aunque pertenezcan al ordenamiento jurídico de la Unión; como ocurre, por ejemplo, respecto de las *Resoluciones*, los *Programas*, las *Comunicaciones*, las *Orientaciones*, las *Instrucciones*, etc.

Asimismo, debemos señalar que existen dos actos que son *típicos*, pues se encuentran recogidos en el párrafo quinto del artículo 288 TFUE, pero no son vinculantes. Nos referimos a las *recomendaciones*, que marcan la dirección que debe seguirse, como una suerte de orientación; y a los *dictámenes*, que albergan la valoración de una situación concreta o una

conducta determinada. Debemos precisar que, aunque estos dos tipos de actos no sean obligatorios, sí que deben ser considerados como actos jurídicos.

#### 9.4. EL DERECHO COMPLEMENTARIO

La categoría del Derecho complementario surge de la intersección del Derecho Internacional con el Derecho de la Unión Europea. El hecho de que la integración europea tiene capacidad convencional supone que la Unión Europea podrá celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados, así como con otras organizaciones internacionales, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 TUE y 216 TFUE. Aquellas normas de Derecho Internacional que surjan a través de esta vía deberán ser insertadas adecuadamente en el ordenamiento jurídico de la Unión.

No existe un precepto concreto que regule la relación entre el Derecho de la Unión Europea y las disposiciones de Derecho Internacional General; pero no es impeditivo porque la validez de estas últimas es autorreferencial, esto es, se encuentra determinada por el propio Derecho Internacional General, por lo que este prevalecerá sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados y las organizaciones internacionales.

El artículo 216.2 TFUE ha tratado de regular esta problemática:

*Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.*

Sin embargo, este precepto resulta insuficiente porque no especifica más allá de su obligatoriedad, dejando en el aire elementos como su posición jerárquica o sus efectos sobre los particulares. Esto ha sido parcialmente resuelto gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los principios generales del Derecho de la Unión Europea, a los que nos referiremos en el apartado siguiente: en la Sentencia *Haegeman* (181/73) determinó que las disposiciones de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea forman parte de su ordenamiento jurídico a partir de su entrada en vigor. Existe, por tanto, la recepción automática del Derecho Internacional en el ámbito de la Unión Europea, aunque este deba ser introducido mediante un reglamento o una decisión.

Las bases de la relación que existe entre las obligaciones internacionales de los Estados miembros y el Derecho de la Unión están contenidas en el artículo 351 TFUE:

*Las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.*

*En la medida en que tales convenios sean incompatibles con los Tratados, el Estado o los Estados miembros de que se trate recurrirán a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado. En caso necesario, los Estados miembros se prestarán ayuda mutua para lograr tal finalidad y adoptarán, en su caso, una postura común.*

*En la aplicación de los convenios mencionados en el párrafo primero, los Estados miembros tendrán en cuenta el hecho de que las ventajas concedidas en los Tratados por cada uno de los Estados miembros son parte integrante del establecimiento de la Unión y están, por ello, inseparablemente ligadas a la creación de instituciones comunes, a la atribución de competencias en favor de estas últimas y a la concesión de las mismas ventajas por parte de los demás Estados miembros.*

Finalmente, la relación que existe entre el Derecho originario y los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea con terceros Estados y otras organizaciones internacionales puede ser inferida de lo dispuesto en el artículo 218.11 TFUE:

*Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los Tratados.*

Este precepto parece situar en un estadio jerárquico superior a los Tratados constitutivos, ya que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea no podrán entrar en vigor si son incompatibles con los primeros.

## 9.5. OTRAS FUENTES

En este apartado nos referiremos a los principios generales del Derecho de la Unión Europea. Son conocidos como el Derecho *no escrito*, pues no están recogidos de forma expresa por los Tratados, sino que se derivan del funcionamiento de las Instituciones de la Unión y, en concreto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Podemos distinguir, por tanto, entre aquellos principios que tienen un carácter *constitucional* en el ámbito de la Unión Europea, como los de subsidiariedad, atribución de competencias o no discriminación, que son recogidos de forma expresa por los Tratados; y estos principios generales del Derecho de la Unión que han sido sintetizados por la labor jurisprudencial del Tribunal de Justicia. Algunos de estos últimos han sido *constitucionalizados* con las sucesivas reformas de los Tratados, dando fe de la importancia de los principios generales elaborados por el pretor comunitario.

En cuanto a su posición jerárquica en el Derecho de la Unión Europea, los principios generales se encuentran por encima de las normas de Derecho derivado, por lo que pueden ser utilizados como parámetro para enjuiciar la legalidad de estas últimas; pero quedan subordinadas a las disposiciones de los Tratados.

Uno de los principios generales del Derecho de la Unión que sí está recogido expresamente como tal en los Tratados es el respeto a los derechos fundamentales garantizados por el CEDH, como se desprende de lo establecido en el artículo 6.3 TUE:

*Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.*



## TEMA 10

# LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA EN SUS RELACIONES CON LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

- 10.1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
- 10.2. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
- 10.3. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
- 10.4. LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
- 10.5. LA TUTELA CAUTELAR ANTE LAS JURISDICCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS
- 10.6. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN

Tras el análisis del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, debemos examinar las relaciones que existen entre este último y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros que la componen, ya que será en el territorio de estos últimos donde deberá aplicarse.

En esta lección explicaremos los principios que rigen estas relaciones: los principios de autonomía, eficacia directa y primacía del Derecho de la Unión Europea; la tutela judicial de los derechos que han sido reconocidos por el Derecho de la Unión Europea; la tutela cautelar ante las jurisdicciones de los Estados miembros; y el principio de la responsabilidad del Estado miembro por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

### 10.1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Para comprender de manera adecuada el principio de autonomía debemos señalar primero algunos de los rasgos esenciales del Derecho de la Unión.

El Derecho de la Unión Europea tiene como punto de partida la voluntad de los Estados miembros de integrarse en una estructura supraestatal, mediante la celebración de acuerdos internacionales; pero que, con el paso del tiempo, han trascendido y ya no pueden considerarse como meros tratados internacionales, sino que, como el Tribunal de Justicia ha afirmado en el Dictamen 1/91, son *la carta constitucional de una Comunidad de Derecho*. También hemos de tener en cuenta que el Derecho de la Unión Europea es aplicado en el mismo ámbito territorial

que los distintos Derechos de los Estados miembros, por lo que ambos deben coexistir de forma adecuada.

En este contexto, el Derecho de la Unión Europea fue proclamado *autónomo* en la Sentencia del Tribunal de Justicia *Costa c. ENEL*, en el sentido de que, aunque se integre en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, debe ser considerado como un ordenamiento jurídico propio. En consecuencia, los parámetros para enjuiciar el desarrollo del Derecho de la Unión Europea se encuentran en él mismo, convirtiéndose en un ordenamiento jurídico completo, que contiene los medios de producción normativa, la determinación de la entrada en vigor de sus normas y la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia. En este sentido se pronunció también la Sentencia del Tribunal de Justicia *Van Gend en Loos*, en la que se determinó que el Derecho de la Unión Europea era independiente de la legislación de los Estados miembros.

Todas estas características no solo diferencian al Derecho de la Unión Europea de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, sino que, además, lo diferencian también de las normas tradicionales de Derecho Internacional, que sí necesitan remitirse a las legislaciones nacionales en los aspectos citados.

## 10.2. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de eficacia directa implica que aquella norma que posea esta característica tiene la capacidad de producir efectos, desde su entrada en vigor y durante todo el tiempo que permanezca vigente, de manera uniforme en todos los Estados miembros. Servirá, al mismo tiempo, como fuente de derechos y obligaciones y podrá ser invocada ante las autoridades públicas para que estas los defiendan; así como el Tribunal de Justicia ha afirmado que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros habrán de tener en cuenta el Derecho de la Unión Europea a la hora de interpretar el Derecho nacional.

El Tribunal de Justicia determinó en la Sentencia *Van Gend en Loos* que los Tratados constituyen *algo más que un acuerdo que se limitara a crear obligaciones mutuas entre los Estados contratantes*, por lo que va más allá y vincula también a las propias Instituciones de la Unión Europea y a los particulares. Originalmente se entendía que el Derecho de la Unión únicamente hacía surgir derechos y obligaciones para los particulares cuando había sido individualizado, esto es, cuando sus objetivos se habían delimitado de forma adecuada<sup>52</sup>; pero gracias a la Sentencia *Van Gend en Loos* el Tribunal de Justicia logró ampliar este supuesto incluso para aquellos casos en los que existe una obligación de abstención (negativa) de los Estados miembros en sus relaciones verticales ascendentes, esto es, de los particulares frente a estos.

52 La individualización se produce con el señalamiento de los destinatarios del acto en el propio texto de este, determinando la persona o grupo de personas que verán surgir derechos y obligaciones como consecuencia de la entrada en vigor de dicho acto.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido dos requisitos para que una norma pueda ser caracterizada con el efecto directo: en primer lugar, debe ser *clara y precisa* o *suficientemente precisa*, sin ambigüedades en la fundamentación de las obligaciones, así como estas deben ser, a su vez, inequívocas; y, en segundo lugar, debe contener un mandato incondicional que no deje márgenes de apreciación para las autoridades de los Estados miembros ni para las Instituciones de la Unión Europea.

El efecto directo puede ser invocado, tanto en las relaciones verticales que hemos visto hasta ahora, como en las relaciones horizontales, que son las que se producen entre particulares, como determinó el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Walrave* (36/74).

Debemos referirnos ahora a las distintas tipologías normativas del Derecho derivado de la Unión, para comprobar si tienen o no efecto directo.

El reglamento, conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 288 TFUE, *tendrá alcance general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro*. Parece indiscutible que los propios Tratados han dotado de eficacia directa a los reglamentos, pero no debemos interpretar su naturaleza desde un punto de vista formal, sino que, por el contrario, hemos de tener presente que para que los reglamentos posean realmente las citadas características desde el punto de vista material<sup>53</sup>, será necesario que reúnan las condiciones que hemos señalado: claridad y precisión, así como la ausencia de margen de interpretación a las autoridades nacionales y las Instituciones de la Unión. Si tras realizar esta comprobación determinamos se trata de un reglamento, este tendrá efecto directo y podrá ser aplicable sin que le puedan ser opuestas excepciones fundadas en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

Las decisiones son obligatorias en todos sus elementos para aquellos destinatarios que designe. Debido a que lo habitual es que los destinatarios sean los Estados miembros, en un principio se consideró que no podrían ser invocadas por los particulares, pero esto cambió cuando el Tribunal de Justicia determinó que la exclusión de la posibilidad de que los particulares invoquen las decisiones supondría, en la práctica, privarlas del efecto útil y de su naturaleza como actos obligatorios del Derecho de la Unión<sup>54</sup>. De nuevo, habremos de examinar el contenido concreto de cada decisión para determinar si puede hacer surgir o no derechos y obligaciones para los particulares, pues el examen no es formal, sino material.

Aunque en un principio podríamos pensar que las directivas, por requerir la intervención de los Estados miembros para ser transpuestas, sí que dejan este margen de apreciación; el Tribunal de Justicia determinó en la Sentencia *Van Duyn* (41/74) que la existencia del procedimiento prejudicial contenido en el artículo 267 TFUE se refiere a todos los actos de las

53 El examen material consiste en la comprobación de los elementos de fondo, esto es, si reúne las características que son propias de este tipo de normas. Por el contrario, un examen formal consistiría en la mera comprobación de la tipología normativa utilizada y el procedimiento seguido para la adopción de dicho acto.

54 Si los ciudadanos no podían invocar las disposiciones contenidas en una decisión, esto supondría una limitación de su eficacia que resultaría incompatible con las características del Derecho de la Unión Europea que hemos visto hasta ahora.

Instituciones de la Unión Europea y, entre ellos, también a las directivas, por lo que estas también pueden ser invocadas ante los tribunales nacionales.

Más adelante –en las Sentencias *Ratti* (148/78) y *Ursula Becker* (8/81)– el Tribunal de Justicia precisó el alcance de la eficacia directa de las directivas, sujetando la invocabilidad de las directivas al cumplimiento de varias circunstancias: que haya expirado el plazo otorgado a los Estados miembros para la transposición; que no se haya producido esta transposición, o bien que esta haya tenido lugar pero de manera insuficiente o deficiente; y que la directiva cumpla con los requisitos generales para la existencia de efecto directo, es decir, con la claridad y precisión y con la ausencia de margen de apreciación.

El efecto directo de la directiva, siempre que se reúnan los citados requisitos, encuentra su razón de ser en varios de los elementos del Derecho de la Unión Europea a los que nos hemos referido hasta ahora: su obligatoriedad en cuanto al resultado; el principio de cooperación leal contenido en el artículo 4.3 TUE; y el principio de no discriminación por motivo de nacionalidad.

Pero el efecto directo de las directivas, a diferencia del que señalábamos en relación con los Tratados o los reglamentos, no es bidireccional, sino que se circunscribe a los derechos del particular frente al Estado, pero no en el sentido contrario, pues no emanarán de ella obligaciones de los particulares frente al Estado, ni frente a otros particulares. No resultaría coherente que el Estado que ha incumplido la transposición de la directiva pudiera exigir su cumplimiento a los particulares; ni que un particular le pudiera exigir a otro el cumplimiento de una norma que aún no ha sido incorporada a su ordenamiento jurídico<sup>55</sup>.

En este sentido, el Tribunal de Justicia ha entendido que dentro del concepto de *Estado* quedarían incluidas *todas las autoridades nacionales* y, como consecuencia, este concepto no solo englobaría a los órganos jurisdiccionales, sino que también cabrían en el mismo otras autoridades, como podrían ser las administraciones públicas, las entidades regionales o autonómicas, los municipios, etc.

Concretamente, en la Sentencia *Foster* (C-188/89) el Tribunal de Justicia determinó que aquellos elementos de una directiva que gocen de efecto directo podrán ser invocados ante *un organismo que, cualquiera que sea su forma jurídica, ha sido encargado en virtud de un acto de autoridad pública de cumplir, bajo el control de esta última, un servicio de interés público y que disponga, a ese fin, de poderes exorbitantes en relación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares*. En este sentido, podrían también ser incluidas las entidades privadas que reúnan los citados elementos cuando actúen como una elongación del Estado, como señaló el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Farrell* (C-413/15), y esto, en

55 Para explicarlo de manera sencilla, podemos pensar en quién tiene la culpa de la falta de transposición o la deficiente/insuficiente transposición. En ambos casos la culpa es del Estado miembro que no ha cumplido con su obligación de Derecho de la Unión Europea, por lo que sería incoherente que una actitud incorrecta del Estado miembro pudiera repercutir de forma negativa en un ciudadano.

la práctica, supone que se les otorga a las directivas un efecto directo horizontal –aunque muy laxo– del que formalmente carecen<sup>56</sup>.

Debemos resaltar que en el concepto de *particular* no solo resultan incluidas las personas físicas, sino que este también puede englobar determinados poderes públicos, como ha ocurrido con los municipios en la Sentencia del Tribunal de Justicia *Comune di Carpaneto* (231/87 y 129/88).

La obligación de interpretar el Derecho nacional conforme a las normas de Derecho de la Unión, a la que antes nos referíamos, también se desprende de las directivas y, por este motivo, podríamos decir que se les dota de una suerte de eficacia horizontal indirecta. Pero este criterio interpretativo se encuentra sometido a varios límites: no entra en juego cuando el Derecho nacional no puede ser interpretado conforme a lo dispuesto en la directiva o cuando no existen normas en el ordenamiento jurídico nacional en la materia; y debe respetar los principios generales del derecho.

### 10.3. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Vimos al comenzar esta lección el principio de autonomía del Derecho de la Unión Europea, por lo que no es de extrañar que el principio de primacía que caracteriza al ordenamiento jurídico de la Unión es también de naturaleza autorreferencial, esto es, que no emerge de los ordenamientos jurídicos nacionales, sino que se trata de un elemento característico del Derecho de la Unión Europea considerado en sí mismo. Se configura como un robustecimiento del *pacta sunt servanda*, esto es, del principio tradicional propio del Derecho Internacional según el cual los Estados están obligados a cumplir aquellos acuerdos que celebran.

Los cimientos del principio de primacía del Derecho de la Unión se encuentran en la Sentencia del Tribunal de Justicia *Costa c. ENEL* (6/64), en la que se enjuiciaba la colisión entre la ley de ejecución de los Tratados comunitarios y una ley italiana posterior. Aunque la resolución típica de este conflicto se llevaría a cabo aplicando el principio de *lex posterior derogat priori*, en este caso se trataba de una norma que provenía del Derecho de las entonces Comunidades y, por este motivo, el juez italiano que debía resolver el asunto planteó una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

En la Sentencia *Costa c. ENEL*, el Tribunal de Justicia estableció la primacía del Derecho de las entonces Comunidades Europeas y, para ello, utilizó como fundamento varios elementos:

- Los poderes de las Comunidades nacen de la cesión voluntaria de competencias por parte de los Estados miembros a través de los Tratados. Esto, a su vez, impedía que las

56 El efecto directo horizontal es el que se produce entre iguales, sujetos que se encuentran en el mismo nivel, de ahí que reciban la denominación de *horizontal*. La contraparte se encuentra en el efecto directo vertical, que se corresponde con aquel que se deriva entre sujetos que se encuentran en posiciones distintas, como ocurre con las relaciones entre el Estado miembro y los particulares.

normas de Derecho comunitario fueran derogadas por normas nacionales que fueran aprobadas con posterioridad, pues de lo contrario se estaría comprometiendo el efecto útil de los Tratados.

- El artículo 288 TFUE determina de manera expresa la obligatoriedad de las normas de Derecho derivado de la Unión Europea y, como consecuencia, un Estado miembro no podrá justificar su incumplimiento por la existencia de disposiciones, prácticas o situaciones de su orden interno.
- El principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros del artículo 4.3 TUE.
- El principio de no discriminación por razón de la nacionalidad del artículo 18 TFUE.

Como conclusión, el principio de primacía se configura, debido a las concretas características del ordenamiento jurídico en que se inserta, como un requisito *sine qua non* para el funcionamiento de la Unión. Si los Estados miembros pudieran derogar sin problemas las normas del Derecho de la Unión Europea, todos los avances que se pudieran realizar acabarían resultando asimétricos por las reformas realizadas con el paso del tiempo y, por lo tanto, no podría haber prosperado el proyecto de integración europeo.

Las consecuencias prácticas del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea fueron desarrolladas por el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Simmenthal* (106/77), que recoge varios efectos en el supuesto de incompatibilidad entre una norma interna y una norma europea: si la norma interna es aprobada con posterioridad a la europea, la vigencia de esta última impide que la primera adquiera validez; si la norma interna es aprobada con anterioridad, la aprobación de la norma europea la hará inaplicable desde su entrada en vigor; así como, en cualquiera de los dos supuestos, el órgano jurisdiccional nacional no deberá esperar a que la norma sea derogada ni objeto de un procedimiento constitucional, en su caso, sino que deberá *inaplicar* la norma interna y aplicar la norma europea.

La obligación de inaplicar una norma nacional en el supuesto de conflicto con una norma de Derecho de la Unión no solo incluye a los órganos jurisdiccionales, sino que vincula a todos los poderes públicos de los Estados miembros.

Finalmente, debemos hacer hincapié en el supuesto concreto en que el conflicto se produce entre una norma de Derecho de la Unión Europea y la norma constitucional de un Estado miembro, como máxima expresión de la soberanía nacional de este último. Desde un principio el Tribunal de Justicia señaló que no se podía oponer *ninguna* norma interna al Derecho de los Tratados, así como esto ha evolucionado con el tiempo y ha sido concretado en la Sentencia dictada en el asunto *Melloni* (C-399/11):

59. En efecto, según jurisprudencia asentada, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, que es una característica esencial del ordenamiento jurídico de la Unión (dictámenes 1/91, de 14 de diciembre de 1991, apartado 21, y 1/09, de 8 de marzo de 2011, apartado 65), la invocación por un Estado Miembro de las disposiciones del Derecho nacional, aun si son de

*rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del Derecho de la Unión en el territorio de ese Estado (sentencias de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, apartado 3, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten, C-409/06, apartado 61).*

#### 10.4. LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como vimos en lecciones anteriores, en el ámbito de la Unión Europea la tutela judicial efectiva está prevista en el artículo 19.1.II TUE:

*Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.*

Este precepto es desarrollado por el artículo 47 CDFUE:

*Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.*

*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.*

*Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.*

En el Dictamen 1/17 el Tribunal de Justicia ha relacionado el principio de confianza mutua con el respeto del Derecho de la Unión Europea, incluidos los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la tutela judicial efectiva. De manera más concreta se ha pronunciado en los apartados 48 a 55 de la reciente Sentencia de 24 de junio de 2019 (C-619/18), cuyo contenido reflejaremos a continuación:

48. *A tal efecto, y como prevé el artículo 19.1.II TUE, los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. De este modo, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice un control judicial efectivo en los referidos ámbitos (Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, apartado 34 y jurisprudencia citada).*

49. *El principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la UE confiere a los justiciables, al que se refiere el artículo 19.1.II TUE,*

*constituye, en efecto, un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH, y que en la actualidad se reconoce en el artículo 47 CDFUE (C-64/16, apartado 35 y jurisprudencia citada).*

50. *En cuanto al ámbito de aplicación material del artículo 19.1.II TUE, procede recordar, por otra parte, que esta disposición se refiere a los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho, en el sentido del artículo 51.1 CDFUE (C-64/16, apartado 29).*
52. *Por otra parte, si bien, como recuerdan la República de Polonia y Hungría, corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius, C-247/17, apartado 45, y de 26 de febrero de 2019, Rimševičs y BCE/Letonia, C-202/18 y C-238/18, apartado 57) y, en particular, el artículo 19.1.II TUE (C-64/16, apartado 40). Además, al exigir a los Estados miembros que cumplan estas obligaciones, la Unión no pretende en modo alguno ejercer por sí misma dicha competencia ni, por tanto, contrariamente a lo que alega la República de Polonia, que se la esté arrogando.*
53. *Por último, en cuanto al Protocolo nº 30, es preciso señalar que este no se refiere al artículo 19.1.II TUE y, además, debe recordarse que tampoco cuestiona la vigencia de la Carta en Polonia ni tiene por objeto eximir a la República de Polonia de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, NS y otros, C-411/10 y C-493/10, apartados 119 y 120).*
54. *De lo anterior se desprende que el artículo 19.1.II TUE obliga a todos los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva, especialmente en el sentido del artículo 47 CDFUE, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (sentencia de 14 de junio de 2017, Online Games y otros, C-685/15, apartado 54 y jurisprudencia citada).*
55. *Más concretamente, todo Estado miembro debe garantizar, en virtud del artículo 19.1.II TUE, que aquellos órganos que, en calidad de «órganos jurisdiccionales» –en el sentido definido por el ordenamiento jurídico de la Unión–, formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplan las exigencias de la tutela judicial efectiva [C-64/16, apartado 37, y Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, apartado 52].*

Debemos tener en cuenta que con carácter general la defensa de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión Europea quedará en manos de los jueces nacionales, como veremos al analizar el sistema jurisdiccional propio del ordenamiento jurídico de la Unión. En consecuencia, serán importantes las garantías de independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales nacionales, así como la existencia de vías de recurso efectivas para realizar esta defensa.

Serán los ordenamientos jurídicos internos los que se deberán analizar para determinar si cumplen o no con los estándares mínimos requeridos por la tutela judicial efectiva. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2020 (C-406/18) establece lo siguiente:

26. *Por otra parte, como se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a falta de normas de la Unión Europea en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos de los justiciables, en virtud del principio de autonomía procesal, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable que la que rige situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 15 de marzo de 2017, Aquino, C-3/16, apartado 48 y jurisprudencia citada).*

El principio de equivalencia permite que sean las vías procesales internas las que garanticen la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, siempre que no recojan una situación más desfavorable que la prevista para la protección de derechos equivalentes en el ámbito interno; mientras que el principio de efectividad exige que lo anterior no haga imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

## 10.5. LA TUTELA CAUTELAR ANTE LAS JURISDICCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como ya vimos al hilo del efecto directo de determinadas normas de Derecho de la Unión Europea, los órganos jurisdiccionales nacionales deben hacer todo lo posible para garantizarlo. En este contexto, tutelar cautelarmente los derechos se corresponde con la adopción de medidas cautelares con las que se suspenda la aplicación de aquella norma interna que entra en conflicto con el Derecho de la Unión<sup>57</sup>.

En la Sentencia *Factortame* (C-213/89) el Tribunal de Justicia completó su anterior jurisprudencia al determinar que, en aquellos supuestos en los que para garantizar la efectiva aplicación del Derecho de la Unión sea necesaria la adopción de una medida cautelar de este tipo, pero esto no sea posible atendiendo al ordenamiento jurídico interno, será posible que el órgano jurisdiccional nacional inaplique las normas internas que lo impidan y adopte las medidas provisionales. Para ello, será necesario que concurren los dos requisitos típicos para la adopción de medidas cautelares: el *fumus boni iuris*, que consiste en la existencia de una apariencia de buen derecho; y el *periculum in mora*, es decir, que exista un verdadero riesgo de que si no se adopta pueda producirse un daño irreparable que haga ineficaz la posterior resolución judicial.

<sup>57</sup> El adjetivo cautelar se utiliza respecto de aquellas medidas cuyo objetivo es prevenir que se produzcan determinados efectos.

En el supuesto contrario, cuando los órganos jurisdiccionales nacionales consideren que el Derecho de la Unión no es válido, no podrán declarar por sí mismos su invalidez, ya que el control de la legalidad del Derecho de la Unión le corresponde en exclusiva al Tribunal de Justicia, mediante lo dispuesto en los artículos 263, 267 y 277 TFUE. Sin embargo, sí que podrán adoptar medidas cautelares para la suspensión de actos nacionales de ejecución del Derecho de la Unión, conforme a lo establecido en la Sentencia del Tribunal de Justicia *Zuckerfabrik* (C-143/88 y C-92/89). Las condiciones que deben cumplirse para que se puedan adoptar este tipo de tutelas cautelares son las siguientes: que existan serias dudas sobre la validez de la norma de Derecho de la Unión Europea; que la suspensión sea adoptada con carácter provisional y esté limitada a los aspectos que se encuentren en discusión; que la cuestión prejudicial sea planteada sobre la validez del acto; que se produzca una situación de urgencia; que exista el riesgo de perjuicio irreparable; y que se tenga en cuenta el interés de la Unión Europea.

## 10.6. EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN

Este principio se encuentra íntimamente ligado a los principios de primacía y de eficacia directa. Fue construido por el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Francoovich y Bonifaci* (C-6/90 y C-9/90), en la que determinó que los particulares que vieran vulnerados sus derechos como consecuencia de la falta de transposición –o la deficiente o insuficiente transposición– de una directiva que carezca de efecto directo –y, por tanto, no pueda ser invocada directamente ante la justicia– podían reclamar a su Estado miembro la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la directiva.

El fundamento utilizado por el Tribunal de Justicia para la creación de este principio es, de nuevo, la cooperación leal prevista en el artículo 4.3 TUE. Debido a que la ejecución del Derecho de la Unión está en manos de la voluntad de los Estados miembros, el principio de responsabilidad del Estado miembro por incumplimiento de las normas de Derecho de la Unión surge como un mecanismo de autoprotección del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Este principio nació en el contexto de las directivas que carecen de eficacia directa, pero más tarde ha sido extendido a todas las normas del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia completó su jurisprudencia con la Sentencia de los asuntos acumulados *Brasserie du pêcheur c. RFA y Factortame III* (C-46/93 y C-48/93). Esta sentencia establece los requisitos que deben cumplirse para que pueda ser indemnizado por el Estado aquel particular que vea lesionado sus derechos como consecuencia de la violación de una norma de Derecho de la Unión Europea: el objetivo de dicha norma debe ser el reconocimiento de derechos a los particulares; los derechos deben desprenderse directamente del contenido de la norma en cuestión; la violación debe estar lo suficientemente caracterizada, esto es, que se produzca la inobservancia grave y manifiesta de los límites impuestos a su

facultad de apreciación; y debe existir una relación de causalidad directa entre la violación del Derecho de la Unión y el perjuicio que hayan sufrido los particulares afectados.

Sin embargo, estos requisitos actúan como un límite mínimo para el régimen de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, por lo que si existen requisitos menos restrictivos en el ordenamiento jurídico nacional –es decir, que el estándar exigido por la normativa del Estado miembro sea más favorable– este último estándar será el aplicable. Por tanto, los Estados miembros podrán flexibilizar los requisitos para la exigencia de responsabilidad extracontractual –en relación con el régimen previsto por la Unión Europea– pero en ningún caso podrán endurecerlos.



# TEMA 11

## EL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

- 11.1. EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA
- 11.2. EL RECURSO DE INCUMPLIMIENTO
- 11.3. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
- 11.4. EL RECURSO POR RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL
- 11.5. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES
- 11.6. LA COMPETENCIA CONSULTIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

En la lección siete analizamos la vertiente institucional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Tras haber expuesto las características del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, haciendo hincapié en el sistema de fuentes y en los principios que rigen sus relaciones con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, hemos adquirido la base suficiente para comprender la vertiente jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que en esta lección estudiaremos los caracteres básicos del sistema judicial de la Unión Europea, los recursos que pueden ser interpuestos ante el Tribunal de Justicia, el sistema de remisión prejudicial y la competencia consultiva del Tribunal de Justicia.

### 11.1. EL SISTEMA JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Las competencias que le corresponden al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) están previstas en el artículo 19.3 TUE:

3. *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados:*
  - a) *sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;*
  - b) *con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;*
  - c) *en los demás casos previstos por los Tratados.*

Sin embargo, el artículo 276 TFUE establece una limitación a las competencias del TJUE:

*En el ejercicio de sus atribuciones respecto de las disposiciones de los capítulos 4 y 5 del título V de la tercera parte relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior.*

Lo mismo ocurre respecto de la PESC, conforme a lo dispuesto en el artículo 24.1.II TUE:

*[...] El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado<sup>38</sup> y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>39</sup>.*

Sin embargo, esta limitación de las competencias del TJUE ha sido interpretada de manera restrictiva por dicha Institución, para cumplir con las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva que se encuentra recogido en el artículo 19.1 TUE. En vez de realizar una enumeración de las competencias del TJUE, resulta más útil realizar una exposición más desarrollada de cada una de ellas a lo largo de este capítulo.

Aunque el sistema judicial de la Unión Europea se ve representado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como Institución, ya explicamos en la lección siete que está compuesto por dos instancias: el Tribunal General y el Tribunal de Justicia. En consecuencia, entendemos que es relevante señalar primero las competencias de ambas instancias, para luego enfocar nuestra atención en los cauces procesales que están previstos para el Tribunal de Justicia.

Las competencias del Tribunal General están determinadas en el artículo 256 TFUE:

58 El artículo 40 TUE establece que:

*La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo.*

59 El artículo 275 TFUE establece que:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de estas.*

*No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.*

1. *El Tribunal General será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272, con excepción de los que se atribuyan a un tribunal especializado creado en virtud del artículo 257 y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. El Estatuto podrá establecer que el Tribunal General sea competente en otras categorías de recursos.*

*Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto.*

2. *El Tribunal General será competente para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales especializados.*

*Las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.*

3. *El Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto.*

*Cuando el Tribunal General considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho de la Unión, podrá remitir el asunto ante el Tribunal de Justicia para que este resuelva.*

*Las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.*

La posibilidad de que el Tribunal General conozca sobre las cuestiones prejudiciales planteadas en algunas materias, contenida en el apartado tercero, constituye una más de las disposiciones previstas por los Tratados pero que jamás se han llevado a la práctica. Respecto del apartado segundo, que se refiere a los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales especializados, ha caído también en desuso por la supresión del TFPUE.

Por tanto, el apartado primero del artículo 256.1 TFUE es el único que goza de aplicabilidad en el momento actual, por lo que enfocaremos nuestra atención en el mismo. El contenido de este precepto es completado por lo dispuesto en el artículo 51 del Estatuto del TJUE:

*No obstante lo dispuesto en la norma enunciada en el apartado 1 del artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, quedarán reservados a la competencia del Tribunal de Justicia:*

- a) *los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra:*

- i) *un acto legislativo, un acto del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo o del Consejo, o contra una abstención de pronunciarse de una o varias de dichas instituciones, excepto:*
  - *las decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo al párrafo tercero del apartado 2 del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;*
  - *los actos del Consejo adoptados en virtud de un Reglamento del propio Consejo relativo a medidas de protección comercial con arreglo al artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;*
  - *los actos del Consejo mediante los que este ejerza competencias de ejecución de conformidad con el apartado 2 del artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;*
- ii) *un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 331 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;*
- b) *los recursos contemplados en los artículos 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que haya interpuesto una institución de la Unión contra un acto legislativo, un acto del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo, del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo, o contra una abstención de pronunciarse de una o varias de estas instituciones;*
- c) *los recursos contemplados en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea interpuestos por un Estado miembro y que vayan dirigidos contra un acto de la Comisión relativo a la falta de ejecución de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con arreglo al apartado 2 o al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

Como ya adelantamos, algunas resoluciones del Tribunal General pueden ser recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia. El Estatuto del TJUE se encarga de especificar cuáles son, comenzando por lo dispuesto en el artículo 56:

*Contra las resoluciones del Tribunal General que pongan fin al proceso, así como contra las que resuelvan parcialmente la cuestión de fondo o pongan fin a un incidente procesal relativo a una excepción de incompetencia o de inadmisibilidad, podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución impugnada.*

*Dicho recurso de casación podrá interponerse por cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido total o parcialmente desestimadas. Sin embargo, los coadyuvantes que no sean Estados miembros o instituciones de la Unión solo podrán interponer recurso de casación cuando la resolución del Tribunal General les afecte directamente.*

*Salvo en los litigios entre la Unión y sus agentes, el recurso de casación podrá interponerse también por los Estados miembros y las instituciones de la Unión que no hayan intervenido en el litigio ante el Tribunal General. Dichos Estados miembros e instituciones estarán en una posición idéntica a la de los Estados miembros o instituciones que hayan intervenido en primera instancia.*

Este precepto es completado por lo dispuesto en el artículo 57 del Estatuto del TJUE:

*Cualquier persona cuya demanda de intervención hubiere sido desestimada, podrá interponer un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra la decisión del Tribunal General que desestime su demanda de intervención, en un plazo de dos semanas a partir de la notificación de la resolución desestimatoria.*

*Las partes en el procedimiento podrán interponer un recurso de casación contra cualquier resolución del Tribunal General adoptada en virtud de los artículos 278, 279 o del párrafo cuarto del artículo 299 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o en virtud del artículo 157 o del párrafo tercero del artículo 164 del Tratado CEEA, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución<sup>60</sup>.*

*El recurso de casación contemplado en los párrafos primero y segundo del presente artículo se resolverá de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 39.*

El artículo 58 del Estatuto del TJUE establece que:

*El recurso de casación ante el Tribunal de Justicia se limitará a las cuestiones de derecho. Deberá fundarse en motivos derivados de la incompetencia del Tribunal General, de irregularidades del procedimiento ante el mismo que lesionen los intereses de la parte recurrente, así como de la violación del Derecho de la Unión por parte del Tribunal General.*

*La imposición y la cuantía de las costas no constituirán por sí mismas un motivo de interposición del recurso de casación.*

El artículo 58 bis del Estatuto del TJUE introduce un procedimiento de previa admisión a trámite de los recursos de casación que se interpongan. El artículo 59 del Estatuto del TJUE distingue dos fases en este tipo de procedimiento: una escrita y una oral, pudiendo prescindirse de la oral en algunos supuestos. Finalmente, el artículo 60 del Estatuto del TJUE establece que la interposición de un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal General ante el Tribunal de Justicia no tendrá efectos suspensivos.

<sup>60</sup> El artículo 278 TFUE se refiere a la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado; el artículo 279 TFUE contiene la posibilidad de adoptar medidas provisionales; y el artículo 299.IV TFUE hace referencia a la posibilidad de suspender la ejecución forzosa de un acto de la Unión Europea.

El recurso de casación puede terminar de varias formas: puede ser desestimado, de modo que la sentencia del Tribunal General adquiere firmeza; y puede ser estimado, en cuyo caso el Tribunal de Justicia podrá resolver por él mismo el asunto si así lo estima pertinente, pero también podrá devolver el asunto al Tribunal General para que este lo resuelva conforme a las cuestiones de derecho que ha resuelto en la sentencia de casación.

Respecto de las competencias del Tribunal de Justicia, entendemos que resulta más didáctico dedicar un apartado a cada una de las vías procesales que los Tratados prevén. Sin embargo, antes de comenzar debemos referirnos a uno de los aspectos más relevantes del sistema judicial de la Unión Europea, sin el cual resultaría casi imposible comprender adecuadamente su funcionamiento.

Nos referimos al papel del *juez nacional* como *juez de la Unión Europea*. Esta doble naturaleza de los órganos jurisdiccionales nacionales ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en relación con su papel en la inaplicación de aquellas normas de su ordenamiento jurídico que sean contrarias a las normas de Derecho de la Unión Europea; pero también se deriva de la construcción del sistema judicial de la Unión Europea utilizando como piedra angular el sistema de remisión prejudicial. Conforme a este sistema, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros podrán preguntarle al Tribunal de Justicia sobre la interpretación o validez de una norma del ordenamiento jurídico de la Unión, pero serán ellos mismos los encargados de resolver el asunto, siguiendo las indicaciones que, en su caso, les haya proporcionado el Tribunal de Justicia.

Precisamente, por la importancia del juez nacional en el sistema judicial de la Unión Europea, recientemente se ha desarrollado la jurisprudencia sobre tutela judicial efectiva e independencia judicial, sobre la base del valor del Estado de Derecho, en el contexto de las reformas del sistema judicial que se han producido en los últimos años en Polonia. Un ejemplo de este desarrollo jurisprudencial se encuentra en la Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-619/18, a la que nos referimos en la lección anterior.

## 11.2. EL RECURSO DE INCUMPLIMIENTO

Los Estados miembros son los encargados de aplicar el Derecho de la Unión Europea y, por tanto, resulta lógico que exista un mecanismo para controlar su cumplimiento. El instrumento previsto para llevar a cabo esta tarea es el recurso de incumplimiento, regulado en los artículos 258 a 260 TFUE.

El artículo 258 TFUE establece que:

*Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.*

*Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, esta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

Cuando este precepto del TFUE utiliza el concepto de *las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados*, se refiere al ordenamiento jurídico de la Unión Europea en su conjunto, por lo que estarán incluidos los Tratados, los actos vinculantes típicos y atípicos adoptados por las Instituciones de la Unión, el Derecho complementario y las sentencias del propio TJUE. Este incumplimiento podrá ser positivo o negativo, por lo que podrá derivarse tanto de la actuación de los Estados miembros como de su omisión, como ocurre en el supuesto de la falta de transposición de las directivas; y, en el caso de los Estados que tengan una estructura territorial descentralizada, como es el caso del Estado de las Autonomías en España, quedará incluida también la actuación u omisión de las autoridades subestatales.

El artículo 258 TFUE otorga a la Comisión Europea legitimación activa para interponer este recurso, pero el artículo 259 TFUE prevé que los Estados miembros también podrán interponerlo:

*Cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.*

*Antes de que un Estado miembro interponga, contra otro Estado miembro, un recurso fundado en un supuesto incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, deberá someter el asunto a la Comisión.*

*La Comisión emitirá un dictamen motivado, una vez que los Estados interesados hayan tenido la posibilidad de formular sus observaciones por escrito y oralmente en procedimiento contradictorio.*

*Si la Comisión no hubiere emitido el dictamen en el plazo de tres meses desde la fecha de la solicitud, la falta de dictamen no será obstáculo para poder recurrir al Tribunal.*

Sin embargo, con carácter general los Estados miembros no han utilizado la posibilidad que les otorga el artículo 259 TFUE, ya que –por razones diplomáticas, así como teniendo en cuenta el principio de confianza mutua– resultaría incoherente normalizar que los Estados miembros se denunciaran entre sí por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. También estarán legitimados activamente para interponer el recurso de incumplimiento, pero restringido a sus respectivos ámbitos competenciales, el Consejo de Administración del BEI y el Consejo de Gobierno del BCE.

Podemos extraer también de sendos preceptos que el recurso de incumplimiento está compuesto por dos fases diferenciadas: una precontenciosa, de carácter administrativo, que le corresponde a la Comisión; y otra contenciosa de naturaleza jurisdiccional, que está en manos del Tribunal de Justicia.

La fase precontenciosa comienza cuando alcanza a la Comisión el conocimiento de que uno de los Estados miembros está vulnerando una norma del ordenamiento jurídico comunitario. Para adquirir este conocimiento la Comisión se sirve de diversos medios: su propio sistema de recopilación de información; mediante un requerimiento a los Estados miembros; a través de quejas de los particulares, etc.

Tras ello, comienza un diálogo estructurado y sometido a plazos entre la Comisión y el supuesto Estado miembro infractor para resolver dicho incumplimiento, que formalmente no está incluido en el procedimiento de incumplimiento, también conocido como mecanismo de solución temprana o *EU Pilot*. Si este diálogo surte efecto y se produce el entendimiento entre la Comisión y dicho Estado miembro, evitarían la iniciación del procedimiento formal de infracción.

Por tanto, será en aquellos supuestos en los que la Comisión tiene conocimiento de una vulneración del Derecho de la Unión Europea y no surte efecto el mecanismo de solución temprana cuando se podrá iniciar el procedimiento formal de infracción.

Las fases de este procedimiento son las siguientes: en primer lugar, la Comisión le envía una carta de emplazamiento al Gobierno del Estado miembro para solicitarle que presente sus observaciones sobre el supuesto incumplimiento en un plazo máximo de dos meses; si el Estado miembro no responde o lo hace de forma insatisfactoria, la Comisión elaborará un dictamen motivado en el que indicará los motivos por los que considera que el Estado miembro ha incumplido el Derecho de la Unión Europea y le otorgará al Gobierno del Estado miembro un plazo máximo de dos meses para cumplir con la obligación en cuestión. Este dictamen de la Comisión no podrá ampliar lo dispuesto por ella misma en la carta de emplazamiento y por el Estado miembro en las alegaciones, con excepción de la respuesta que dé a estas últimas.

Debemos señalar que en la fase precontenciosa la Comisión goza de total discrecionalidad para la gestión del procedimiento, pues no encuentra límites a la hora de decidir si realiza o no el requerimiento, ni está constreñida por plazo alguno para ello, ni tampoco ha visto regulados los criterios para la iniciación de la fase jurisdiccional del procedimiento a través de la presentación de la demanda de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

En la práctica, los datos oficiales de la UE nos demuestran la efectividad de la fase precontenciosa, pues más del 85% de los asuntos son resueltos antes de llegar a la fase contenciosa. En aquellos supuestos en los que esta vía no es la solución, comenzaría la fase contenciosa con la interposición de la Comisión de la demanda de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

Los requisitos de admisibilidad de la demanda de incumplimiento serán los siguientes: el transcurso del plazo señalado en el dictamen motivado; la identificación precisa de los motivos en los que está basado este recurso de incumplimiento; y que exista una total identidad entre el dictamen motivado y la demanda de incumplimiento en cuanto a la delimitación de los elementos de hecho y de derecho.

El Tribunal de Justicia tomará en consideración el estado de cosas correspondiente al momento en que acabó el plazo señalado en el dictamen motivado, por lo que los Estados miembros no podrán utilizar como argumento el cumplimiento posterior de la obligación en cuestión; sin perjuicio de que la Comisión tenga la posibilidad de desistir. Tampoco afectará al transcurso del procedimiento la falta de discusión por parte del Estado miembro, pues la sentencia que declare el incumplimiento puede tener relevancia para los particulares que hayan sido perjudicados como consecuencia de dicha vulneración del Derecho de la Unión.

El siguiente paso en este procedimiento se corresponde con la sentencia del Tribunal de Justicia, en la que declarará si existe o no el incumplimiento denunciado. El artículo 260.1 TFUE establece que:

*Si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.*

Tras la declaración del incumplimiento por parte del Tribunal de Justicia, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para poner fin a dicho incumplimiento; pero también surge el derecho de indemnización para aquellos particulares que se hayan visto perjudicados por dicho incumplimiento. Para los supuestos en los que el Estado miembro continúe incumpliendo la norma de Derecho de la UE a la que hacía referencia la sentencia declarativa del incumplimiento, los apartados segundo y tercero del artículo 260 TFUE prevén lo siguiente:

2. *Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias.*

*Si el Tribunal declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.*

*Este procedimiento se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 259.*

3. *Cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 258 por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado y que considere adaptado a las circunstancias.*

*Si el Tribunal comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión. La obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia.*

Por tanto, si la sentencia declarativa del incumplimiento no es obedecida por el Estado miembro, la Comisión emitirá una carta de emplazamiento dirigida al Estado miembro. Si la carta no obtiene respuesta o la respuesta es insatisfactoria, la Comisión podrá solicitar al Tribunal de Justicia, sin necesidad de un nuevo dictamen motivado, la imposición del pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

### 11.3. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Los Tratados le han otorgado al Tribunal de Justicia la competencia para controlar la legalidad del Derecho de la Unión Europea a través de varios instrumentos procesales. Los tres cauces principales son el recurso de anulación, el recurso por omisión y la excepción de ilegalidad, por lo que serán expuestos en el presente apartado; pero existen dos vías adicionales –la cuestión prejudicial de apreciación de validez y el recurso de responsabilidad extracontractual– que, aunque sirven para controlar la legalidad del Derecho de la Unión Europea, obedecen a otra función principal y, como consecuencia, serán explicados de forma separada en los apartados siguientes.

#### 11.3.1. El recurso de anulación

El recurso de anulación está contenido en el artículo 263 TFUE:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.*

*A tal fin, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.*

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente en las mismas condiciones para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Tribunal de Cuentas, por el Banco Central Europeo y por el Comité de las Regiones con el fin de salvaguardar prerrogativas de estos.*

*Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria*

*o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.*

*Los actos por los que se crean los órganos y organismos de la Unión podrán prever condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos.*

*Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido conocimiento del mismo.*

Del contenido de este precepto podemos extraer diversas conclusiones.

El objeto de esta vía procesal se corresponde con el control de la legalidad de los actos jurídicos obligatorios que son adoptados por las Instituciones de la Unión Europea, que a su vez están concretados en el párrafo primero de este artículo<sup>61</sup>. Quedan excluidos el Derecho complementario, sin perjuicio de que sí pueda ser recurrido el acto en el que se manifieste el consentimiento de la Unión; el Derecho originario; y las normas de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. A la hora de comprobar si se cumple o no esta condición el Tribunal de Justicia realiza un control de tipo material, esto es, examina el contenido verdadero del acto y no la forma que este adopta, por lo que el acto deberá ser definitivo y producir efectos jurídicos obligatorios para terceros.

La legitimación pasiva –es decir, quién puede ser demandado– le corresponde a las Instituciones y órganos de la Unión que hayan adoptado un acto que sea susceptible de ser recurrido en anulación; mientras que –conforme a lo dispuesto en los párrafos segundo a cuarto– la legitimación activa para interponer el recurso de anulación –quién puede demandar– se encuentra diferenciada: encontramos a los demandantes privilegiados –los Estados miembros, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo– que tienen legitimación activa de carácter general; los demandantes no privilegiados –personas físicas y jurídicas– que ven su legitimación activa condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos que ahora veremos; y el Tribunal de Cuentas, el BCE y el Comité de las Regiones, que ven limitada su legitimación activa a los supuestos en los que actúan para salvaguardar sus prerrogativas.

Los requisitos para que las personas físicas y jurídicas puedan interponer un recurso de anulación son los siguientes: en primer lugar, la *afectación directa* requiere que el acto

61 Debemos tener en cuenta que el artículo 271 TFUE establece en sus letras b) y c) que:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente, dentro de los límites que a continuación se señalan, para conocer de los litigios relativos:*

*b) a los acuerdos del Consejo de Gobernadores del Banco. Cualquier Estado miembro, la Comisión y el Consejo de Administración del Banco podrán interponer recurso en esta materia, en las condiciones previstas en el artículo 263;*

*c) a los acuerdos del Consejo de Administración del Banco. Solo podrán interponer recurso contra tales acuerdos los Estados miembros o la Comisión, en las condiciones establecidas en el artículo 263 y únicamente por vicio de forma en el procedimiento previsto en los apartados 2, 5, 6 y 7 del artículo 19 de los Estatutos del Banco;*

impugnado surta efectos directos en la situación jurídica del particular, así como que esto se produzca con un carácter automático, esto es, que no deje espacio para la apreciación de los destinatarios que se encargan de aplicar dicho acto; en segundo lugar, la *afectación individual* exige que los efectos directos se produzcan como consecuencia de las cualidades propias del individuo o por una situación de hecho que lo caracteriza respecto del resto de los individuos y, por tanto, lo individualiza como si fuera un destinatario; y, en tercer y último lugar, encontramos que el interés para ejercitar la acción requiere que los particulares demuestren en qué medida mejoraría su situación si el acto fuera anulado.

Los motivos por los que un acto puede ser anulado están contenidos en el párrafo segundo: incompetencia, en aquellos supuestos en los que la actuación no esté prevista en los Tratados; vicios sustanciales de forma, cuando dicha irregularidad influye en el contenido del acto o evita que el demandante pueda controlar su legalidad<sup>62</sup>; violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, utilizando como parámetro la compatibilidad del acto con el *bloque de legalidad del Derecho de la Unión*<sup>63</sup>; y desviación de poder, que surge cuando un acto es adoptado para una finalidad distinta a la que estaba prevista en el supuesto concreto o para evitar el debido procedimiento.

Los plazos del recurso de anulación están contenidos en el último párrafo, de modo que se establece que este será de dos meses, pero se diferencian varios momentos para su cómputo: desde su publicación, desde su notificación al recurrente o desde el momento en el que se haya tenido conocimiento de este.

De manera específica, en relación con la posibilidad de que el Consejo Europeo o el Consejo adopten un acto en el seno del procedimiento previsto por el artículo 7 TUE, el artículo 269 TFUE establece que:

*El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.*

*Esta petición deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la constatación. El Tribunal se pronunciará en el plazo de un mes a partir de la fecha de la petición.*

Los efectos del recurso de anulación están previstos en el artículo 264 TFUE:

62 Por ejemplo, cuando no se realiza la consulta que en ocasiones prevén de manera obligatoria los Tratados; la falta de determinación de la base jurídica de un acto o la determinación incorrecta; o la falta de motivación.

63 El bloque de legalidad del Derecho de la Unión está compuesto por el Derecho originario, el Derecho derivado que tenga fuerza vinculante de rango superior, el Derecho complementario, los principios generales del Derecho de la UE y las sentencias del TJUE.

*Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado.*

*Sin embargo, el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.*

La nulidad declarada por el Tribunal de Justicia será *ex tunc*, es decir, como si el acto que ha sido declarado nulo nunca hubiera existido, por lo que tendrá efectos retroactivos. El párrafo segundo de este precepto prevé la posibilidad de que estos efectos sean limitados cuando se encuentren en juego los intereses de la Unión Europea, por ejemplo, cuando la retroactividad de la declaración de nulidad pueda menoscabar la seguridad jurídica. Debemos tener en cuenta que los efectos de la sentencia se derivan para el recurrente, pero no para aquellos que se encuentren en una situación análoga pero no hayan recurrido. Para concluir, la ejecución de la sentencia que declare la nulidad de un acto está prevista en el artículo 266 TFUE:

*La institución, órgano u organismo del que emane el acto anulado, o cuya abstención haya sido declarada contraria a los Tratados, estarán obligados a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

*Esta obligación se entiende sin perjuicio de la que pueda resultar de la aplicación del párrafo segundo del artículo 340<sup>64</sup>.*

### 11.3.2. El recurso por omisión

El recurso de anulación servía para controlar la legalidad de la actuación de las Instituciones y órganos de la Unión Europea, por lo que el recurso por omisión se configura como la otra cara de la moneda, es decir, como la vía por la que puede ser controlada la falta de actuación de dichas Instituciones y órganos. El artículo 265 TFUE establece que:

*En caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación. El presente artículo se aplicará, en las mismas condiciones, a los órganos y organismos de la Unión que se abstengan de pronunciarse.*

*Este recurso solamente será admisible si la institución, órgano u organismo de que se trate hubieren sido requeridos previamente para que actúen. Si transcurrido un plazo de dos meses, a partir de dicho requerimiento, la institución, órgano u organismo no hubiere definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses.*

64 El párrafo segundo del artículo 340 TFUE establece que:

*En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

*Toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal, en las condiciones señaladas en los párrafos precedentes, por no haberle dirigido una de las instituciones, o uno de los órganos u organismos de la Unión un acto distinto de una recomendación o de un dictamen.*

La admisión del recurso por omisión se encuentra sometida a la necesidad de que exista previamente una fase precontenciosa, consistente en la invitación formal de actuación, como veíamos, por ejemplo, respecto de la posibilidad de que el Parlamento Europeo y el Consejo –conforme a lo dispuesto en los artículos 225 y 241 TFUE, respectivamente– soliciten a la Comisión que realice una iniciativa legislativa.

Sin embargo, aunque la sentencia del Tribunal de Justicia determine que se ha producido la omisión, no podrá adoptar el acto en cuestión, ya que esto le corresponde a la Institución demandada. Por último, respecto de la ejecución de esta sentencia nos remitimos de nuevo a lo dispuesto en el artículo 266 TFUE.

### **11.3.3. La excepción de ilegalidad**

La excepción de ilegalidad es un incidente procesal que se configura como una vía incidental de control de la legalidad de los actos de alcance general. El artículo 277 TFUE establece que:

*Aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo sexto del artículo 263, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del artículo 263.*

Los efectos que produce la estimación de la excepción de ilegalidad son limitados, pues únicamente se excluye la aplicación del acto impugnado en el litigio concreto y el efecto de cosa juzgada se extiende solo a las partes en el litigio. Sin embargo, la Institución que haya adoptado el acto declarado ilegal por esta vía deberá adoptar las medidas que el TJUE señale en la sentencia.

## **11.4. EL RECURSO POR RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL**

Para comprender adecuadamente este instrumento procesal primero debemos detenernos a examinar el concepto de responsabilidad extracontractual. Podríamos definirla como aquella responsabilidad que nace de una relación jurídica que existe entre dos sujetos que no están unidos con carácter previo por un vínculo contractual, como consecuencia de actos u omisiones que no se encuentran penados por las leyes, pero que son imputables a uno de ellos y producen un daño en el otro.

Como consecuencia de esta responsabilidad extracontractual, surge la obligación de aquel que daña de reparar al dañado mediante una indemnización. En este ámbito, la regla general es que la responsabilidad extracontractual derivada de la actuación u omisión de las Instituciones de la Unión Europea sea resuelta por los órganos jurisdiccionales nacionales, salvo que las partes hayan incorporado una cláusula expresa de sumisión a la jurisdicción del TJUE. El artículo 268 TFUE establece que:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 340<sup>65</sup>.*

Aunque la legitimación pasiva le corresponde a la Unión Europea como un todo, el demandante deberá dirigirse a la institución que haya producido el daño. La legitimación activa le corresponde a las personas físicas y jurídicas y a los Estados miembros, siempre que tengan un interés legítimo.

En un principio, el TJUE ha interpretado de forma muy restrictiva los supuestos de responsabilidad extracontractual derivados de la actividad normativa de la Unión Europea y, como consecuencia, no eran frecuentes los asuntos en los que esta era reconocida. Con el paso del tiempo el régimen fue flexibilizado, de modo que en la actualidad los requisitos que se han establecido para ello son: la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho de la Unión Europea que confiera derechos a los particulares; la existencia de un daño real; y la relación de causalidad entre la infracción y el daño que se ha producido.

El plazo para ejercitar la acción de responsabilidad extracontractual se encuentra previsto en el artículo 46 del Estatuto del TJUE:

*Las acciones contra la Unión en materia de responsabilidad extracontractual prescribirán a los cinco años de producido el hecho que las motivó. La prescripción se interrumpirá bien mediante demanda presentada ante el Tribunal de Justicia, bien mediante reclamación previa, que el damnificado podrá presentar a la institución competente de la Unión. En este último caso, la demanda deberá presentarse en el plazo de dos meses previsto en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; cuando proceda, serán aplicables las disposiciones del párrafo segundo del artículo 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*El presente artículo se aplicará también a las acciones contra el Banco Central Europeo en materia de responsabilidad extracontractual.*

65 Los párrafos segundo y tercero del artículo 340 TFUE establecen lo siguiente:

*En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo segundo, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

## 11.5. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES

El sistema de remisión prejudicial es considerado la *pedra angular* del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. El mecanismo de la cuestión prejudicial consiste en la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros puedan preguntar al TJUE, en el seno de un litigio concreto en el que deban aplicar una norma de Derecho de la Unión Europea, sobre la validez y la interpretación de dicha norma; para luego ser ellos mismos los que resuelvan el asunto en el ámbito nacional.

Está recogido en el artículo 267 TFUE:

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:*

- a) *sobre la interpretación de los Tratados;*
- b) *sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;*

*Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.*

*Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.*

*Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional en relación con una persona privada de libertad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará con la mayor brevedad.*

Como consecuencia de la naturaleza descentralizada de la Unión Europea, como ya hemos visto, son las autoridades de los Estados miembros las que deben aplicar el ordenamiento jurídico de la Unión y, precisamente por este motivo, serán los órganos jurisdiccionales nacionales los que deban resolver los litigios que surjan al respecto, por lo que los jueces nacionales se acaban convirtiendo en jueces europeos.

Las cuestiones prejudiciales no tratan de imponer la voluntad del TJUE sobre la de los órganos jurisdiccionales nacionales, sino que trata de cooperar con ellos para asegurar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea. El TJUE únicamente puede pronunciarse sobre la validez o interpretación de una norma del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, pero en ningún caso se pronunciará sobre la compatibilidad de dicha norma europea con una norma de Derecho nacional. La resolución del litigio en cuestión siempre le corresponde al órgano jurisdiccional que planteó la cuestión prejudicial, sin perjuicio de que puede condicionar en cierto sentido la respuesta de este último.

Aunque se prevén dos tipos de cuestión prejudicial –sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión– existe un único régimen para ambos, diferenciado únicamente como consecuencia de aquellos aspectos inherentes a la naturaleza de cada uno de ellos. Debemos señalar que el sistema de remisión prejudicial no tiene naturaleza contradictoria, así como que se configura como un incidente procesal y, por este motivo, su iniciación conlleva la suspensión del litigio principal en el ámbito nacional.

Serán susceptibles de ser sometidas a una cuestión prejudicial las normas de Derecho originario, el Derecho complementario, las normas de Derecho derivado –con independencia de que estas sean típicas o atípicas o de que tengan naturaleza vinculante o no sean obligatorias– y las resoluciones del propio TJUE, así como los principios generales del Derecho de la Unión Europea.

Cuando utilizamos el término *órgano jurisdiccional* debemos precisar que ha sido construido como un concepto autónomo de Derecho de la UE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Para considerar que un órgano tiene naturaleza jurisdiccional deben concurrir una serie de requisitos: estar previsto por ley; tener carácter permanente y jurisdicción obligatoria; tener un procedimiento de naturaleza contradictoria; que dicho órgano deba aplicar normas jurídicas; y que sus miembros gocen de la debida independencia.

En el ámbito nacional, las partes en el litigio pueden pedirle al órgano jurisdiccional que plantee la cuestión prejudicial, pero no podrán exigirle que lo haga, sino que será el órgano jurisdiccional nacional el que decida si plantea o no la cuestión prejudicial. La única situación en la que el órgano jurisdiccional estará obligado a plantearla está prevista en el párrafo tercero del artículo 267 TFUE, relativo a los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no son susceptibles de recurso judicial en el ámbito interno.

El TJUE ha determinado en la Sentencia *CILFIT* (283/81) que el órgano jurisdiccional nacional únicamente podrá abstenerse de plantear la cuestión prejudicial en aquellos supuestos en los que entienda que no existen dudas sobre la interpretación de la norma de Derecho de la Unión Europea y esté convencido de que los órganos jurisdiccionales del resto de Estados miembros y el Tribunal de Justicia mantendrían la misma postura. Para fundamentar dicho convencimiento no podrá alegar la existencia de jurisprudencia nacional de las más altas instancias, ni tampoco la existencia de jurisprudencia constitucional, conforme a las exigencias del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea.

Cuando el órgano jurisdiccional decide plantear la cuestión prejudicial, el procedimiento comenzaría con la recepción de la resolución mediante la que dicho órgano formula la cuestión. Para que esta resolución sea admitida por el TJUE deben cumplirse tres requisitos: la cuestión debe formularse en el contexto de un litigio real, por lo que no pueden estar formuladas de forma abstracta; la cuestión debe estar relacionada con el objeto del litigio principal; y la resolución de remisión por la que el órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión

ante el TJUE debe estar motivada<sup>66</sup>. Los aspectos concretos del procedimiento de remisión prejudicial están contenidos en el artículo 23 del Estatuto del TJUE:

*En los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia será notificada a este último por dicho órgano jurisdiccional. A continuación, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará tal decisión a las partes litigantes, a los Estados miembros y a la Comisión, así como a la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona.*

*En el plazo de dos meses desde esta última notificación, las partes, los Estados miembros, la Comisión y, cuando proceda, la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona tendrán derecho a presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas.*

*En los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará la decisión del órgano jurisdiccional nacional a los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros, y al Órgano de Vigilancia de la AELC, previsto por dicho Acuerdo, que, en el plazo de dos meses desde la notificación y siempre que resulte afectado uno de los ámbitos de aplicación de tal Acuerdo, podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas.*

*Cuando un acuerdo, referente a un ámbito determinado, celebrado por el Consejo y uno o varios terceros Estados atribuya a estos la facultad de presentar alegaciones u observaciones escritas en el caso de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro someta al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial que afecte al ámbito de aplicación de dicho acuerdo, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que plantee dicha cuestión se notificará también a los correspondientes terceros Estados, los cuales podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas en el plazo de dos meses a partir de dicha notificación.*

Esto es completado por lo dispuesto en los artículos 93 a 104 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, así como por los artículos 105 y 106 sobre el procedimiento prejudicial acelerado y los artículos 107 a 118 sobre el procedimiento prejudicial de urgencia.

<sup>66</sup> Estos requisitos son concretados por lo dispuesto en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia:

*Junto al texto de las preguntas formuladas al Tribunal con carácter prejudicial, la petición de decisión prejudicial contendrá:*

- a) una exposición concisa del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, según se hayan constatado por el órgano jurisdiccional remitente, o al menos una exposición de los datos fácticos en que se basan las cuestiones;*
- b) el texto de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables al asunto y, en su caso, la jurisprudencia nacional pertinente;*
- c) la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.*

Las reglas específicas para estos dos últimos tipos de procedimientos prejudiciales están previstas por el artículo 23 bis del Estatuto del TJUE:

*El Reglamento de Procedimiento podrá establecer un procedimiento acelerado y, para las peticiones de decisión prejudicial relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, un procedimiento de urgencia.*

*En dichos procedimientos podrá fijarse un plazo para la presentación de las alegaciones u observaciones escritas más breve que el fijado en el artículo 23 y, no obstante lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 20, podrá prescindirse de las conclusiones del abogado general.*

*En el procedimiento de urgencia, además, la autorización para presentar alegaciones u observaciones escritas otorgada a las partes y a los demás interesados mencionados en el artículo 23 podrá ser restringida y, en casos de extrema urgencia, la fase escrita del procedimiento podrá omitirse.*

Los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia que resuelva la cuestión prejudicial planteada diferirán en función del tipo de procedimiento ante el que nos encontremos:

- En las cuestiones prejudiciales de interpretación, la sentencia del Tribunal de Justicia vinculará al órgano jurisdiccional que la formuló, ya que este deberá aplicar la norma de Derecho de la UE conforme a la interpretación señalada por el TJUE; pero también vinculará al resto de órganos jurisdiccionales que conozcan de dicho asunto en otras instancias. Tendrá efectos generales, pues también vinculará a los órganos jurisdiccionales del resto de Estados miembros a la hora de interpretar dicha norma de Derecho de la UE.
- En las cuestiones prejudiciales de apreciación de validez, la sentencia del Tribunal de Justicia tendrá alcance general con independencia de su contenido, así como tendrá efectos *erga omnes*; por lo que tanto el órgano jurisdiccional que formuló dicha cuestión como los demás órganos jurisdiccionales se verán obligados a inaplicar dicha norma de Derecho de la UE. Sin embargo, debemos recordar que el TJUE no es competente para llevar a cabo su derogación/modificación, sino que esto le corresponde a la Institución que lo ha adoptado.

En ambos supuestos, la sentencia del Tribunal de Justicia que resuelva la cuestión prejudicial tendrá efectos *ex tunc*, es decir, *como si el acto que ha sido declarado nulo nunca hubiera existido*, por lo que tendrá efectos retroactivos; pero existe la posibilidad de que el Tribunal de Justicia limite la retroactividad de la sentencia utilizando como fundamento la seguridad jurídica.

## 11.6. LA COMPETENCIA CONSULTIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

La posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la compatibilidad de los Tratados constitutivos con los acuerdos internacionales que pretenda celebrar la Unión Europea con terceros Estados u otras organizaciones internacionales está prevista en el artículo 218.11 TFUE:

*Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los Tratados.*

Los aspectos concretos del procedimiento están previstos en los artículos 196 a 200 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En primer lugar, el artículo 196 se refiere a la fase escrita del procedimiento de solicitud de dictamen:

- 1. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 11, las solicitudes de dictamen podrán ser presentadas por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión Europea.*
- 2. La solicitud de dictamen podrá referirse tanto a la compatibilidad del acuerdo proyectado con las disposiciones de los Tratados como a la competencia para celebrarlo de la Unión o de una de sus instituciones.*
- 3. Dicha solicitud se notificará a los Estados miembros y a las instituciones mencionadas en el apartado 1, a los que el Presidente fijará un plazo para la presentación de observaciones escritas.*

El artículo 197 prevé que tras la presentación de la solicitud de dictamen *el Presidente designará un Juez Ponente y el primer Abogado General atribuirá el asunto a un Abogado General*; el artículo 198 prevé que el Tribunal de Justicia *podrá decidir que el procedimiento ante él comprenderá también una vista oral*; y el artículo 199 establece que *el Tribunal emitirá su dictamen con la mayor rapidez posible*. Finalmente, el artículo 200 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que:

- 1. El dictamen, firmado por el Presidente, los Jueces que hayan participado en las deliberaciones y el Secretario, se emitirá en audiencia pública.*
- 2. Será notificado a todos los Estados miembros y a las instituciones mencionadas en el artículo 196, apartado 1.*

## TEMA 12

# LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

- 12.1. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA
- 12.2. LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA
- 12.3. EL DERECHO DE LEGACIÓN ACTIVO Y PASIVO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES
- 12.4. LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESC)

Aunque la reforma del Tratado de Lisboa hizo desaparecer la estructura de pilares, en relación con la acción exterior encontramos una excepción en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que está regida por reglas distintas a las que regulan con carácter general la acción exterior y ve excepcionada la competencia del TJUE salvo en supuestos muy concretos. Por ello, analizaremos primero la acción exterior de la Unión Europea, para luego referirnos de manera concreta a la PESC.

### 12.1. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

La acción exterior de la Unión Europea es posible gracias a la atribución de personalidad jurídica propia que se ha realizado a través del artículo 47 TUE.

Con carácter general, el artículo 3.5 TUE se refiere a los valores que deben guiar la acción exterior de la Unión Europea:

*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.*

De manera más concreta, el artículo 21 TUE establece que:

1. *La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.*

*La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.*

2. *La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:*
  - a) *defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;*
  - b) *consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;*
  - c) *mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
  - d) *apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*
  - e) *fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*
  - f) *contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
  - g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*
  - h) *promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.*
3. *La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.*

*La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.*

En cuanto a la determinación de los intereses y objetivos de la Unión Europea en el ámbito de la acción exterior, el artículo 22 TUE establece que:

1. *Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión.*

*Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.*

*El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo adoptada por este según las modalidades previstas para cada ámbito. Las decisiones del Consejo Europeo se ejecutarán con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados.*

2. *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, y la Comisión, en los demás ámbitos de la acción exterior, podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo.*

En cuanto a las competencias de la Unión Europea sobre la acción exterior, algunas son recogidas de manera expresa en los Tratados, por ejemplo, respecto de la política comercial común, como establece el artículo 207 en su apartado tercero; pero también nos encontramos con lo que se conoce como *principio de paralelismo entre las competencias exteriores e internas*, construido jurisprudencialmente en su origen, pero que en la actualidad se encuentra recogido en el artículo 3.2 TFUE:

*La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.*

Finalmente, también existe la posibilidad de que la Unión Europea asuma competencias que no le han sido atribuidas de forma expresa a través de las denominadas *cláusulas de imprevisión*, recogidas en el artículo 352 TFUE:

1. *Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.*

[...]

4. *El presente artículo no podrá servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea.*

## 12.2. LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La actividad convencional de la Unión Europea puede ser definida como la capacidad que esta tiene para celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados y otras organizaciones internacionales.

Esta posibilidad está prevista de manera expresa en el artículo 216 TFUE:

1. *La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.*
2. *Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.*

Esto es complementado por lo dispuesto en el artículo 217 TFUE, donde se recoge la posibilidad de que la Unión Europea pueda *celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.*

El procedimiento de celebración de acuerdos internacionales está previsto en el artículo 218 TFUE:

1. *Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente.*

2. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos.
3. La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.
4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.
5. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor.
6. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo.

Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común, el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo:

- a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes:
  - i) acuerdos de asociación;
  - ii) acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;
  - iii) acuerdos que creen un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación;
  - iv) acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes para la Unión;
  - v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.

En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.

- b) previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no haberse emitido un dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse.
7. No obstante lo dispuesto en los apartados 5, 6 y 9, el Consejo, al celebrar un acuerdo, podrá autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, las modificaciones del acuerdo para cuya adopción este prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo. El Consejo podrá supeditar dicha autorización a condiciones específicas.

8. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento.

*Sin embargo, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y cuando se trate de acuerdos de asociación y de los acuerdos previstos en el artículo 212 con los Estados candidatos a la adhesión. El Consejo se pronunciará también por unanimidad sobre el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; la decisión de celebración de dicho acuerdo entrará en vigor después de haber sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, una decisión por la que se suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

10. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento.

11. Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de este o revisión de los Tratados.

### 12.3. EL DERECHO DE LEGACIÓN ACTIVO Y PASIVO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES

El derecho de legación activo puede ser definido como la potestad que tiene la Unión Europea de enviar representantes ante otros Estados u organizaciones internacionales; mientras que el derecho de legación pasivo se corresponde con la facultad que tiene de recibir a los representantes que envíen tanto las organizaciones internacionales como terceros Estados.

En un principio este derecho de legación era desempeñado por la Comisión, pero actualmente le corresponde al Servicio Europeo de Acción Exterior al que se refiere el artículo 27.3 TUE:

*En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la*

*Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo<sup>67</sup>, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.*

En la práctica, el derecho de legación activo se ve manifestado en las misiones diplomáticas y en la existencia de las delegaciones de la Unión Europea en terceros Estados y organizaciones internacionales, como prevé el artículo 221 TFUE:

1. *Las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.*
2. *Las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros.*

Por su parte, las misiones diplomáticas y consulares están previstas en el artículo 35 TUE:

*Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud del presente capítulo.*

*Intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes.*

*Contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 de dicho Tratado.*

Adicionalmente, el último párrafo del artículo 32 TUE establece que:

*Las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante las organizaciones internacionales cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y puesta en práctica del enfoque común.*

En cuanto a las relaciones entre la Unión Europea y otros Estados u organizaciones internacionales, el artículo 220 TFUE establece que:

67 Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

1. *La Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.*

*La Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales.*

2. *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión se encargarán de aplicar lo dispuesto en el presente artículo.*

Sin embargo, además de la facultad de enviar representantes ante las organizaciones internacionales (derecho de legación activo) y de establecer relaciones de cooperación, la Unión Europea también puede participar en organizaciones y conferencias internacionales, como consecuencia de su personalidad jurídica internacional propia. Para ello, deberán concurrir varios elementos: en primer lugar, debe tratarse de un ámbito sobre el que la Unión Europea tenga competencia exclusiva; en segundo lugar, la participación de la Unión Europea en dicha organización o convención internacional no podrá superar las competencias que tiene atribuidas, por lo que habremos de atender al alcance y objeto que tengan; y, en tercer y último lugar, debe estar permitido por las reglas propias de la organización o convención internacional.

En función de la participación que la Unión Europea tenga en las organizaciones internacionales, distinguimos entre aquellas en las que tiene estatuto de observador, aquellas en las que tiene competencia exclusiva y participa con exclusión de los Estados miembros, y aquellas en las que participa de manera conjunta con los Estados miembros.

#### **12.4. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)**

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se configura como uno de los ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea que se ve excepcionado de las reglas generales que la rigen, ya que originalmente fue considerado como uno de los tres pilares en los que se fundamentaban las Comunidades y que, junto con la Cooperación en Asuntos de Justicia y Asuntos de Interior (CAJAI), conformaba la vertiente intergubernamental de las Comunidades Europeas en oposición al pilar comunitario.

Con la reforma del Tratado de Lisboa se eliminó la estructura de pilares y, si bien la CAJAI casi ha sido asimilada al ámbito comunitario, en el caso de la PESC siguen existiendo diversas peculiaridades. Consecuentemente, además de las disposiciones generales sobre la acción exterior de la Unión Europea que encontrábamos en los artículos 21 y 22 TUE; debemos hacer referencia a las disposiciones específicas sobre la PESC que están contenidas en los artículos 23 a 46 TUE, dentro de los cuales debemos realizar una distinción en cuanto a la Política Común de Seguridad y Defensa (artículos 42 a 46).

El artículo 2.4 TFUE establece que:

*La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.*

El artículo 23 TUE comienza extendiendo a la PESC los principios y objetivos que hemos estudiado sobre la acción exterior de la Unión Europea con carácter general. Tras ello, el artículo 24 TUE se encarga de determinar el ámbito material y las reglas generales de funcionamiento de la PESC:

1. *La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.*

*La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

2. *En el marco de los principios y de los objetivos de su acción exterior, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros.*
3. *Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito.*

Podemos comprobar que la definición del ámbito material de la PESC que establece este precepto no es concreta, por lo que debemos detenernos para precisarlo.

En primer lugar, debemos excluir todos aquellos aspectos de la acción exterior cuya competencia haya sido atribuida a la Unión Europea mediante la inclusión en los artículos 3 a 6 TFUE, como podemos extraer de lo dispuesto en el artículo 40 TUE:

*La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo.*

En segundo lugar, hemos de tener en cuenta que el contenido de los siguientes artículos no establece de manera expresa los ámbitos que resultan incluidos en la PESC, sino que determina una serie de cauces procedimentales para que sean las Instituciones de la Unión Europea las que los determinen y, en este sentido, el artículo 26 TUE establece que:

1. *El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias.*

*Si un acontecimiento internacional así lo exige, el Presidente del Consejo Europeo convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para definir las líneas estratégicas de la política de la Unión ante dicho acontecimiento.*

2. *Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política.*

*El Consejo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad velarán por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.*

3. *La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, utilizando los medios nacionales y los de la Unión.*

De manera concreta, la PCSD es definida por los dos primeros apartados del artículo 42 TUE:

1. *La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa*

*basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.*

2. *La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

*La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.*

Las peculiaridades a la hora de materializar la PESC y la posibilidad de que existan contradicciones con la política exterior general de la Unión Europea también pueden ser vislumbradas por lo dispuesto en el artículo 25 TUE:

*La Unión dirigirá la política exterior y de seguridad común:*

- a) *definiendo sus orientaciones generales;*
- b) *adoptando decisiones por las que se establezcan:*
  - i) *las acciones que va a realizar la Unión;*
  - ii) *las posiciones que va a adoptar la Unión,*
  - iii) *las modalidades de ejecución de las decisiones contempladas en los incisos i) y ii); y*
- c) *fortaleciendo la cooperación sistemática entre los Estados miembros para llevar a cabo sus políticas.*

Precisamente por este motivo, el segundo párrafo del artículo 21.3 TUE establece que:

*La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.*

Además de las obligaciones generales que nacen de los preceptos que hemos recogido más arriba, existe una serie de obligaciones concretas para los Estados miembros en el ámbito de la PESC, derivadas de los artículos 32<sup>68</sup>, 34<sup>69</sup> y 35<sup>70</sup> TUE.

Finalmente, nos referiremos al marco jurídico de la PESC y, para ello, haremos hincapié en su arquitectura institucional y en las reglas para la adopción de decisiones.

En primer lugar, debemos matizar que el marco institucional único que propugnaba el artículo 13.1 TUE debe ser puntualizado en el ámbito de la PESC por diversas razones: excepcióna la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (24.1 TUE y 275 TFUE), sin perjuicio de que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión con terceros Estados y otras organizaciones internacionales en el ámbito de la PESC sí que puedan ser controlados por el TJUE; excepcióna la competencia del Tribunal de Cuentas en las *operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad* (41.2 TUE); y el reparto de competencias entre las

68 El artículo 32 TUE establece que:

*Los Estados miembros se consultarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común. Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Los Estados miembros serán solidarios entre sí.*

*Cuando el Consejo Europeo o el Consejo haya establecido un enfoque común de la Unión en el sentido del párrafo primero, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros coordinarán su actuación en el seno del Consejo.*

*Las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y ante las organizaciones internacionales cooperarán entre sí y contribuirán a la formulación y puesta en práctica del enfoque común.*

69 El artículo 34 TUE establece que:

*1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación.*

*En las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquellos que participen defenderán las posiciones de la Unión.*

*2. De conformidad con el apartado 3 del artículo 24, los Estados miembros representados en organizaciones internacionales o en conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros mantendrán informados a los demás, así como al Alto Representante, sobre cualquier cuestión de interés común.*

*Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros y al Alto Representante. Los Estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.*

*Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de este pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión.*

70 El artículo 35 TUE establece que:

*Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión adoptadas en virtud del presente capítulo.*

*Intensificarán su cooperación intercambiando información y procediendo a valoraciones comunes.*

*Contribuirán a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección en el territorio de terceros países, establecido en la letra c) del apartado 2 del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las medidas adoptadas en aplicación del artículo 23 de dicho Tratado.*

Instituciones de la Unión dista mucho del esquema general que hemos visto en los temas anteriores.

En segundo lugar, nos referiremos a las normas relativas a la adopción de decisiones, condicionadas por el intergubernalismo que caracteriza a la PESC. La regla general en este ámbito es la unanimidad y, pese a que existen materias que pueden ser decididas por la regla de la mayoría, esto requiere un consenso previo e incluso existen opciones de veto de los Estados miembros.

Estas reglas están recogidas en el artículo 31 TUE:

1. *El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos.*

*En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.*

2. *Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará por mayoría cualificada:*
  - *una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22;*
  - *una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante;*
  - *cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión;*
  - *la designación de un representante especial de conformidad con el artículo 33.*

*Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para este. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad.*

3. *El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2.*
4. *Los apartados 2 y 3 no se aplicarán a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.*
5. *En lo que se refiere a cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.*

## TEMA 13

### EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

- 13.1. LA COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA
- 13.2. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA
- 13.3. EL “SISTEMA SCHENGEN” COMO PARTE DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

#### 13.1. LA COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA

La cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) en el seno del proceso de integración europeo estuvo caracterizada en un principio por la intergubernamentalidad, con la firma de distintos convenios en materias como la lucha contra el terrorismo o la ejecución de sentencias penales.

El instrumento que resulta más representativo en este sentido es el denominado *Espacio Schengen*, creado por el *Acuerdo de Schengen* (1985) y desarrollado años más tarde por el *Convenio para la aplicación del Acuerdo de Schengen*. En un principio únicamente formaban parte de él Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y Alemania; pero de forma paulatina se fueron adhiriendo nuevos Estados miembros, así como Estados que no formaban parte del proceso de integración. Se configura como un espacio sin fronteras interiores entre sus miembros para alcanzar la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales sin que existan restricciones; que iba acompañado de unas fronteras exteriores comunes respecto de los Estados que no formaban parte de él; y que estaba caracterizado por la lucha contra la delincuencia a través de mecanismos que fortalecen el sistema judicial común y la cooperación policial.

El Tratado de Maastricht logró incorporar la CAJI a la Unión Europea, pero como consecuencia de las suspicacias que levanta una materia tan sensible como la justicia y los asuntos de interior, acabó por ser regulado como uno de los pilares intergubernamentales a los que nos referíamos en la lección primera. Como resultado de ello, seguía estando regido por la intergubernamentalidad, así como también permanecía fuera del alcance de las competencias del Tribunal de Justicia; pero tras su inclusión en el Tratado de la Unión Europea, que supuso su incorporación formal en el marco de la Unión Europea, pasó a estar sometido al principio de unidad institucional.

El siguiente avance en este ámbito se produjo con el Tratado de Ámsterdam, con la inclusión parcial de la CAJI en el ámbito comunitario, la reforma de la parte intergubernamental para hacerla más operativa, y la integración del acervo de Schengen a la Unión Europea, lo

que produjo la inclusión de contenidos de tipo material dentro de la CAJI. La contraparte de estos avances se produjo por estas diferencias a las que nos referíamos antes, de modo que se previeron regímenes especiales respecto de determinados Estados.

El Tratado de Ámsterdam formulaba ya en el antiguo artículo 2 TUE el concepto de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ); pero teniendo en cuenta esa doble naturaleza de la que hablábamos: la parte comunitarizada fue incorporada en el Título IV del TCE; mientras que la parte intergubernamental permaneció en el Título VI del TUE. Sin embargo, la acción política de la Unión Europea trataba de salvar esta diferencia otorgándole un único objetivo al ELSJ, pero tuvo poco éxito porque la existencia de estos regímenes jurídicos diferenciados –por ejemplo, los previstos para Dinamarca o Irlanda– hacía surgir numerosos problemas.

### 13.2. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El nonato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa intentaba poner fin a los problemas que acabamos de señalar, pero como vimos en la primera lección este no llegó a ser ratificado. Sin embargo, este espíritu continuó poco después con la reforma del Tratado de Lisboa, que incorporó gran parte de los avances que preveía el proyecto constitucional. Actualmente el artículo 3.2 TUE establece que:

*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.*

Por otra parte, el artículo 67 TFUE se encarga de establecer las líneas generales del ELSJ:

- 1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.*
- 2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.*
- 3. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.*

4. *La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.*

Las materias recogidas en los distintos apartados de este artículo ven desarrollado su contenido en los capítulos del Título V del TFUE:

- Capítulo 1: *Disposiciones generales.*
- Capítulo 2: *Políticas sobre controles en las fronteras.*
- Capítulo 3: *Cooperación judicial en materia civil.*
- Capítulo 4: *Cooperación judicial en materia penal.*
- Capítulo 5: *Cooperación policial.*

El Tratado de Lisboa consiguió la casi total comunitarización del ELSJ, que en la actualidad es recogido como una de las materias sobre las que tienen competencias compartidas la Unión Europea y los Estados miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1. j) TFUE. Los principales efectos que se han derivado de la comunitarización son: la aplicación de los distintos principios que vimos en la lección décima –por ejemplo, el de primacía– al ámbito del ELSJ; la unificación en cuanto al procedimiento legislativo, con una ampliación de los ámbitos en los que los actos son adoptados por la vía ordinaria; la inclusión de esta materia entre las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; así como una ordenación de la anterior regulación fragmentada.

Más allá de las regulaciones concretas que contienen los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto, nos centraremos en las disposiciones generales contenidas en el capítulo primero.

El artículo 68 TFUE encarga al Consejo Europeo la tarea de definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ELSJ.

Respecto de las materias contenidas en los capítulos cuarto y quinto, el artículo 69 TFUE se refiere a la importancia del respeto del principio de subsidiariedad y al papel de los Parlamentos nacionales en este procedimiento de control.

El artículo 72 TFUE establece dos ámbitos que aún se encuentran al margen de este proceso de comunitarización del que venimos hablando:

*El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.*

En relación con la lucha contra el terrorismo, el artículo 75 TFUE establece que:

*Cuando sea necesario para lograr los objetivos enunciados en el artículo 67, en lo que se refiere a la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él*

*relacionadas, el Parlamento Europeo y el Consejo definirán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, un marco de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.*

*El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, medidas para aplicar el marco mencionado en el párrafo primero.*

*Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.*

Finalmente, la adopción de los actos en materia de ELSJ está regulada por el artículo 76 TFUE:

*Los actos contemplados en los capítulos 4 y 5, así como las medidas mencionadas en el artículo 74 que garanticen la cooperación administrativa en los ámbitos a que se refieren esos capítulos, se adoptarán:*

- a) a propuesta de la Comisión, o*
- b) por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros.*

En cuanto a las especialidades que el ELSJ presenta en el procedimiento decisorio, podemos señalar varios elementos característicos: existen numerosos actos que deben ser adoptados por un procedimiento legislativo especial, teniendo en cuenta además que es muy habitual que únicamente se exija la consulta al Parlamento Europeo (y no la aprobación); se ha introducido la posibilidad de que los Estados miembros, cuando consideren que una directiva en materia de aproximación de legislaciones penales –tanto procesales como sustantivas– afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, puedan suspender el procedimiento legislativo ordinario para que la cuestión sea elevada al Consejo Europeo; y también pervive la iniciativa normativa de los Estados miembros en materia de cooperación policial y judicial penal.

El procedimiento de remisión al Consejo Europeo está contenido en el artículo 82.3 TFUE:

*Cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva contemplada en el apartado 2 afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación, y en caso de que se alcance un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario.*

*Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de*

*directiva de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.*

Este mismo procedimiento está previsto en el artículo 83.3 TFUE, pero en esta ocasión se refiere a las directivas completadas en los apartados 1 o 2 de dicho precepto. Y lo mismo ocurre, de forma similar, respecto de la posibilidad de crear una Fiscalía Europea (86.1 TFUE) o en relación con las medidas de cooperación policial operativa (87.3 TFUE).

### 13.3. EL “SISTEMA SCHENGEN” COMO PARTE DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Cuando el Tratado de Ámsterdam incorporó el acervo Schengen a la Unión Europea, el primero de los problemas que surgieron se derivaba de la participación desigual de los distintos Estados miembros. Como resultado, optaron por canalizar los avances en esta materia por la vía de la cooperación reforzada, según lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo n.º 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Pero este supuesto no se configura como una de las cooperaciones reforzadas al uso: como veíamos al explicar las cooperaciones reforzadas, estas no son incorporadas al acervo comunitario y, por este motivo, no deben ser asumidas por aquellos Estados miembros que se adhieran a la Unión Europea; pero, a diferencia de esto, el conjunto de acuerdos adoptados a través de la cooperación reforzada en materia del ELSJ –también conocido como *acervo Schengen*– sí que debe ser aceptado por aquellos Estados que se adhieran a la Unión Europea, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Protocolo n.º 19:

*A efectos de las negociaciones para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, se considerará que el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión.*

Finalmente, en cuanto a la participación de los Estados que no forman parte de la Unión Europea, hablamos de Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein. En este caso, la articulación se ha producido a través de la celebración de tratados internacionales con dichos Estados.



# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

- Barroso Márquez, J. F., y Moreno González, G. (2021): “Tema 12: Nuevos retos para la Unión: crisis económica, Brexit e incertidumbre en las puertas de la nueva década”, en Bermejo Batanero, F. (2021). *Historia Jurídica de la Integración Europea*, Madrid, Dykinson.
- Closa, C. (1994). ... ‘E pur si muove: Teorías sobre la integración europea, *Revista de Estudios Políticos*, 85, pp. 339-364.
- Moradiellos, E. (2010). «EUROPA»: UN VOCABLO CON MUCHA HISTORIA (ESPACIAL Y CULTURAL), *Pliegos de Yuste*, 11-12.
- Moreno González, G. (2019). *Estabilidad presupuestaria y constitución: Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Madrid. Tirant lo Blanch.
- Ragone, S. y Barroso Márquez, J. F. (2022). El giro “reactivo” de la identidad europea: condicionamiento de fondos y confianza mutua, *Revista de derecho constitucional europeo*, 37.

## MANUALES GENERALES DE REFERENCIA

- Álvarez García, V. J., y Arias Aparicio, M. F. (2018). *Lecciones de derecho público autonómico, estatal y europeo*. Madrid: Tecnos.
- Bermejo Batanero, F. (2021). *Historia Jurídica de la Integración Europea*, Madrid, Dykinson.
- Escobar Hernández, C. (2020). *Instituciones de la Unión Europea* (3ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- López Castillo, A. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (10ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Sarmiento, D. (2020). *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.

## MARCO NORMATIVO BÁSICO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

- Tratado de la Unión Europea (TUE)
- Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad
- Protocolo (n.º 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

- Protocolo (n.º 3) que constituye el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, de 25 de septiembre de 2012 (\*)
- Protocolo (n.º 7) sobre los Privilegios y las Inmunidades de la Unión Europea
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)
- Protocolo (n.º 30). Sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido
- C(2000) 3164 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000
- Decisión 2009/882/UE del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009
- Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009
- Decisión 2013/2336/UE del Consejo, de 25 de junio de 2013
- Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2018
- Decisión (UE) 2019/853 del Consejo, de 21 de mayo de 2019
- Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993
- Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994
- Directiva 2013/1/UE del Consejo, de 20 de diciembre de 2012
- Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015
- Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001
- Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015
- Reglamento 2019/778 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019

## RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Dictamen 1/91
- Dictamen 2/13
- Dictamen 1/17
- Sentencia 26/62 (*Van Gend en Loos*)
- Sentencia 6/64 (*Costa c. ENEL*)
- Sentencia 1/69 (*Italia c. Comisión*)
- Sentencia 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*)
- Sentencia 4/73 (*Nold*)
- Sentencia 181/73 (*Haegeman*)
- Sentencia 36/74 (*Walrave*)
- Sentencia 41/74 (*Van Duyn*)

- Sentencia 106/77 (*Simmenthal*)
- Sentencias 148/78 (*Ratti*)
- Sentencia 102/79 (*Comisión c. Bélgica*)
- Sentencia 8/81 (*Ursula Becker*)
- Sentencia 283/81 (*CILFIT*)
- Sentencia 231/87 y 129/88 (*Comune di Carpaneto*)
- Sentencia C-70/88 (*Chernobyl*)
- Sentencia C-143/88 y C-92/89 (*Zuckerfabrik*)
- Sentencia C-188/89 (*Foster*)
- Sentencia C-213/89 (*Factortame*)
- Sentencia C-6/90 y C-9/90 (*Franovich y Bonifaci*)
- Sentencia C-46/93 y C-48/93 (*Brasserie du pêcheur c. RFA y Factortame III*)
- Sentencia C-617/10 (*Åkerberg Fransson*)
- Sentencia C-399/11 (*Stefano Melloni*)
- Sentencia C-288/12 (*Comisión c. Hungría*)
- Sentencia C-370/12 (*Pringle*)
- Sentencia C-409/13 (*Consejo c. Comisión*)
- Sentencia C-8/15 P a C-10/15 P (*Ledra Advertising y otros*)
- Sentencia C-404/15 y C-659/15 PPU (*Aranyosi y Caldaru*)
- Sentencia C-413/15 (*Farrell*)
- Sentencia C-601/15 PPU (*JN*)
- Sentencia C-216/18 PPU (*Minister for Justice and Equality c. LM*)
- Sentencia C-416/18 (*PG*)
- Sentencia C-619/18 (*Comisión c. Polonia – Independencia del Tribunal Supremo*)

oleo

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA



manu

124