

# Lecciones básicas

de Derecho e instituciones de la Unión Europea

Colección manuales uex - 76  
(E.E.E.S.)



José Ángel  
Camisón Yagüe (Coord.)

76



**LECCIONES BÁSICAS DE DERECHO**  
**E INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

MANUALES UEX

76

(E.E.E.S.)

Espacio

Europeo

Educación

Superior

JOSÉ ANGEL CAMISÓN YAGÜE (COORDINADOR)  
MARÍA MATILDE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ  
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN  
MARÍA JOSÉ SOSA DÍAZ  
MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ  
JUAN ANTONIO DONCEL LUENGO  
ALBERT NOGUERA FERNÁNDEZ  
MANUEL MORALO ARAGÜETE  
JUAN ANTONIO PAVÓN PÉREZ  
MANUEL MORÁN ROSADO  
JORGE URBANEJA CILLÁN  
ANA GIMÉNEZ-GUERVÓS PÉREZ

# LECCIONES BÁSICAS DE DERECHO E INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA



2011

LECCIONES básicas de Derecho e Instituciones de la Unión Europea / José Ángel Camisón Yagüe (Coord.). — Cáceres : Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, 2011

290 pp. ; 17 x 24 cm. – (Manuales UEX, ISSN 1135-870-X ; 76)  
ISBN 978-84-7723-948-2

1. Unión Europea-Política y gobierno. I. Camisón Yagüe, José Ángel (Coord.).  
II. Sánchez Gutiérrez, M<sup>a</sup> Matilde. III. Rodríguez Barrigón, Juan Manuel.  
IV. Sosa Díaz, M<sup>a</sup> José. V. Salvador Martínez, M<sup>a</sup>. VI. Doncel Luengo, Juan Antonio.  
VII. Noguera Fernández, Albert. VIII. Moralo Aragüete, Manuel.  
IX. Pavón Pérez, Juan Antonio. X. Morán Rosado, Manuel. XI. Urbaneja Cillán, Jorge.  
XII. Giménez-Guervós Pérez, Ana. XIII. Tit. XIV. Serie. XV. Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, ed.

341.176(4-672UE)

---

Este libro ha sido beneficiado con una ayuda del Vicerrectorado de Calidad y Formación Continua de la Universidad de Extremadura, en la modalidad B.2 para la elaboración de manuales de apoyo a la docencia de la Convocatoria de Ayudas para la adaptación de la UEX al EEES.

---

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA



UNIÓN EUROPEA  
Fondo Social Europeo

JUNTA DE EXTREMADURA

© Los autores

© Universidad de Extremadura para esta 1<sup>a</sup> edición

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones  
C/ Caldereros, 2 - Planta 2<sup>a</sup>. 10071 Cáceres (España)  
Tel. 927 257 041 ; Fax 927 257 046  
E-mail: [publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)  
<http://www.unex.es/publicaciones>

ISSN 1135-870-X

ISBN 978-84-7723-948-2

Depósito Legal CC-1186-2011

*Impreso en España - Printed in Spain*

*Maquetación e impresión: Control P - Cáceres - 927 233 223 - [www.control-p.eu](http://www.control-p.eu)*

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

# PRÓLOGO

La presente obra es fruto del trabajo y la coordinación de varios Profesores y Profesoras de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Todos ellos coincidieron en la necesidad de elaborar una serie de materiales docentes que, adaptados al Tratado de Lisboa y a las nuevas metodologías y organizaciones docentes derivadas del EEES, sirvieran a los estudiantes del Derecho de la Unión Europea para adquirir los conocimientos básicos y fundamentales de esta disciplina.

Los materiales docentes que aquí se presentan pretenden ser un texto de ayuda y consulta para aquellos que se acercan al Derecho de la Unión Europea; en ellos no sólo se contienen los conceptos básicos de la materia, sino que se han añadido a éstos, al hilo de la filosofía que preside la implantación del EEES, una serie de actividades didácticas y formativas específicamente orientadas al estudiante, y que le han de servir como instrumento para poder asentar sus conocimientos mediante la realización de prácticas y autoevaluaciones.

Es preciso hacer constar mi mas sincero agradecimiento por su dedicación y esfuerzos, a todos aquellos que han participado en la elaboración de esta obra; en primer lugar, a la Profa. Sosa Díaz, que ha supervisado pedagógicamente todos los trabajos; en segundo lugar, a los autores de los diversos materiales, Prof. Juan Antonio Doncel Luengo, Prof. Manuel Morán Rosado, Profa. Dra. M<sup>ª</sup>. Matilde Sánchez Gutiérrez, Prof. Dr. Albert Noguera, Prof. Manuel Moralo Aragüete, Prof. Dr. Juan Manuel Rodríguez Barrigón, Profa. Dra. María Salvador Martínez, Prof. Juan Antonio Pavón Pérez, Jorge Urbaneja Cillán y a Ana Giménez-Guervós Pérez, quien fuera, además, becaria de colaboración asociada al proyecto.

Finalmente, quiero aprovechar la oportunidad para agradecer la ayuda concedida por el Vicerrectorado de Calidad de la UEx para la elaboración de estos materiales y, también, la colaboración prestada por el Servicio de Publicaciones de la Uex en la publicación de esta obra colectiva.

Dr. José Angel Camisón Yagüe. Coordinador  
Cáceres, a 27 de octubre de 2011



# ÍNDICE GENERAL

## ÍNDICE

	PRÓLOGO	7
0.	GUIA DIDÁCTICA <i>Profa. María José Sosa Díaz</i>	11
1.	ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA <i>Profa. Dra. M<sup>º</sup>. Matilde Sánchez Gutiérrez</i>	25
2.	LA CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA <i>Prof. Dr. Manuel Morán Rosado</i>	37
3.	LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN <i>Prof. Dr. José Angel Camisón Yagüe</i>	49
4.	EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO <i>Prof. Juan Antonio Doncel Luengo</i>	71
5.	LA COMISIÓN <i>Prof. Manuel Moralo Aragüete</i>	83
6.	EL PARLAMENTO EUROPEO <i>Prof. Dr. Albert Noguera Fernández</i>	107
7.	EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA <i>Prof. Manuel Moralo Aragüete</i>	119
8.	EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA <i>Profa. Dra. M<sup>º</sup>. Matilde Sánchez Gutiérrez</i>	143
9.	LOS PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN SUS RELACIONES CON LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS <i>Prof Dr. José Angel Camisón Yagüe</i>	159
10.	EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA <i>Prof. Dr. Juan Manuel Rodríguez Barrigón</i>	169

# Í N D I C E

11.	LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA <i>Jorge Urbaneja Cillán</i>	195
	TEMA AUXILIAR 1. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO <i>Profa. Dra. María Salvador Martínez</i>	221
	TEMA AUXILIAR 2. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UE <i>Ana Giménez-Guervós Pérez</i>	231
	TEMA AUXILIAR 3. EL MERCADO ÚNICO INTERIOR Y LAS LIBERTADES COMUNITARIAS BÁSICAS <i>Prof. Juan Antonio Pavón Pérez</i>	255

# TEMA 0

## GUÍA DIDÁCTICA

Profa. María José Sosa Díaz

### ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN (propósito, utilidad y partes)
2. DATOS INFORMATIVOS DE LA ASIGNATURA
3. JUSTIFICACIÓN DEL MATERIAL
4. OBJETIVOS
5. COMPETENCIAS
6. CONTENIDOS
7. DESCRIPCIÓN DEL MATERIAL
8. ORIENTACIONES DEL ESTUDIO DE LA ASIGNATURA
  - 8.1. El estudio del contenido
  - 8.2. Realizar un mapa conceptual
  - 8.3. Resolución de las prácticas

### 1. PRESENTACIÓN

La propuesta didáctica que tiene en sus manos, aborda el conjunto de contenidos mínimos, así como actividades prácticas y otros materiales para facilitar el estudio de la asignatura de “Derecho e Instituciones de la Unión Europea” perteneciente al Grado de Derecho de la Universidad de Extremadura.

Así pues, este material pretende realizar un acercamiento al conocimiento básico de dicha asignatura, estableciéndose como un instrumento de apoyo, y elaborado con el propósito de orientar tanto al alumnado como al profesorado, en el trabajo de los contenidos, recursos y actividades presentes a lo largo de las unidades didácticas, apoyando, de esta manera, el desarrollo, profundización, evaluación y reforzamiento del aprendizaje.

Considerando que la resolución de problemas constituye un punto importante de la actividad del Derecho y, en consecuencia, debe ocupar un lugar central desde los niveles más elementales, todos los contenidos son trabajados a través de situaciones prácticas como la lectura de una sentencia o la resolución de un caso práctico. Por tanto, en cada unidad se presentan tanto contenido teórico que establecen el conocimiento básico de la asignatura, así como una práctica donde se plantean situaciones y contextos cotidianos, a través de los que se invita a alumnas y alumnos a reflexionar y resolver cuestiones, y que permiten activar sus experiencias y conocimientos previos con respecto al contenido que se trabaja.

De esta forma, consideramos que el presente material propicia altos aprendizajes significativos a través de actividades contextualizadas, prácticas, realistas, con apoyo de material concreto y con la utilización de los recursos que ofrece el texto.

En esta guía, se indican además otros recursos importantes para orientar el estudio del alumnado, entre ellos podemos encontrar la selección de palabras claves y de ideas fundamentales al terminar cada tema, que dan información sobre las cuestiones esenciales del contenido teórico y las relaciones conceptuales que se dan entre sí.

También debido a que el proceso de evaluación de los aprendizajes es parte fundamental en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se sugieren autoevaluaciones al final de cada Unidad Didáctica con el objetivo de conocer cómo se está desarrollando el aprendizaje y que los estudiantes puedan identificar los conocimientos que han adquirido.

Por último, se ofrecen orientaciones para el estudio del material. Estas orientaciones se estructurarán en tres pasos que el discente debe realizar para un adecuado aprendizaje:

1. *El estudio del contenido*: en este apartado se especifica los pasos o etapas que el estudiante debe llevar a cabo para el estudio de un texto
2. *Realizar un mapa conceptual*: se explica las características de un mapa conceptual y los pasos a seguir para su elaboración.
3. *Resolución de las prácticas*: en ella se darán indicaciones paso a paso respecto a los procedimientos que se deben llevar a cabo para la resolución de problemas y el desarrollo de las prácticas o otras actividades propuestas, y potenciar así el desarrollo de las habilidades y competencias previstas que deben adquirir el alumnado.

## 2. DATOS INFORMATIVOS DE LA ASIGNATURA

Identificación y características de la asignatura			
<b>Código</b>	500146	<b>ECTS</b>	6
<b>Denominación</b>	Derecho e Instituciones de la Unión Europea		
<b>Titulaciones</b>	Grado de Derecho		
<b>Centro</b>	Facultad de Derecho		
<b>Semestre</b>	2º	<b>Carácter</b>	Obligatoria
<b>Módulo</b>	Derecho de la Unión Europea		
<b>Materia</b>	Derecho e Instituciones de la Unión Europea		
<b>Áreas de conocimiento</b>	Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Derecho Administrativo Derecho Constitucional		
<b>Departamento</b>	Derecho Público		

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL MATERIAL

Como se sabe, la Unión Europea conforma el marco político económico y jurídico de referencia para nuestro Estado. Este hecho demanda que el estudio de la Unión Europea, su funcionamiento, sus instituciones y sus políticas constituya uno de los elementos básicos en la formación de todo estudiante universitario en España, fundamentalmente de aquellos que orientan su formación al mundo del Derecho, la Economía o la Empresa. Por este motivo, todos los planes de estudio del nuevo *Grado en Derecho*, del *Grado de Administración y Gestión Pública (AGP)*, y de los *Dobles Grados en Derecho y Administración de Empresas* de la Universidad de Extremadura (UEX) han incluido una asignatura obligatoria directamente dedicada al estudio y aprendizaje del Derecho Comunitario, bajo la denominación “Derecho de la Unión Europea”.

La asignatura de “Instituciones de Derecho de la Unión Europea”, de temática similar a la introducida en los planes de estudio de los nuevos títulos de Grado, tradicionalmente se ha venido impartiendo en la Facultad de Derecho de la UEx en el plan de estudios de *Graduado en Gestión y Administración Pública* y en el de *Licenciado en Derecho*. (Ambas titulaciones serán sustituidas por los nuevos *Grados en Derecho y AGP*).

Asimismo, desde el año 2006 el área de Derecho Constitucional ha venido ofertando una asignatura de libre elección pura abierta a los estudiantes de la UEx, al objeto de proporcionar formación e información sobre la Unión Europea, sus instituciones y sus políticas, y, fundamentalmente, sobre el desarrollo constitucional de la Unión, que a día de hoy tiene su último jalón en el Tratado de Lisboa, ya en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Dicha asignatura ha tenido un importante número matriculados, provenientes no sólo de la Licenciatura en Derecho o de la Diplomatura en Gestión y Administración Pública, sino también de otras titulaciones que van desde Empresariales y Turismo a Enfermería.

La existencia de un significativo número de asignaturas destinadas al aprendizaje y estudio de la Unión Europea, todas ellas con un importante número de alumnos matriculados y la importancia de los conocimientos sobre la materia y su relevancia en el mundo de hoy justifican de manera suficiente el interés en la elaboración de unos materiales docentes conjuntos de referencia, que puedan estar a disposición del alumnado de la UEx que cursen las asignaturas indicadas.

En este punto es preciso subrayar que debido a las modificaciones introducidas recientemente por el Tratado de Lisboa, todos los materiales docentes y didácticos que hasta la fecha venían siendo utilizados han quedado relativamente desactualizados. El momento histórico actual por el que atraviesa el Derecho de la Unión Europea exige una reelaboración de los materiales docentes, que al mismo tiempo conduce a los Profesores participantes a reciclarse en la materia y también a ampliar sus conocimientos.

Además, el material didáctico que se propone se basa en la multidisciplinariedad, ya que intervienen cuatro áreas de conocimiento, y que han producido sinergias e interrelaciones productivas entre los profesores encargados de la elaboración de los materiales. De esta forma, el material didáctico que tiene en sus manos es fruto del trabajo de cooperación y

coordinación, sobre la asignatura “Derecho de la Unión Europea”, de un grupo de profesores de las Áreas de Derecho Administrativo, Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional, y que ha dado como resultado la elaboración de una ficha conjunta de la asignatura, cuya docencia puede ser impartida por las tres áreas referidas.

Por otra parte, es necesario significar que estos materiales también son un importante material de referencia a todos aquellos alumnos y alumnas de las titulaciones a extinguir, especialmente de aquellos que deban cursar las asignaturas de Derecho Comunitario e Instituciones de la Unión Europea de los títulos de Diplomado en Gestión y Administración Pública y Licenciado en Derecho sin docencia.

#### 4. OBJETIVOS

A continuación se presentan los objetivos que permiten al estudiante identificar los requerimientos básicos a los que debe prestar atención a fin de orientar el aprendizaje.

1. Dominar las principales funciones y características del proceso de integración europea.
2. Entender el funcionamiento institucional de la Unión Europea.
3. Conocer, analizar e interpretar el sistema normativo de la Unión Europea.
4. Observar, examinar y comprender el modelo de atribución de derechos y libertades.
5. Saber y comparar los modelos de protección de los derechos especialmente los de naturaleza jurisdiccional.
6. Reconocer y profundizar en las principales políticas comunitarias.
7. Aprender e indagar en los principales campos de cooperación intergubernamental, y la comprensión de la cooperación reforzada.
8. Desarrollar análisis crítico sobre las materias objeto de análisis.

#### 5. COMPETENCIAS

La incorporación de competencias básicas a la Educación Superior permite poner el acento en aquellos aprendizajes teóricos que se consideran imprescindibles, sino también de la adquisición de habilidades y destrezas desde un planteamiento integrador y orientado a la aplicación de los saberes adquiridos. De ahí su carácter básico. Por tanto seguidamente se proponen todas aquellas competencias que debe haber desarrollado el estudiante al finalizar la asignatura.

##### A) *Competencias básicas*

- C1. Que los estudiantes adquieran conocimientos y capacidad de comprensión en materia jurídica, partiendo de la base de la educación secundaria general, y puedan

alcanzar mediante los diferentes soportes materiales como los libros de texto avanzados, la docencia, la práctica, y la asistencia tutorial, los conocimientos jurídicos necesarios, incluidos los procedentes de la vanguardia del campo jurídico.

- C5. Transmisión de información, ideas, problemas y soluciones, de tal manera que la expresividad técnica se adapte a las necesidades del destinatario de sus servicios profesionales.

*B) Competencias transversales instrumentales*

- C7. Capacidad de análisis, síntesis y exposición.  
 C8. Comunicación oral y escrita en lengua nativa.  
 C9. Capacidad de resolución de problemas.  
 C11. Conocimientos de informática, manejo de los principales instrumentos informáticos y dominio de las TIC's.

*C) Competencias transversales interpersonales*

- C12. Pensamiento y razonamiento crítico.  
 C14. Respeto a los derechos fundamentales, respeto a la igualdad entre hombres y mujeres y respeto a las minorías.  
 C15. Capacidad de trabajo en equipo.  
 C17. Adaptación a nuevas situaciones y creatividad en la resolución de problemas y conflictos.

*D) Competencias específicas*

- C20. Conseguir la percepción del carácter unitario del ordenamiento jurídico y la necesaria visión interdisciplinar de los problemas jurídicos.  
 C21. Capacidad para utilizar los principios y valores constitucionales como herramienta de trabajo en la interpretación del ordenamiento jurídico.  
 C22. Capacidad para el manejo de fuentes jurídicas legales, jurisprudenciales y doctrinales.  
 C23. Desarrollo de la oratoria jurídica y capacidad de expresarse apropiadamente ante un auditorio.  
 C24. Capacidad de leer e interpretar textos jurídicos.  
 C25. Capacidad de redactar escritos jurídicos.  
 C27. Capacidad para utilizar la red informática en la obtención de datos e información jurídicamente relevante.  
 C28. Adquisición de una conciencia crítica en el análisis del ordenamiento jurídico y desarrollo de la dialéctica jurídica.

C31. Comprensión y conocimiento de las principales instituciones jurídicas públicas y privadas.

C32. Comprensión de las diferentes formas de creación de Derecho, su evolución histórica y su realidad actual.

C33. Conocer, comprender e interpretar las normas básicas, la jurisprudencia relevante y la doctrina de cada materia.

C34. Capacidad para reconocer y solucionar conflictos y problemas mediante instrumentos jurídicos.

*E) Concreción del nivel de exigencias de las competencias específicas*

1. Utilizar con corrección y fluidez, tanto oral como escrita, el lenguaje técnico jurídico básico en el ámbito del derecho civil, del derecho administrativo, del derecho constitucional y del derecho internacional.
2. Conocimiento y dominio de los contenidos básicos del derecho que permitan al alumno poder continuar exitosamente el grado en Derecho.
4. Conocimiento y dominio del Derecho de la persona.
5. Conocer y clasificar el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico.
6. Conocimiento y dominio de los contenidos básicos de la Teoría del Estado y de la Constitución, de las instituciones básicas del Estado y su funcionamiento.
7. Analizar, clasificar y relacionar los regímenes constitucionales y las constituciones de diferentes países.
8. Conocimiento y dominio de los conceptos básicos de Derecho Administrativo y de la Administración Pública.
11. Conocimiento y dominio de los contenidos básicos sobre el proceso de integración europea, la arquitectura institucional de la Unión Europea, su sistema de fuentes y su sistema de competencias, las políticas y libertades comunitarias y las políticas intergubernamentales de la Unión.
12. Utilización de instrumentos informáticos y de la red para obtener datos e información jurídica básicos en la resolución de casos prácticos en el ámbito del Derecho de la Unión Europea.
13. Realización de comentarios de textos jurídicos básicos en el ámbito de la Unión Europea.
14. Elaboración y redacción de ensayos breves y básicos (preguntas de desarrollo, comentarios, resúmenes, trabajos, etc.) sobre el Derecho de la Unión Europea.

## 6. CONTENIDOS

Se presenta a continuación de forma esquemática y resumida al alumno todos los puntos fundamentales de que consta cada Tema o Unidad Didáctica correspondiente, facilitando así su acceso o bien su reforzamiento.

### **Parte I. Antecedentes y Evolución de la UE. Caracterización general de la UE. La ciudadanía de la UE.**

#### ***Tema 1: Antecedentes y evolución de la Unión Europea.***

- 1.1. Cooperación e integración en el Continente Europeo. La génesis de las Comunidades Europeas.
- 1.2. Evolución de la construcción de la Unión Europea.

#### ***Tema 2: La caracterización general de la Unión Europea.***

- 2.1. La estructura normativa de la Unión Europea. Su naturaleza.
- 2.2. La personalidad jurídica de la Unión Europea.
- 2.3. Los valores, objetivos y principios de la Unión Europea.
- 2.4. La cooperación reforzada. Principios, condiciones y procedimiento.
- 2.5. La adhesión a la Unión Europea.
- 2.6. Las competencias de las Instituciones comunitarias y su relación con las competencias de los Estados miembros.

#### ***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.

### **Parte II. Las Instituciones de la Unión Europea**

#### ***Tema 4: El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo Europeo y el Consejo.***

- 4.1. Características del sistema institucional de la Unión Europea. El equilibrio institucional.
- 4.2. La institucionalización del Consejo Europeo.
- 4.3. Organización y funciones del Consejo Europeo.
- 4.4. Consejo: Composición, naturaleza y funcionamiento. La presidencia. El COREPER.
- 4.5. Las competencias del Consejo.
- 4.6. Las reglas de adopción de acuerdos y los procedimientos de votación.

#### ***Tema 5: La Comisión.***

- 5.1. Composición y naturaleza.
- 5.2. El nombramiento de los miembros de la Comisión. Duración de su mandato y cese.
- 5.3. Funcionamiento y organización interna.
- 5.4. Las competencias de la Comisión.

**Tema 6: El Parlamento Europeo.**

- 6.1. Naturaleza y composición. La elección de los miembros del parlamento Europeo.
- 6.2. Los poderes de control político del Parlamento Europeo.
- 6.3. Los poderes del Parlamento Europeo en el proceso normativo.
- 6.4. Otras funciones del Parlamento Europeo.

**Tema 7: El Tribunal de Justicia y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea.**

- 7.1. Naturaleza y composición del Tribunal de Justicia.
- 7.2. Organización y funcionamiento: El Tribunal de Justicia, El Tribunal General y los Tribunales especializados.
- 7.3. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 7.4. Las competencias del Tribunal de Justicia. El papel de los jueces nacionales.
- 7.5. Los recursos ante el Tribunal de Justicia.
- 7.6. Las cuestiones prejudiciales.
- 7.7. La competencia consultiva del Tribunal de Justicia.

**Parte III. El ordenamiento jurídico de la UE. Sistema normativo.**

**Tema 8: El sistema de fuentes del Derecho en la Unión Europea.**

- 8.1. Caracteres generales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.
- 8.2. El Derecho originario.
- 8.3. El Derecho derivado: reglamento, directiva, decisión y otras normas y actos.
- 8.4. Las normas internacionales en el sistema de la Unión Europea.

**Tema 9: Los principios del ordenamiento comunitario en sus relaciones con los ordenamientos internos.**

- 9.1. El principio de autonomía del Derecho de la Unión Europea.
- 9.2. El principio de la eficacia directa en el Derecho de la Unión Europea.
- 9.3. El principio de primacía del Derecho de la Unión Europea.
- 9.4. La tutela jurisdiccional del Derecho de la Unión Europea.
- 9.5. El principio de la responsabilidad por incumplimiento.

**Parte IV. Marcos especializados de la UE: El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y las Relaciones exteriores de la Unión Europea.**

**Tema 10: El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.**

- 10.1. La Cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior en la Unión Europea.
- 10.2. La articulación jurídica del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
- 10.3. El “Sistema Schengen” como parte del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
- 10.4. Regímenes especiales.

### Tema 11: **Las relaciones exteriores de la Unión Europea.**

- 11.1. La acción exterior de la Unión Europea. Las competencias de la Unión Europea.
- 11.2. La actividad convencional de la Unión Europea.
- 11.3. La política comercial común y la cooperación al desarrollo.
- 11.4. La Política Exterior y de Seguridad Común.
- 11.5. Ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común.
- 11.6. La estructuración institucional y normativa de la Política Exterior y de Seguridad Común.

**Temas Auxiliares 1, 2 y 3.** Además, a fin de completar el temario de la asignatura se han añadido tres temas auxiliares. El primero se dedica a la figura del Defensor del Pueblo Europeo; el segundo, trata el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones; finalmente el tema auxiliar 3 se dedica a el mercado único y la libertades económicas.

## 7. DESCRIPCIÓN DEL MATERIAL

Teniendo en cuenta todos los elementos anteriormente descritos y en coherencia con todos ellos, se han creado distintos recursos que el alumno tiene a su disposición en el presente material didáctico con el objeto de llegar a un desarrollo adecuado de su aprendizaje de la asignatura que nos atañe. Así pues, describimos seguidamente los diferentes recursos que conforma el material didáctico.

Inicialmente, a modo de introducción de cada Unidad Didáctica se presenta un **índice de contenidos** y una **breve descripción del tema o introducción**, con el objetivo establecer una organización del contenido y de anticipar los puntos más relevantes del mismo. Esto permite al estudiante hacerse una primera idea general sobre lo que va a aprender y contextualizar su aprendizaje.

En el siguiente apartado se ofrece al alumno el **Contenido Teórico** de la asignatura organizada en un cuadro sinóptico que presenta la información de forma clara y concisa.

En algunos temas se ha considerado oportuno añadir un cuadro sinóptico; un resumen esquematizado, que a través de la organización de la información en una tabla con doble entrada, nos proveen de una visión global de los contenidos básicos y de la interrelación que existe entre las ideas que ahí se plantean. Por tanto, el alumno puede visualizar de forma clara la estructura y la organización del contenido expuesto, así como sus elementos principales, facilitando así la memorización por vía visual de los contenidos más relevantes del tema.

El cuadro sinóptico que se presenta en el material didáctico ordena la información desde aquellos contenidos más generales hasta los más particulares utilizando pocas palabras. De este modo, en los compartimentos situados en la parte izquierda se señala el título del tema general a tratar, mientras que tras una breve explicación a partir de los subtítulos, se van desarrollando los contenidos más específicos en las casillas ubicadas en la parte derecha. Así los conceptos básicos quedan claramente definidos.

El contenido teórico, seleccionado y organizado por los especialistas respectivos, que aquí se ofrece pretende realizar un acercamiento al conocimiento básico de dicha asignatura, que el estudiante deberá actualizar, ampliar y/o profundizar en las ideas tratadas en cada una de las unidades didácticas.

Una vez terminado el desarrollo del contenido teórico mediante el cuadro sinóptico se realiza una breve **conclusión** y reflexión de las ideas fundamentales del tema en esa sección. Facilitando así orientaciones para organizar y sintetizar lo aprendido, favoreciendo con ello el análisis y la actitud crítica del discente.

Seguidamente se desarrolla uno de los apartados más importante del material, **la Práctica de la Unidad Didáctica**. En ella se plantean la resolución de problemas, actividades, lecturas de sentencias, casos prácticos o textos donde se desarrollan situaciones y contextos cotidianos a través de los que se invita al estudiante a reflexionar y resolver cuestiones, a fin de facilitarte la toma de conciencia, la generación de pensamientos, e ideas; derivadas de la nueva información, aprendizajes y experiencias adquiridas a través del material estudiado.

Además, las prácticas que se plantean permiten motivar al estudiante en los temas que se han tratado, así como desarrollar un aprendizaje significativo a través de un estudio activo y que permiten activar sus experiencias y conocimientos previos con respecto al contenido que se trabaja y así implementar los distintos conceptos en una práctica real.

El proceso de resolución de las prácticas propuestas, y que debe seguir cada discente, se describe en el apartado 8.3 del presente material, ya que se considera importante que el alumno tenga una estrategia metodológica que oriente la realización de la tarea. Así, el alumno interioriza el método de trabajo que en una situación real debe seguir para una adecuada resolución de un caso o sentencia.

Como en el primer apartado señalamos el proceso de evaluación de los aprendizajes es parte elemental en el proceso de enseñanza-aprendizaje, es por esta razón por la que se ofrece al alumno una sección al final de cada Unidad Didáctica donde podemos encontrar ejercicios de **Autoevaluación** con el objetivo de conocer cómo se está desarrollando el aprendizaje y que los estudiantes puedan identificar los conocimientos que han adquirido. Por tanto, estos ejercicios de autoevaluación permiten determinar al discente el nivel de dominio de las competencias en relación al tema estudiado y orientar su aprendizaje hacia aquellos aspectos que aún no tiene asimilado de manera adecuada.

Por último, en cada Unidad Didáctica se presentan distintos **recursos bibliográficos** que pueden apoyar el estudio del alumno, así como ampliar y complementar la información y el contenido que se está trabajando. Se sugieren títulos de textos y sitios webs, todos ellos comentados por el especialista que lo ha seleccionado, para que así el estudiante tenga una referencia sobre lo que se va a encontrar en dicho recurso recomendado. La bibliografía además se presenta jerarquizada según el nivel de importancia y utilidad que tenga para el estudio de la Unidad Didáctica.

Finalmente se presenta un apartado muy importantes en el presente material, un **Índice de Palabra Clave** del contenido desarrollado en las Unidades Didácticas favoreciendo así que el alumno identifique los contenidos fundamentales de cada uno de los temas, y pero además tenga un registro sobre aquellas páginas del material donde puede encontrar la información necesaria sobre dicho concepto. Estos dos recursos son fundamentales para la elaboración del **mapa conceptual** que se aconseja que el estudiante realice al terminar cada tema, ya que en ellos se señala los conceptos así como los acrónimos y abreviaturas más importantes y la información necesaria para relacionarlos.

## 8. ORIENTACIONES DEL ESTUDIO DE LA ASIGNATURA

El papel del alumno o alumna debe ser de protagonista de su aprendizaje. El estudiante debe llevar a cabo siempre un estudio activo, pero para ello el alumno debe tener unas orientaciones claras sobre qué es lo que tiene que estudiar y cómo lo tiene que estudiar. Ya que no todos los ámbitos del saber deben abordarse de la misma manera, y recomendable que el discente conozca las técnicas y estrategias para el estudio concreto de una determinada disciplina. Es por ello que este material pretende establecer unas orientaciones sobre cómo debe de llevarse a cabo el estudio del presente material didáctico para tener un aprendizaje significativo sobre la asignatura.

Aunque debemos señalar que las orientaciones que aquí se indican no son cerradas, el estudiante debe conocerse a sí mismo, decidir sus propias estrategias y hasta dónde va a profundizar, para vencer por sí mismo las dificultades encontradas en el estudio. Es decir, a pesar de que se estable a continuación unas pautas que mejorarán notablemente el estudio, debe ser el discente el planificador de su propio proceso y del uso de las herramientas que se han puesto a su disposición, pues nadie mejor que él conoce sus habilidades y potencialidades para utilizar unas estrategias u otras. Aún así se recomienda realizar todas y cada una de las actividades que se plantean.

Básicamente, estas orientaciones se estructurarán tres fases del estudio del material por el que el alumno debe pasar para un adecuado aprendizaje:

### 8.1. El estudio del contenido

Para comenzar debemos tener claro que las actividades a desarrollar deben realizarse al propio ritmo del estudiante y en función de la disponibilidad de tiempo. El discente en primer lugar debe ojear el material que tiene en su mano, y planificar un tiempo específico para el estudio de la asignatura. Un aspecto importante para el estudiante es identificar cuáles son los objetivos, las competencias y los contenidos que se le va a exigir. El discente debe tener claro cuáles serán los puntos e ideas fundamentales que se tratarán en cada una de las Unidades Didácticas, las secciones de **Índice de contenido** y la **Breve descripción del tema** pueden ayudarle con esa tarea.

Antes de comenzar el estudio, el alumno se asegurará de disponer de los recursos didácticos adecuados. Es conveniente ubicar la selección de lecturas de la Unidad Didáctica

correspondiente y colocarla a mano. Además de otros materiales que el estudiante crea necesario para el estudio, así como hojas en blanco, lápiz, resaltadores para subrayar/resaltar las ideas más importante del material.

La primera tarea a realizar es una lectura rápida del Unidad Didáctica correspondiente, esta lectura inicial dará una visión general sobre el contenido. En esta fase adquiere el contacto con los elementos que posteriormente memorizaremos e integraremos en nuestro aprendizaje.

Seguidamente, se efectuará una lectura comprensiva de la Unidad Didáctica. En esta segunda lectura se subrayará con diferentes colores:

- Las palabras clave.
- Las ideas centrales o principales.
- Aquellas secundarias que tengan relevancia.

Al realizar la tercera lectura el estudiante incluirá preguntas, ejemplos, comentarios... relativos al tema o al contenido que le resulten importantes o aquellos aspectos que no tengas claros. Buscará y ampliará el significado de las palabras y conceptos, e ideas que desconozca en cualquier otra fuente de información, hazte preguntas sobre el contenido. Para ello puede utilizar la sección de **Bibliografía** comentada. El discente debe acostumbrarse a utilizar los recursos disponibles en las bibliotecas y en Internet, pues en ellos encontrará gran cantidad de información a la que puedes recurrir.

Así pues, tras esta tercera lectura, el alumno comprende completamente lo que lee y comienza a integrar en su memoria –visual y cognitiva -, los contenidos que se desarrollan en la Unidad Didáctica.

Para terminar, esta primera fase del estudio el discente debe sintetizar en ideas fundamentales la gran cantidad de información que ha manejado. Es importante que el alumno realice su propio resumen y establezca sus propias conclusiones. Finalmente puede compararlo con el apartado de **Conclusiones** que se ofrece en cada Unidad Didáctica y para una primera autoevaluación sobre el contenido aprendido. Al terminar el estudio de la asignatura el conjunto de resúmenes de los distintos temas le resultará al estudiante muy positivo como material de repaso.

## 8.2. Realizar un mapa conceptual

Una tarea muy importante para llegar a un aprendizaje significativo es estructurar los contenidos mediante esquemas, mapas conceptuales o otras estrategias o herramientas de organización y jerarquización de conceptos.

Estas estrategias de estudio ayudarán a recordar el contenido y a integrar de manera significativa los nuevos conceptos en los conocimientos previos que poseía anteriormente el estudiante.

Para el estudio de las Unidades Didácticas que se proponen en este material se recomienda la elaboración de **mapas conceptuales** de cada Unidad. Pues la creación de este recurso

nos permite ordenar conceptos, plasmar de forma visual los conocimientos ya adquiridos y descubrir nuevas relaciones entre conceptos.

Realizar un mapa conceptual no es una estrategia sencilla, y depende directamente de cómo se haya realizado el subrayado y la lectura. Por ello en esta fase nos será de gran utilidad la utilización de las estrategias vistas: como localizar las palabras clave, las ideas principales, los esquemas o los resúmenes. En esta tarea puede facilitar el trabajo la consulta de los índices de las **palabras clave** ya que a través de ellos puedes acceder a la información de forma rápida y nos ofrecen pistas sobre las relaciones entre los distintos conceptos.

Los conceptos en un mapa conceptual se ordenan jerárquicamente, ocupando el concepto general la parte superior del mapa, desarrollándose los conceptos más específicos hacia abajo. De forma que los conceptos dentro del mapa se pueden enlazar con referencias cruzadas que muestran cómo todas las partes se interrelacionan.

Las unidades básicas que conforman la estructura de un Mapa Conceptual son:

- A) Conceptos: Los cuales deben ser hechos, objetos, ideas, lugares, seres, y expresan o se etiquetan con palabras o símbolos como nación, cuerpo, familia... Normalmente se encierran en un recuadro o elipse y se conectan entre sí con frases conectoras
- B) Frases conectoras: No son conceptos, sólo sirven de enlace entre los conceptos, habitualmente son verbos o preposiciones. Por ejemplo tenemos: sirven para, son, necesitan, utilizan.
- C) Propositiones: Son las unidades semánticas o de significado que se forman al unir dos o más conceptos con una o más frases conectoras. Generalmente dicen algo de la relación entre dos o más conceptos

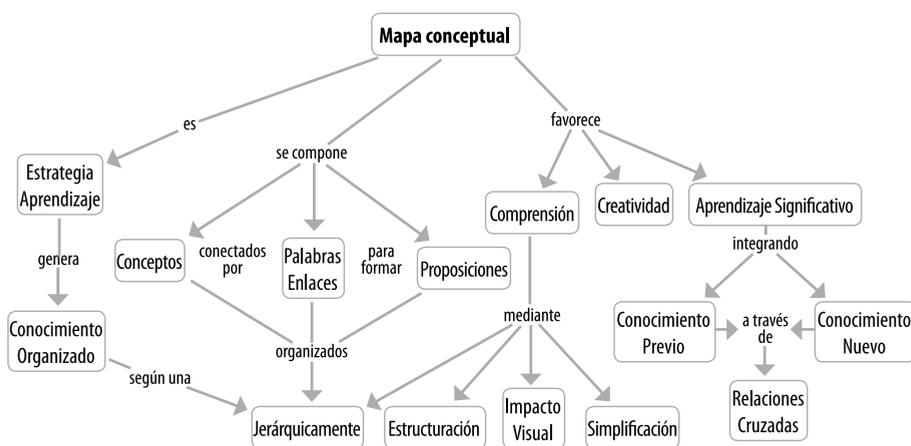


Ilustración 1: Ejemplo de Mapa conceptual

Para la elaboración del mapa conceptual se aconseja seguir los siguientes pasos:

1. Establecer una pregunta o el tema que explicará el mapa.
2. Identificar en el texto las ideas principales que se quieren expresar y señalar las palabras claves (conceptos) presentes en dichas ideas.
3. Seleccionar las palabras más importantes, y otras secundarias que son necesarios para entender dichas ideas.
4. Ordenar jerárquicamente las palabras clave seleccionadas de la más general a la más específica.
5. Revisar el texto e incorporar las ideas o conceptos que se crean necesarios.
6. Construir el mapa conceptual utilizando la jerarquía de palabras como guía, uniendo los conceptos mediante líneas y las palabras-enlaces o conectores que se crean adecuados.
7. Examinar el mapa y descubrir otras relaciones que pueden darse entre los distintos conceptos que encontramos en el mapa inicial, los cuales se unirán también mediante líneas y palabras enlace.
8. El mapa puede ser reelaborado continuamente, a medida que se establecen nuevos conocimientos y se vayan descubriendo otras nuevas relaciones entre conceptos.

### 8.3. Resolución de Prácticas

Cómo se ha señalado anteriormente la resolución de problemas constituye un punto importante de la actividad del Derecho es por ello que el estudiante para terminar el estudio de cada Unidad Didáctica debe trabajar y situaciones prácticas como la lectura de una sentencia o la resolución de un caso práctico con el objetivo de reflexionar y resolver cuestiones, aplicar los nuevos contenidos aprendidos a una situación real.

A continuación, se describe el proceso de resolución de las prácticas propuestas, y que debe seguir cada discente, ya que se considera importante que el alumno tenga una estrategia metodológica que oriente la realización de la tarea. Así, el alumno interioriza el método de trabajo que en una situación real debe seguir para una adecuada resolución de un caso o sentencia.

En primer lugar, el estudiante debe proceder a contextualizar brevemente la problemática contenida en la práctica dentro de la lección en la que se ubica, relacionándola, en su caso, con el contenido de otras lecciones. Y en segundo lugar, siguiendo las claves e indicaciones ofrecidas por el docente, el alumno deberá acudir a la normativa, la jurisprudencia y la doctrina aplicable.

# TEMA 1

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

Profa. Dra. M<sup>a</sup>. Matilde Sánchez Gutiérrez

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL CONTINENTE EUROPEO. LA GÉNESIS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
  - 2.1. La idea de Europa en el pensamiento europeo y los orígenes del proceso de integración hasta el s. XIX
  - 2.2. Los avances del proceso de integración durante el s. XX: años 1900 a 1945
  - 2.3. Los avances del proceso de integración durante el s. XX: años 1945 a 1950
3. EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 3.1. La creación de las Comunidades Europeas. Los Tratados constitutivos
  - 3.2. El proceso de ampliación de las Comunidades Europeas. Los Tratados de Adhesión
  - 3.3. Las modificaciones de los Tratados constitutivos
  - 3.4. La Constitución Europea
  - 3.5. El Tratado de Lisboa
4. CONCLUSIONES
5. PRÁCTICA DEL TEMA
6. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
7. PALABRAS CLAVE
8. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

En este tema se estudia el proceso de integración del que ha surgido la UE.

En primer lugar, se hace referencia a los orígenes y antecedentes de dicho proceso: a la presencia de la idea de Europa y de su integración en el pensamiento europeo desde los s. XV y XVI y a los avances que se realizan en dicha dirección durante los siglos posteriores y hasta la primera mitad del s. XX.

En segundo lugar, se analiza la evolución de la construcción de la UE que es el resultado de un proceso que tiene su origen en la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del s. XX.

1. Este resumen del contenido teórico del tema 1 del Programa de la asignatura "Derecho e Instituciones de la Unión Europea" de la Uex, ha sido elaborado a partir de la bibliografía que se cita y recomienda.

Es un resumen muy general del tema que tiene como finalidad servir de guía y orientar a los alumnos que cursen dicha asignatura en su estudio. Al haberse realizado con fines pedagógicos y para su uso como material didáctico se han eliminado las citas para facilitar su lectura.

## **2. COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL CONTINENTE EUROPEO. LA GÉNESIS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

### **2.1. La idea de Europa en el pensamiento europeo y los orígenes del proceso de integración hasta el s. XIX**

El proceso de integración del que ha surgido la UE tiene su origen en la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del pasado s. XX.

Pero la idea de la integración europea ha estado presente durante muchos siglos en el pensamiento europeo, especialmente a partir de los s. XV y XVI con la aparición del Estado moderno.

Así, por ejemplo, se han referido a la idea de Europa y a su integración: G. Podiebrad, Rey de Bohemia, en el s. XV; Enrique IV, Rey de Francia, en el s. XVII; el filósofo alemán W. Leibniz en el s. XVII; el abad de Saint Pierre en el s. XVIII o, en ese mismo siglo, el filósofo alemán E. Kant.

El s. XIX es el siglo de los nacionalismos pero muchos autores siguen defendiendo la integración europea como, por ejemplo, los escritores franceses Saint-Simon y Víctor Hugo o el filósofo, también francés, A. Comte.

Asimismo, durante el s. XIX se inicia una cooperación institucionalizada con la creación de las primeras organizaciones internacionales por los Estados europeos como la Comisión del Rin, la Comisión Europea del Danubio o la Unión Internacional Telegráfica.

### **2.2. Los avances del proceso de integración durante el s. XX: años 1900 a 1945**

Ya en el s. XX, después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) las élites intelectuales y políticas vuelven a interesarse por la idea de Europa.

Entre las distintas iniciativas y propuestas que se presentan durante esos años destaca la que el Ministro de Asuntos Exteriores francés A. Briand realiza en la Sociedad de las Naciones en 1929 de creación de una federación denominada "Unión Europea". Esta idea se desarrolla en un Memorandum del Gobierno francés que se presenta también en la Sociedad de las Naciones en 1930 pero no tiene una acogida muy favorable ya que son años de dificultades por la crisis económica de los años treinta y también el momento del ascenso del nacionalsocialismo en Europa.

También debe resaltarse la creación, ya durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el año 1943, del BENELUX por los Gobiernos en el exilio de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

### **2.3. Los avances del proceso de integración durante el s. XX: años 1945 a 1950**

Tras la Segunda Guerra Mundial se plantea, de nuevo, la necesidad de impulsar la idea de la unidad europea.

Los efectos de esta guerra son muy graves y se produce la división del mundo en dos espacios separados con unas relaciones tan tensas que llevan a hablar de "guerra fría". Por

ello, se pone de manifiesto la importancia de la unión de Europa frente a las dos grandes potencias mundiales (los EEUU y la URSS).

Durante los años de la posguerra se producen tres acontecimientos que tienen una influencia decisiva en la creación de las Comunidades Europeas:

- 1º. La celebración, del 7 al 11 de mayo de 1948, del **Congreso de Europa en La Haya** (congreso de carácter privado) organizado por el “Comité de coordinación de los movimientos para la unidad europea”.

Después de este Congreso las distintas asociaciones se federan en el llamado “Movimiento Europeo”.

En esa asamblea se ponen de manifiesto dos grandes corrientes europeístas: las que pretenden una cooperación intergubernamental (mediante instituciones con poderes consultivos) y las que defienden una integración de carácter federal (mediante instituciones con mayores poderes y cesión parcial de soberanía).

- 2º. La creación del **Consejo de Europa** por el Tratado de Londres, de 5 de mayo de 1949, como una organización internacional, una organización intergubernamental de cooperación política entre los Estados que la integran, mediante instituciones con poderes consultivos.

Inicialmente, son diez los Estados integrantes del Consejo de Europa: Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suecia. En años posteriores se amplía y actualmente está integrado por cuarenta y siete Estados (entre los que se encuentran los Estados miembros de la UE).

El Consejo de Europa tiene su sede en Estrasburgo. Su objetivo es realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social y, para ello, propicia acuerdos, Tratados y Convenios en los ámbitos sociales y culturales y en el de la protección de los derechos humanos.

- 3º. La **Declaración del Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman** el 9 de mayo de 1950 en la que plantea llegar a la unidad de Europa de forma gradual y fijando como primer objetivo la integración económica (partiendo de la del sector del carbón y del acero) y no la unión política.

### 3. EVOLUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

#### 3.1. La creación de las Comunidades Europeas. Los Tratados constitutivos

Como hemos indicado, el proceso de integración europea del que ha surgido la UE tiene su origen en la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del s. XX: la primera fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y, a continuación, se crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA).

*El Tratado de París de 1951: la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)*

El 18 de abril de 1951 se firma el Tratado de París por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) por seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Entra en vigor el 25 de julio de 1952.

Su objetivo es crear un mercado común de carbón y acero en el que estos productos circulen en régimen de competencia (ya que durante la posguerra en parte de Europa se plantea el problema de su escasez). Los Estados miembros colocan toda su producción en manos de una Alta Autoridad supranacional en la que delegan parte de su soberanía (está integrada por personas elegidas por los Estados miembros pero tiene independencia y poderes de decisión obligatorios para ellos en los asuntos de su competencia).

Además de la Alta Autoridad, son órganos de esta Comunidad la Asamblea, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia.

Este Tratado se firma por un plazo de cincuenta años por lo que en 2002 expiró.

*Los Tratados de Roma de 1957: la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE)*

El 25 de marzo de 1957 se firman en Roma dos Tratados: el Tratado por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) y el Tratado por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE). Estos Tratados entran en vigor el 1 de enero de 1958 y sus firmantes son los seis Estados que firmaron el Tratado CECA.

El objetivo del Tratado CEEA o EURATOM es desarrollar en común la industria nuclear, los intercambios con terceros países y elevar el nivel de vida en los Estados miembros.

Los órganos de la CEEA son una Asamblea, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia y la Agencia de Aprovisionamiento.

Los objetivos del Tratado CEE son la unión aduanera y la creación de un mercado común en el que circulen libremente personas, mercancías, servicios y capitales y se proteja la libre competencia y la configuración de políticas comunes (como la agrícola o la de comercio).

Los órganos de la CEE son una Asamblea, un Consejo de Ministros, una Comisión y un Tribunal de Justicia.

*El Tratado de Bruselas de 1965*

El 8 de abril de 1965 se firma el Tratado de Bruselas por el que se unifica la organización de las Comunidades y se crea un solo Consejo y una Comisión única para las tres Comunidades. Este Tratado entra en vigor el 1 de enero de 1967.

El 25 de marzo de 1957, se había firmado también en Roma, la Convención relativa a las Instituciones comunes a las diversas Comunidades. En ella se establece que la Asamblea (posteriormente denominada Parlamento Europeo) y el Tribunal de Justicia son instituciones de las tres Comunidades y el Comité Económico y Social es institución común para la CEE y la CEEA.

Así, desde el año 1965, las tres Comunidades se rigen por las reglas incluidas en cada uno de los Tratados pero comparten las mismas instituciones que actúan como órganos de cada Comunidad, sus competencias y funcionamiento varían según lo establecido en cada uno de los Tratados.

### 3.2. El proceso de ampliación de las Comunidades Europeas. Los Tratados de Adhesión

A partir del año 1972 se producen diversos procesos de ampliación de las Comunidades Europeas, con la firma de varios Tratados de Adhesión:

- El 22 de enero de 1972 se firma el Tratado de Adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda (entra en vigor el 1 de enero de 1973).
- El 28 de mayo de 1979 se firma el Tratado de Adhesión de Grecia (entra en vigor el 1 de enero de 1981).
- El 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de Adhesión de España y Portugal (entra en vigor el 1 de enero de 1986).
- El 24 de junio de 1994 se firma el Tratado de Adhesión de Austria, Suecia y Finlandia (entra en vigor el 1 de enero de 1995).
- El 16 de abril de 2003 se firma el Tratado de Adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (entra en vigor el 1 de mayo de 2004).
- El 25 de abril de 2005 se firma el Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria (entra en vigor el 1 de enero de 2007).

Actualmente existen negociaciones para su ingreso en la UE con Croacia, Macedonia y Turquía.

### 3.3. Las modificaciones de los Tratados constitutivos

Los Tratados constitutivos han sido afectados por modificaciones posteriores, las más relevantes han sido las siguientes:

#### *El Acta Única Europea*

El 17 y el 28 de febrero de 1986 se firma, en Luxemburgo y en La Haya, el Acta Única Europea que modifica los tres Tratados constitutivos (entra en vigor el 1 de julio de 1987).

Entre los cambios que se introducen destacan los siguientes:

- En relación con la CEE, se prevé la adopción de las medidas necesarias para establecer progresivamente un mercado único, un “mercado interior”, para el final de 1992 en el que desaparecen las fronteras interiores de la Comunidad y se mantienen las exteriores y en el que se garantiza la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
- Se introduce un capítulo para la cooperación en el ámbito de la política económica y monetaria.

- Se introducen nuevas políticas de la Comunidad (como las relativas a materia social o al medioambiente).
- Se incluye la cooperación intergubernamental en materia de política exterior.
- Se realizan cambios que afectan a las Instituciones europeas (reforzando su papel).

### *El Tratado de la Unión Europea*

El 7 de febrero de 1992 se firma en Maastrich el Tratado de la Unión Europea (entra en vigor el 1 de noviembre de 1993). Este Tratado (TUE) modifica los Tratados constitutivos pero, además, tiene sustantividad propia.

El TUE crea la UE que se apoya en tres pilares:

El primero, es el pilar comunitario, las Comunidades Europeas. Se mantienen los tres Tratados Constitutivos y las tres Comunidades.

La CEE pasa a denominarse Comunidad Europea y su Tratado, Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Se amplían sus objetivos y competencias mediante la incorporación de nuevas políticas (educación, cultura o protección de los consumidores) y aumentan las competencias comunitarias en políticas que ya correspondían a la Comunidad (como el medio ambiente). Se pretende lograr, junto con el establecimiento del mercado interior, una unión económica y monetaria e introducir una moneda única. Se realizan también cambios en las Instituciones comunitarias. Se incluye una nueva parte sobre la Ciudadanía de la Unión y se reconocen algunos derechos políticos (como el derecho de los ciudadanos comunitarios a ser elector y elegible en las elecciones locales y europeas).

El segundo de los pilares es el relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Y el tercero, el que se refiere a la Cooperación en los Asuntos de Justicia y los Asuntos de Interior (CAJAI).

El TUE modifica y amplía los objetivos y técnicas de la CE que implican una cesión parcial de soberanía en favor de las Instituciones comunitarias. Además, ha regulado las técnicas de cooperación en materia de PESC y en los Asuntos de Justicia e Interior que no se basan en la fórmula comunitaria y no suponen, en principio, cesión de soberanía sino que se basan en la cooperación intergubernamental.

A pesar de esa importante diferencia, los tres pilares comparten algunos elementos: se aplican los mismos principios y sus Instituciones son comunes.

### *El Tratado de Ámsterdam*

El 2 de octubre de 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam que modifica el TUE y los Tratados de las Comunidades Europeas (entra en vigor el 1 de mayo de 1999).

Introduce modificaciones en materia de ciudadanía y derechos fundamentales; prevé nuevas políticas y amplía algunas de las ya existentes; también se realizan cambios en el funcionamiento y competencias de las Instituciones.

En relación con el tercer pilar, se lleva a cabo un proceso de “comunitarización” del mismo ya que se traspasa una parte (la relativa a visados, inmigración, asilo, control de fronteras externas e internas y cooperación judicial en materia civil) al TCE pero este traspaso queda sometido a un régimen especial respecto del general comunitario en lo que se refiere al poder decisorio y al control jurisdiccional. Por otro lado, queda en el tercer pilar la parte denominada Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP) y se introducen, con muchos matices, en relación con el mismo, algunos rasgos próximos al régimen comunitario.

#### *El Tratado de Niza*

El Tratado de Niza se firma el 26 de febrero de 2001 (entra en vigor el 1 de febrero de 2003). Vuelve a modificar el TUE y los Tratados de las Comunidades Europeas.

Su principal objetivo es reformar las Instituciones comunitarias para adaptarlas a las ampliaciones que se habían previsto y que elevarían el número de Estados miembros a veinticinco o veintisiete. Además se realizan cambios en las cooperaciones reforzadas introducidas por el Tratado de Ámsterdam.

También en Niza se firma la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que no se incorpora al Tratado de Niza sino que se adopta como un acuerdo de carácter político, no normativo.

### **3.4. La Constitución Europea**

En el momento de la aprobación del Tratado de Niza se adopta una Declaración en la que se hace un llamamiento a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión cuyo objetivo es una nueva revisión de los Tratados.

En el Consejo Europeo de Laeken, celebrado en diciembre de 2001, vuelven a plantearse estas cuestiones, se aprueba una nueva Declaración sobre el futuro de la Unión Europea y se convoca una Convención, presidida por Giscard d’Estaing, que reúne a las principales partes interesadas en el debate (los Parlamentos y Gobiernos de los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo). Ésta queda encargada de realizar los trabajos para elaborar el “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”.

La Convención presenta, en junio de 2003 en el Consejo Europeo de Tesalónica, un texto, un “Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, que sirve de base para los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que se clausuran con la aprobación del Proyecto en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004.

La firma del “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros tiene lugar el 29 de octubre de 2004 en Roma y estaba prevista su entrada en vigor tras su ratificación por todos ellos según sus normas constitucionales.

Algunos países lo ratificaron por la vía parlamentaria y otros lo sometieron a referéndum (en España se aprueba por referéndum en febrero de 2005). Sin embargo, en Francia y Holanda no se consigue la aprobación por referéndum en mayo y junio del año 2005. A partir de ese

momento, varios Estados miembros continúan con el proceso de ratificación pero otros lo aplazan o lo dejan en suspenso (finalmente, se ratifica por veintiuno de los Estados miembros).

Por ello, en el Consejo Europeo de junio de 2005 se decide abrir un periodo de reflexión para tratar de salir de la crisis y que finaliza cuando el Consejo Europeo de junio de 2007 acuerda renunciar al Tratado constitucional y convocar una nueva Conferencia Intergubernamental que elabore un Tratado de Reforma que modifique los Tratados existentes (el que será el Tratado de Lisboa).

El “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” que ha sido llamado “Constitución Europea” era un Tratado Internacional, no era un texto totalmente nuevo sino una reforma y unificación del TCE y el TUE que eran derogados por ella. El Tratado EURATOM seguía en vigor, con pequeñas modificaciones. El Tratado CECA se había firmado por un plazo de cincuenta años por lo que había expirado en 2002.

Entre las novedades de la “Constitución Europea” pueden destacarse las siguientes: se reconocía personalidad jurídica única a la “Unión” que sustituía a la “Comunidad Europea” y a la “Unión Europea”; los tres pilares del TUE se fusionaban y pasaban a ser todos ellos políticas comunitarias; se incorporaba la Carta de los Derechos Fundamentales a la Constitución para dotarla de carácter jurídicamente vinculante; se determinaban los principios que regían las relaciones entre la Unión y los Estados miembros; se introducían modificaciones en el sistema de competencias y en el sistema normativo y se realizaban también importantes cambios en las Instituciones.

### 3.5. El Tratado de Lisboa

Como hemos indicado, en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2007 se aprueba la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para que redactara un nuevo Tratado de Reforma de los Tratados existentes.

El Tratado de Lisboa se firma por los veintisiete Estados miembros de la UE el 13 de diciembre de 2007. Tras ser ratificado por todos ellos de acuerdo con sus procedimientos nacionales, ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Modifica el TUE y el TCE dando a éste último el nombre de “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (TFUE).

Sigue existiendo el Tratado EURATOM (entre los Protocolos anejos al Tratado de Lisboa se encuentra el “Protocolo nº 2 por el que se modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se extingue la Comunidad Europea y es sustituida en sus atribuciones por la UE creada en 1992 por el Tratado de Maastrich.

El Tratado de Lisboa al reformar los Tratados (el TUE y el TCE) introduce en ellos muchas de las previsiones de la “Constitución Europea”, pero se eliminan otras (así, por ejemplo, desaparece la referencia a la doble legitimación de la UE como unión de Estados y de ciudadanos quedando sólo la primera, desaparece el artículo relativo a la primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional y la Carta de los Derechos Fundamentales del texto del Trata-

do; se cambia la denominación del Ministro de Asuntos Exteriores o se mantiene la denominación de los instrumentos normativos de la Unión) y se incluyen novedades (como la referencia a la solidaridad entre los Estados miembros en relación a la política común de energía y la ampliación de la competencia europea a la lucha contra el cambio climático).

Las principales novedades que introduce el Tratado de Lisboa en el TUE y el TCE (que pasa a llamarse TFUE) son las siguientes:

- La UE sustituye y sucede a la CE y se extingue la división de los pilares (se prevé la personalidad jurídica de la UE).
- Se introduce en los Tratados una referencia a los valores en los que se fundamenta la Unión y se realizan algunos cambios en los objetivos de la UE.
- Se delimitan y clasifican las competencias de la UE.
- Se reconoce a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE el mismo valor jurídico que los Tratados (con excepciones para Polonia y el Reino Unido) y se prevé la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Se incluyen en el Título II del TUE unas “disposiciones sobre los principios democráticos”, se regula la llamada “iniciativa ciudadana” (a través de la cual un grupo de, al menos, un millón de ciudadanos de un conjunto de Estados miembros puede invitar a la Comisión a que presente propuestas sobre cuestiones que se estime que requieren un acto jurídico de la Unión) y se otorgan nuevas competencias a los Parlamentos Nacionales (como la de velar por la aplicación del principio de subsidiariedad o ser informados de los proyectos de actos legislativos de la UE o de las solicitudes de adhesión a la UE).
- Se llevan a cabo cambios en las Instituciones: así, por ejemplo, se refuerza el papel del Parlamento Europeo; se generaliza el procedimiento de codecisión (al que se da el nombre de procedimiento legislativo ordinario); se crea el nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad - Vicepresidente de la Comisión, para dirigir los asuntos exteriores y la política de seguridad y defensa común de la UE; se convierte el Consejo Europeo en una Institución de la UE y se crea un nuevo cargo de Presidente del Consejo Europeo elegido por un máximo de cinco años y se convierte el Banco Central Europeo en una Institución de la UE.
- Se incluyen en el TUE unas disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y unas disposiciones “específicas” sobre la política exterior y de seguridad común.
- Se introduce un Título en el TFUE con la denominación de “espacio de libertad, seguridad y justicia”, con un capítulo sobre la cooperación judicial en materia penal.
- Se intensifican los objetivos sociales de la UE y se prevé que en todas sus políticas y acciones la UE tendrá en cuenta la promoción de un nivel elevado de empleo.
- Se reconoce el papel fundamental de servicios económicos como el transporte público, las telecomunicaciones, los servicios postales o el suministro de gas y electricidad.

- Se presta una atención especial a asuntos como el cambio climático y la energía y se incluyen nuevas normas para garantizar el buen funcionamiento del mercado de la energía.
- Se establece una nueva base para la cooperación entre los Estados miembros en ámbitos como el deporte, la ayuda humanitaria, la protección civil, el turismo y la investigación espacial.
- Se prevé la posibilidad de que un Estado se retire de la Unión.

#### 4. CONCLUSIONES

- La idea de la integración de Europa ha estado presente durante muchos siglos en el pensamiento europeo, especialmente a partir de los s. XV y XVI con la aparición del Estado moderno.
- Desde el comienzo del s. XX, tras la Primera Guerra Mundial, se presentan diversas iniciativas para impulsar la integración. Esas iniciativas se intensifican después de la Segunda Guerra Mundial.
- El origen del proceso de integración del que ha surgido la actual UE está en la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del pasado s. XX: la primera fue la CECA y, a continuación, se crean la CEEA y la CEE.
- Inicialmente son seis los Estados firmantes de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas pero, a partir del año 1972, se producen diversos procesos de ampliación de las Comunidades aumentando progresivamente el número de Estados miembros hasta llegar a los veintisiete actuales.
- Los Tratados constitutivos han sido afectados por modificaciones posteriores. La última es la realizada por el Tratado de Lisboa; tras su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, la UE sustituye y sucede a la Comunidad Europea, se modifica el TUE, el Tratado EURATOM y el TCE al que se da el nombre de TFUE.

#### 5. PRÁCTICA DEL TEMA

Tras leer con detenimiento el texto de la Declaración, de 9 de mayo de 1950, de Robert Schuman, conteste a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué oferta o propuesta hace Schuman (Francia) y a quién se dirige?
2. ¿Por qué se elige el carbón y el acero como productos cuya producción se ponga en común?
3. ¿Qué finalidades tiene la propuesta?
4. ¿Qué quiere decir la afirmación siguiente: “Europa no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas”.
5. ¿Qué respuesta tiene la oferta de Schuman (Francia)?
6. ¿Qué idea tiene Schuman de la integración europea al referirse a una “federación europea”?

## 6. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Consejo de Europa:
  - a) Está integrado por veintisiete Estados, los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea.
  - b) Es una de las instituciones de la Unión Europea.
  - c) Actualmente no existe porque el Tratado de Londres que lo crea en 1949 se firma por un plazo de cincuenta años.
  - d) Es una organización intergubernamental de cooperación política entre los Estados que la integran.
  
2. En relación con los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, señalar la respuesta correcta:
  - a) El Tratado por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se firma en Roma en 1957 junto con el Tratado por el que se crea la Comunidad Económica Europea.
  - b) Las Comunidades que se crean comparten desde la firma del Tratado de Roma en 1957 las mismas instituciones.
  - c) El Tratado por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica es anterior al Tratado por el que se crea la Comunidad Económica Europea.
  - d) La Alta Autoridad era una institución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
  
3. Cuál de los siguientes no es un Estado miembro de la Unión Europea:
  - a) Suecia.
  - b) Croacia.
  - c) Malta.
  - d) Hungría.
  
4. La “comunitarización” de la parte del tercer pilar de la Unión Europea relativa a visados, inmigración, asilo, control de fronteras externas e internas y cooperación judicial en materia civil y su traspaso al Tratado de la Comunidad Europea se realiza con la aprobación del:
  - a) Tratado de Maastrich.
  - b) Tratado de Lisboa.
  - c) Tratado de Ámsterdam.
  - d) Tratado de Niza.
  
5. Cuál de las siguientes no es una de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en los Tratados constitutivos:
  - a) Se incluye en el Tratado de la Unión Europea la Carta de los Derechos Fundamentales.
  - b) La Unión Europea sustituye y sucede a la Comunidad Europea.
  - c) Se extingue la división en pilares.
  - d) Se prevé la posibilidad de que un Estado miembro se retire de la Unión.

## 7. PALABRAS CLAVE

Acta Única Europea,  
Comunidad Económica Europea (CEE),  
Comunidad Europea,  
Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA),  
Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA),  
Comunidades Europeas,  
Consejo de Europa,  
Constitución Europea,  
integración Europea,  
pilares de la Unión Europea,  
Tratado de Ámsterdam,  
Tratado de Bruselas,  
Tratado de la Comunidad Europea,  
Tratado de la Unión Europea,  
Tratado de Lisboa,  
Tratado de Niza,  
Tratado por el que se crea la CECA,  
Tratado por el que se crea la CEE,  
Tratado por el que se crea la CEEA,  
Tratados constitutivos,  
Tratados de Adhesión,  
Unión Europea.

## 8. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- ABELLÁN, V. y VILÁ, B., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel Derecho. Barcelona 1994.
- ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Pamplona 2007.
- DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Navarra 2005.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid 2010.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel-AEPDIRI. Madrid 2008.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*. Aranzadi Thomson Reuters. Navarra 2010.
- TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea*. Tecnos. Madrid 1999.

# TEMA 2

## LA CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Prof. Manuel Morán Rosado

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA. SU NATURALEZA
3. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA
4. LOS VALORES, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 4.1. Los valores de la Unión
  - 4.2. Los Objetivos básicos
  - 4.3. Los principios fundamentales
5. LA COOPERACIÓN REFORZADA. PRINCIPIOS, CONDICIONES Y PROCEDIMIENTO
6. LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA
  - 6.1. Condiciones generales
  - 6.2. Condiciones específicas
  - 6.3. Procedimiento
  - 6.4. La adhesión española
7. LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y SU RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS
  - 7.1. Principio de competencia de atribución
  - 7.2. El carácter irreversible de la competencia
  - 7.3. La distribución de competencias entre la Ley y los Estados miembros
  - 7.4. Los principios que rigen el ejercicio de competencias comunitarias
  - 7.5. La vis expansiva de la competencia comunitaria
8. CONCLUSIONES
9. PRÁCTICA DEL TEMA
10. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
11. PALABRAS CLAVE
12. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea conforma un ordenamiento jurídico presidido por una serie de valores y principios que se derivan de los Tratados y del conjunto del acervo comunitario, acumulado a lo largo de la historia comunitaria europea, y sistematizado en las sucesivas reformas de los Tratados.

La naturaleza, la personalidad jurídica, la estructura y los caracteres básicos de la UE, se han perfeccionado a lo largo de las dos últimas décadas, en virtud del contenido de las reformas de los Tratados, desde la adopción del Tratado de Maastricht, hasta la última derivada del Tratado de Lisboa.

Los perfiles y condiciones de la adhesión y pertenencia a la UE se han concretado en estos años, y el *criterio de heterogeneidad* se ha instalado en virtud de la utilización del mecanismo de la *cooperación reforzada*, que surge como un perfeccionamiento de las situaciones derivadas de las denominadas “varias velocidades” de los Estados en el proceso comunitario europeo, o la llamada “Europa a la Carta”

El ejercicio de las competencias asumidas por las Instituciones comunitarias está sometido a una serie de principios que lo rigen, en especial, el de la atribución de la competencia. En todo caso, la violación de estos principios en la adopción de actos o normas por parte de las Instituciones, conllevaría la posibilidad de anulación por parte del Tribunal de Justicia.

Las competencias de los Estados miembros se ven reducidas y *condicionadas* por la ampliación de las competencias comunitarias, y ello, sin perjuicio de la aplicación de principios como el de la subsidiariedad.

## 2. LA ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA. SU NATURALEZA

La Unión Europea es el resultado presente de un largo proceso histórico que arranca en los Tratados fundacionales de las Comunidades, que sufre una evolución considerable en las dos últimas décadas, con la adopción del Tratado de la Unión, y que responde a dos coordenadas fundamentales: la **voluntad común** de los Gobiernos de los Estados, y la adopción permanente de normas por parte de las Instituciones, que componen el complejo **Derecho de la Unión**.

Tras la adopción del Tratado de Lisboa, la estructura de la UE es única, sin contener la compleja arquitectura derivada de Maastricht, con las Comunidades, y los pilares intergubernamentales, dentro de la macro-estructura de la UE.

La clave del funcionamiento de la Unión es el ejercicio de las competencias por las Instituciones, y los límites establecidos al respecto, con independencia de lo que podríamos denominar como el difícil encaje del ejercicio de la soberanía por parte de los Estados miembros.

La vertebración del sistema comunitario ha sido obra de la acción común a lo largo de todas estas décadas, que han dejado un complejo Derecho de la Unión, y lo que se conoce como el acervo comunitario que obliga a los Estados miembros, y que representa la vinculación esencial para los Estados que se adhieran a la UE.

## 3. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Durante la etapa de existencia de las Comunidades Europeas, las mismas mantenían su personalidad jurídica. Cuando se crea la UE, esta superestructura no aparece inicialmente dotada de dicha personalidad. Mucho se ha analizado acerca de si la UE tenía personalidad jurídica, aparte de la propia de las Comunidades Europeas, desde la adopción del Tratado de Maastricht. No había reconocimiento de la misma –tampoco en los Tratados de Ámsterdam y

Niza-; aunque los mecanismos derivados de los pilares intergubernamentales, a lo largo de los años, pusieron de manifiesto que, en cierto modo, sí empezaba a existir.

Con las reformas que entran en vigor en 2009, se da por superada la existencia de las Comunidades Europeas, por lo que solamente queda en pie la estructura de la UE. La Unión Europea asume plena personalidad jurídica internacional con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009; así, en el artículo 47 TUE se declara expresamente dicha personalidad jurídica. Tras la desaparición de la Comunidad Europea, en virtud del Tratado de Lisboa, la UE asume la personalidad, los derechos y obligaciones de la Comunidad Europea.

## 4. LOS VALORES, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

### 4.1. Los valores de la Unión

Los valores europeos son los lazos supremos que unen a los pueblos y a los Estados europeos, que, como razón última, fundamenta la existencia de la propia Unión. Estos valores se consagran en los Tratados, en concreto, en el artículo 2 del TUE: la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho, y respeto a los derechos humanos, incluidos los referentes a las personas miembros de las minorías.

Estos valores inspiran todo el sistema jurídico europeo, y han de ser respetados por las Instituciones de la Unión, y por todos y cada uno de los Estados miembros.

### 4.2. Los Objetivos básicos

Los objetivos generales de la UE se recogen en el artículo 3 TUE: la paz, la defensa de los valores de la dignidad humana y el bienestar. Aparecen como metas a alcanzar en el seno de la UE. Al lado se añaden el combate contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y protección sociales, la solidaridad entre generaciones y la protección de la infancia, el progreso científico y técnico, el respeto a la diversidad cultural y lingüística, o velar por el patrimonio cultural.

### 4.3. Los Principios fundamentales

**La democracia.** La democracia es uno de los principios que fundamentan la Unión. Y tanto los Estados miembros como el conjunto de la UE se hayan comprometidos con la misma.

La democracia representativa de la UE descansa principalmente en el Parlamento Europeo, consagrándose, en las recientes reformas de los Tratados, la igualdad entre el Consejo y el Parlamento a la hora del proceso de creación de normas jurídicas. La representación de los Gobiernos, o de los colectivos sociales (en el Comité Económico y Social), la vía abierta para los Parlamentos nacionales, o la participación directa que los ciudadanos europeos pueden ejercer ante algunas instituciones europeas abundan en la práctica de la democracia en el marco de la UE.

**El respeto a los derechos humanos.** Tras una inicial construcción jurisprudencial, y con un progresivo reconocimiento de la exigencia de protección de los derechos fundamentales en las sucesivas reformas de los tratados, el Tratado de Lisboa ha dedicado el artículo 6 del TUE a consagrar los aspectos fundamentales al respecto:

Todo acto de la Unión para ser conforme a Derecho ha de respetar los derechos humanos, tal como se garantizan en el Convenio de Roma de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho de la Unión.

La Carta de los derechos fundamentales tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.

Los Estados miembros tienen la exigencia de respeto a los derechos humanos, quedando establecido el control en el artículo 7 UE.

Es una exigencia formal para cualquier Estado que pretenda adherirse a la UE.

**El respeto a la identidad nacional de los Estados.** Este principio aparece en el artículo 4.2 del TUE. Dicha identidad nacional comprende las estructuras políticas y constitucionales de los Estados miembros, y sus funciones esenciales. La personalidad política, lingüística, étnica y cultural de cada uno de los pueblos de la Unión tiene cabida dentro de ésta.

El respeto a la identidad comporta el respeto a las funciones esenciales del Estado para garantizar su integridad territorial, el orden público y la seguridad nacional.

**La igualdad de los Estados miembros.** Todos los Estados miembros son iguales en derechos y obligaciones, en el sentido de que las normas de la UE se formulan de manera general y abstracta para los Estados miembros, con independencia de las características de cada Estado. Y ello, en el bien entendido de que es un principio de carácter formal, que no impide los estatutos diferenciados en situaciones objetivas derivadas de las previsiones de los Tratados.

La igualdad de los Estados también cabe conectar con el hecho de que todos los Estados ceden el ejercicio de parte de sus poderes estatales a las Instituciones comunitarias. Aunque, en este caso, hay que tener en cuenta los supuestos derivados de la flexibilidad y la heterogeneidad en cuanto a situaciones especiales, que aparecen especialmente tras el Tratado de Maastricht. Lo mismo cabe decir en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

**La cooperación leal.** Poco a poco se ha ido articulando este principio general derivado de la propia estructura política y jurídica de la Unión, que como ha dejado sentado el tribunal de Justicia, se encuentra en la base del sistema comunitario y rige las relaciones entre la UE y sus Estados miembros.

La estructura singular de la Unión Europea, y la propia complejidad del sistema comunitario europeo demandan la observancia de este principio, que en el marco del artículo 4.3 del TUE abarca principalmente, la *colaboración activa* o deber de adopción de las medidas generales o particulares precisas para el cumplimiento del Derecho de la Unión, el *deber de abstención* de adoptar acciones que pongan o puedan poner en peligro los objetivos y fines de la Unión Europea, y la *obligación de facilitar* las tareas de las Instituciones y órganos de la UE.

**La solidaridad.** El principio de solidaridad se conecta con la existencia de una serie de intereses y objetivos comunes, la conciencia de unos vínculos de interdependencia, y la exigencia de marcar líneas de cooperación y ayuda entre los Estados miembros, sobre la base de los fines generales de la Unión. El principio de solidaridad se afianzó gracias a la política regional, y el marco más amplio de la cohesión económica y social. Pero esta solidaridad se extiende incluso a otros supuestos donde se demanda la solidaridad del grupo, en casos de catástrofe natural o de origen humano, ataque terrorista, o agresión armada.

Queda claro que cuanto más se avance en el proceso de integración en todos los ámbitos, más se hará efectiva la realización de las exigencias de este principio de solidaridad.

**La transparencia y proximidad.** La exigencia de transparencia aparece como la condición para alcanzar una mayor democratización y para atraer el interés del ciudadano. Cabe apuntar que en los últimos años se ha avanzado algo, pero sigue siendo complejo el sistema comunitario y oscuro su proceso de adopción de decisiones.

En todo caso, la expansión de los trabajos y los poderes del parlamento Europeo, la actividad de órganos como el Comité Económico y Social o del Comité de las Regiones, la implicación en la tarea comunitaria de los Parlamentos nacionales, y el acceso progresivo de los entes sociales y de los propios ciudadanos a instancias europeas redundan en la consecución de este objetivo.

## 5. LA COOPERACIÓN REFORZADA. PRINCIPIOS, CONDICIONES Y PROCEDIMIENTO

La heterogeneidad derivada de la llamada *Europa a la carta*, o de las *varias velocidades* en el proceso de integración, ha derivado, a raíz del Tratado de Ámsterdam en la elaboración del mecanismo de la cooperación reforzada, de cara a aceptar y canalizar los deseos de algunos Estados de querer avanzar más que otros en el proceso de integración, o en acelerar o ralentizar la ejecución de algunos de los objetivos de la Unión. Las cooperaciones reforzadas son pues instrumentos que los Estados tienen para crear situaciones especiales de profundización en la integración, en los ámbitos que lo deseen, aunque, eso sí, cumpliendo una serie de condiciones y procedimientos.

Los principios y condiciones que rigen son la necesidad de impulsar los objetivos de la Unión, reforzar el propio proceso de integración, la existencia de un umbral mínimo de estados para ponerlo en marcha, ser un último recurso, respetar la coherencia interna en la Unión, y aceptar el carácter abierto de la cooperación, en el sentido de no cerrar a ningún Estado miembro la opción de incorporarse a un mecanismo de cooperación reforzada. Asimismo, hay que añadir el respeto al marco institucional y a los Tratados, no perjudicar al mercado interior o a la cohesión económica y social.

El procedimiento se encuentra regulado en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## 6. LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA

La posibilidad de ampliación de las Comunidades Europeas a otros Estados estuvo prevista en los Tratados constitutivos (artículos 98 TCECA, art. 237 TCEE y 205 TCEEA. Tras el Tratado de Maastricht, se unificó el proceso de integración.

*Miembros originarios:* República Federal de Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Países Bajos y Luxemburgo; *1ª ampliación:* Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Irlanda y Dinamarca; *2ª ampliación:* Grecia; *3ª ampliación:* España y Portugal; *4ª ampliación:* Suecia, Finlandia y Austria; *5ª ampliación:* los diez países del Este europeo, con el añadido posterior de Rumanía y Bulgaria.

### 6.1. Condiciones generales

- *Estado europeo.* Aquí, ha de interpretarse en lo que comúnmente se entiende por Europa en geografía como en la geopolítica.
- *Estado democrático.* Ya desde los años 60, con motivo de la petición hecha por el Régimen de Franco, de hecho, se venía exigiendo, en una interpretación de conjunto de los Tratados y de su finalidad política, que el futuro Estado miembro respete el pluralismo democrático, el imperio del Derecho y los derechos fundamentales. Las Actas de Adhesión de Grecia (1979), o de España y Portugal (1985), recogían ese compromiso. El Tratado de la Unión Europea incluyó la exigencia de que los Estados miembros tengan gobiernos basados en principios democráticos. Se trata de una exigencia general para la integración en la Unión Europea.
- *Valores europeos.* El respeto y la asunción de los valores europeos recogidos en el artículo 2,4 del TUE es también una exigencia general para la adhesión a la UE.

### 6.2. Condiciones específicas

Criterios de Copenhague. Estos criterios derivan del Consejo Europeo de diciembre de 1993, y se resumen en la comprobación de la capacidad real de la integración del candidato, y la capacidad de absorción del la UE. El actual artículo 49 del TUE remite a los *criterios* acordados por el Consejo Europeo.

El Estado candidato tiene que aceptar el acervo comunitario, asumiendo los derechos y obligaciones que mantienen los demás Estados miembros. La aceptación del Derecho de la UE, de todo el acervo comunitario aparecerá en el Acta relativa a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los Tratados.

En relación con el *status* del nuevo Estado, hay que apuntar que los nuevos Estados miembros tendrían los mismos derechos para optar por su menú de obligaciones y derechos en los ámbitos en los que haya cooperación reforzada.

### 6.3. Procedimiento

La petición de adhesión se dirige al Consejo; se informa al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales, y el Consejo solicita un dictamen a la Comisión, para que informe sobre los problemas y los efectos que puedan derivarse de dicha integración, tanto para el solicitante, como para el conjunto de la UE. Para el inicio de las negociaciones, es precisa la unanimidad en el Consejo. El proceso de negociaciones en ocasiones se alarga, debido a las complejidades en presencia, sean de tipo político o económico.

El acuerdo final es entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Y todo aparecerá en el Acta de Adhesión.

El Consejo solicita la aprobación al Parlamento Europeo, por mayoría absoluta de sus miembros. Los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, y, por supuesto el del Estado solicitante, han de ratificar la adhesión, conforme a sus reglas internas.

### 6.4. La adhesión española

El 9 de febrero de 1962 el Gobierno español envió una carta al Consejo de Ministros de la CEE, solicitando la **apertura de negociaciones**, a fin de concluir un acuerdo de asociación de España a la CEE, susceptible de culminar en la *plena integración*. El Consejo no dio una respuesta formal, pero el Parlamento expresó indirectamente un no rotundo, en referencia a las condiciones políticas y ausencia de un régimen democrático de libertades. Eso sí, tras unas negociaciones iniciadas en 1967, se concluyó el **Acuerdo Comercial Preferencial** de 29 de junio de 1970.

En plena transición política española, el 28 de julio de 1977, el Gobierno presentó la *solicitud oficial de adhesión* de España a las Comunidades Europeas. El Consejo examinó el Dictamen favorable de la Comisión de 29 de noviembre de 1978, y se ordenó la apertura de negociaciones, que se produjo el 5 de febrero de 1979. Fue un largo período negociador, culminado en mayo de 1985, lo que dio paso al **Tratado de Adhesión** de España y Portugal, firmado en Lisboa y en Madrid, el 12 de junio de 1985.

La regla fundamental interna para decidir la integración es el artículo 93 de la Constitución de 1978, que se ideó precisamente pensando en esta previsión.

## 7. LAS COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y SU RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

En cuanto a las competencias de las Instituciones, hay que referirse primero al reparto o distribución de competencias, para después referirnos a los criterios aplicables al ejercicio de las mismas.

### 7.1. Principio de la competencia de atribución

Los Estados miembros de las Comunidades, y ahora de la UE, han atribuido poderes o competencias a las Instituciones, en virtud de las disposiciones y reglas de los Tratados. Así, las Instituciones tienen derecho y obligación de actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas, ya sean exclusivas o compartidas, y de los objetivos asignados conforme al principio de la competencia de atribución. Por tanto, una Institución, o un órgano auxiliar, no puede ejercer competencias que no le hayan sido atribuidas por los Estados en los Tratados, es decir, competencias de las los Estados no se hayan desprendido a favor de las Instituciones. De ahí que cuando éstas adoptan un acto jurídico, la institución autora del mismo debe explicitar el fundamento o base jurídica. Se trata de la base jurídica de su competencia. Esto nos lleva a proclamar que la competencia comunitaria es una competencia determinada, limitada y expresa. Por eso decimos que las comunitarias son competencias de atribución; no disponen de poderes generales, como sí tienen los Estados.

### 7.2. El carácter irreversible de la competencia. Su efectividad

Cabe predicar que la atribución de competencias a la Comunidad por los Estados miembros es irreversible: en el sentido de que conlleva necesariamente la desposesión de los poderes del los Estados miembros en esos ámbitos. Por ello, una medida nacional o colectiva que pudiera adoptarse por los Estados en los ámbitos transferidos a la Comunidad no es admisible, salvo que exista una habilitación específica de la Comunidad.

La efectividad de la competencia deriva de la aplicación del Derecho Comunitario y la supremacía sobre los Derechos Internos, desde el momento en que se adoptan y entran en vigor.

### 7.3. La distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros

Los Tratados carecen de una enumeración que delimite las competencias que se atribuyen a la Comunidad y las que se reservan los Estados o que describa los ámbitos en los que tiene lugar la competencia comunitaria; ésta aparece de forma específica y variable en las múltiples disposiciones materiales de los Tratados. Contemplan las competencias de las Instituciones de forma diseminada, con especificaciones excesivamente casuísticas, sin que sea fácil sistematizar y diferenciar, con exactitud, los *ámbitos competenciales* de la Comunidad. En cada sector, en cada producto, las competencias varían en extensión e intensidad.

La Comunidad goza de **competencia exclusiva** en determinadas materias. Las competencias exclusivas excluyen una competencia de los Estados miembros paralela a la de la Comunidad, tanto en el orden interno como en el orden internacional. Así, por ejemplo, es competencia exclusiva de la UE la adopción de todas las medidas encaminadas a la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas y capitales, es decir, la conservación del mercado interior, y su perfeccionamiento. La unión aduanera, la política comercial, la política agraria, la política de pesca, la política de transportes y la política monetaria son competencia exclusiva de las Comunidades.

Por el contrario, son **competencias compartidas**, conjuntas o complementarias, la política de competencia leal entre las empresas, la política de educación, formación profesional y juventud, la política social, la cultura, salud pública, protección de los consumidores, industria, investigación y desarrollo, medio ambiente y cooperación al desarrollo.

Hay que tener en cuenta otras materias que fueron, poco a poco, incorporadas como materias de interés común de la UE, en el marco de los otros pilares de la Unión.

#### 7.4. Los principios que rigen el ejercicio de las competencias comunitarias

El principio de la economía de medios. Expresa el compromiso de la UE y de sus Estados miembros en poner todo su empeño en la realización de los objetivos de los Tratados; y en tal sentido, la UE actuará en la medida necesaria pero con todos los medios necesarios.

El principio de proporcionalidad. El artículo 5.4 del TUE exige que ninguna acción pueda excederse de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, en el sentido de que los medios empleados también deben ser proporcionados al objetivo que persiga.

El principio de la subsidiariedad. Es un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias compartidas entre los estados miembros y la Unión Europea. Está relacionado con la exigencia de la proximidad en la toma de decisiones a los ciudadanos, y a que las Instituciones europeas actúen con un cierto carácter subsidiario a la acción estatal. Muchos explican la existencia de este principio con el temor al centralismo en la acción de las Instituciones europeas.

El respeto al principio de subsidiariedad integra la legalidad de los actos y normas de la Unión, y es susceptible de control ante el Tribunal de Justicia, que puede sentenciar la anulación del acto de que se trate.

#### 7.5. La vis expansiva de la competencia comunitaria

Hay ocasiones en que se permite a la Unión, aprobar normas en situaciones imprevistas en las que las Instituciones carecen de competencias en virtud de los Tratados, si bien el objetivo de la acción sí cabe enmarcar dentro de los fines de los Tratados. Se trata de buscar una salida en los casos en que no se hubiera previsto competencia de la Unión o ésta fuera insuficiente, pero que está sobre la mesa la realización de los fines de los Tratados.

Aparece esta posibilidad en el artículo 352 del TFUE<sup>1</sup>. Y es un mecanismo que claramente puede ampliar y enriquecer el campo de aplicación material de los Tratados y de las competencias atribuidas a las Instituciones.

1. El artículo 235 del Tratado fundacional de la Comunidad Europea, o el posterior 308 del TCE, contenían esta figura referente a la vis expansiva de la competencia comunitaria.

Se establecen además una serie de condiciones para adoptar estas medidas:

- Solamente puede activarse este mecanismo para alcanzar un objetivo de la Unión.
- Que sea necesaria la acción de la Unión.
- Que el Tratado no haya previsto los poderes necesarios al respecto.
- En el ámbito de las competencias compartidas, hay que respetar el principio de subsidiariedad.

En cuanto al procedimiento, la Comisión presenta la propuesta y el Consejo decide por unanimidad. El Parlamento Europeo deberá dar su aprobación.

Finalmente, en relación con el tipo normativo, la expresión que utiliza el precepto de que el Consejo adoptara las “decisiones pertinentes”, supone que hay libre elección del tipo normativo a utilizar, en cuanto al que se considere mas adecuado para la consecución de los objetivos, aunque ciertamente debe contrastarse con el principio de proporcionalidad.

## 8. CONCLUSIONES

La Unión Europea ha ido perfeccionando su estructura a lo largo del tiempo, gracias a las reformas de los Tratados, y a la propia dinámica interna de las Instituciones, que han desarrollado las previsiones de aquellos.

Los Estados miembros de la UE comparten una serie de valores, principios y objetivos, que han de regir todas las acciones y realizaciones que tanto los Estados como las Instituciones lleven a cabo.

La cooperación reforzada abre un abanico de posibilidades de procesos de profundización en la integración europea, aunque es cierto que rompe la homogeneidad en el sistema de la Unión Europea, por lo que es necesario establecer controles y limites de cara a su utilización.

El proceso de adhesión a la Unión Europea es abierto, al igual que la opción de desvincularse de la misma, aunque también hay que tener en cuenta que los vínculos que se entablan son tan fuertes que hacen difícil pensar en una salida de la Unión por parte de un Estado.

Teniendo en cuenta que existen competencias exclusivas y competencias compartidas, las competencias de las Instituciones son de atribución en el sentido de que las reciben en virtud de los Tratados. Con independencia de las competencias que asumen las Instituciones en virtud de los Tratados, la Unión puede ejercer competencias implícitas, en relación con la consecución de los fines de la Unión Europea, aunque no se hubiera atribuido de manera expresa la competencia. En todo caso, al margen del principio básico de la competencia de atribución, rigen otros principios que afectan al ejercicio de las competencias tanto por las Instituciones como por parte de los Estados miembros, como el principio de cooperación, el de subsidiariedad, proporcionalidad o e de suficiencia de medios.

## 9. PRÁCTICA DEL TEMA

Un ciudadano iraní solicita el asilo en un Estado miembro de la UE, por causa de persecución política en su país de origen, Irán, cuyas autoridades no le permiten defender sus pensamientos y activismo democráticos. Fundamenta su solicitud en el derecho internacional, en los derechos humanos, y en los valores europeos.

Preguntas:

- Qué puede incluirse en la expresión “valores europeos”?
- ¿Cuál es el marco de proclamación de los valores europeos, y cómo se incluyen en ellos los derechos humanos y su protección?
- ¿Cabe incluir el asilo dentro de los valores europeos?
- ¿La *Carta de los derechos fundamentales de la UE* puede ser un instrumento válido para fundamentar su solicitud? ¿Qué valor jurídico tiene en estos momentos la Carta?

## 10. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

- Perfiles del principio de respeto a la identidad nacional de los Estados.
- ¿Cuál es el procedimiento de adhesión a la Unión Europea de un Estado no miembro?
- ¿Cuales son los requisitos para poner en marcha un mecanismo de cooperación reforzada entre varios países de la Unión Europea?
- ¿Qué alcance tiene el principio de la competencia de atribución en el seno del ordenamiento jurídico de la Unión Europea?
- ¿En qué consiste el principio de subsidiariedad en el marco de la UE?

## 11. PALABRAS CLAVE

Democracia, Derechos Humanos.

Igualdad, Lealtad, Cooperación, Identidad nacional, Solidaridad, Transparencia.

Subsidiariedad, Suficiencia de medios, Proporcionalidad.

Cooperación Reforzada.

Atribución de competencias, Efectividad de la competencia, Competencias exclusivas, Competencias compartidas, Competencias implícitas.

Adhesión.

## 12. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA.

### Obras generales:

MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D., Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Tecnos, 6ª ed., Madrid, 2010.

TRUYOL Y SERRA, A.: *La integración europea*, Tecnos, Madrid, 1999.

### Obras específicas:

CALONGEVELÁZQUEZ, A.: "Algunas cuestiones fundamentales de la Constitución para Europa: valores y objetivos", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 2005, pp. 71 ss.

FERNÁNDEZ SOLA, N.: "La subjetividad internacional de la Unión Europea", *RDCE*, vol. 11, 2002, pp. 85 ss.

LASO PEREZ, J. J.: *"El principio de cooperación leal en el ordenamiento comunitario"*, Colex, Madrid, 2000.

# TEMA 3

## LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

Prof. Dr. José Angel Camisón Yagüe

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE
  - 2.1. El Reconocimiento de los Derechos Fundamentales en la UE
  - 2.2. La Carta Europea de los Derechos Fundamentales
  - 2.3. Eficacia jurídica y alcance de los Derechos Fundamentales
3. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN
  - 3.1. Sobre la Ciudadanía de la Unión
  - 3.2. Los Derechos de Ciudadanía reconocidos en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y en el TFUE
4. CONCLUSIONES
5. PRÁCTICA
6. AUTOEVALUACIÓN
7. PALABRAS CLAVE
8. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

Toda comunidad política se caracteriza, entre otros rasgos, por el reconocimiento y protección de una serie de derechos a los individuos que la integran. En el caso de la Unión Europea el reconocimiento de derechos, al igual que la propia Unión, ha estado sujeto a un proceso evolutivo, que ha pasado por diferentes etapas, que van desde la ausencia casi total de referencias hasta el establecimiento de un catálogo expreso con fuerza jurídica vinculante, la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

En un primer momento en el seno de las Comunidades Europeas originarias sólo se reconocían expresamente en los Tratados constitutivos una serie de libertades de contenido fundamentalmente económico, necesarias para la realización del mercado único entre los Estados miembros. Entre dichas libertades se encontraban, por ejemplo, la libre circulación de trabajadores, la libre circulación de servicios, o el principio de no discriminación por razón de nacionalidad.

Aunque las Comunidades tenían, fundamentalmente, objetivos económicos, el derecho comunitario y la actividad de las instituciones podían conllevar conflictos con los derechos fundamentales. Por este motivo, al incrementarse progresivamente las competencias de las Comunidades, como consecuencia de los avances realizados en el proceso de integración -que afectaban no sólo al ámbito económico sino también empezaban a conllevar implicaciones en el ámbito político- se hizo necesario reconocer expresamente en los Tratados una serie de derechos, que venían a unirse a las libertades económicas ya existentes.

Estos derechos se hicieron pivotar sobre el concepto de ciudadanía de la Unión Europea, y fueron introducidos por el Tratado de Maastricht en 1992 a iniciativa española. La ciudadanía de la Unión se reconoce así a todas aquellas personas que ostentan la nacionalidad de un Estado miembro de la UE. En virtud de dicha ciudadanía se reconocen una serie de derechos, fundamentalmente de participación política, como, por ejemplo, el de presentarse a las elecciones al Parlamento Europeo, o a las elecciones municipales, independientemente de que se sea o no nacional del Estado donde estas se celebran; siempre y cuando se ostente la ciudadanía de la Unión. Así, un portugués podría presentarse a la alcaldía en la ciudad de Badajoz o un español podría ser elegido eurodiputado en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebren en Francia.

Aunque la Unión Europea sí reconocía ciertos derechos y libertades, éstos no eran considerados suficientes para garantizar a los ciudadanos y ciudadanas europeas un nivel de protección semejante al que gozaban en sus respectivos Estados; en tanto que el número de derechos de la Unión Europea, y sus correspondientes garantías eran escasos e incompletos en comparación con los reconocidos en los Estados. La Unión Europea tuvo entonces que hacer frente a una serie de críticas que se pueden resumir en el siguiente enunciado: “Si la Unión Europea solicitara la adhesión a la Unión Europea, no podría aceptarse a ésta como un miembro más, entre otras causas, por la falta de reconocimiento de y protección de los Derechos Fundamentales”. Como se sabe, los Estados que pretendan incorporarse a la Unión Europea deben ser Estados democráticos que reconozcan y protejan los Derechos Fundamentales de sus ciudadanos; sin embargo, la propia Unión Europea no ha funcionado ni funciona actualmente de forma plenamente democrática, ni tampoco ha reconocido expresamente los Derechos de sus ciudadanos en su Derecho originario hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Lo anterior no significaba que la Unión Europea infringiera los derechos fundamentales de las y los europeos de forma sistemática o que desconociera su existencia, sino que no se había llevado a cabo un reconocimiento expreso en los Tratados constitutivos de un catálogo de derechos a los que la Unión Europea y sus Instituciones debieran atenerse a la hora de actuar. No debe olvidarse que los Derechos Fundamentales constituyen, en esencia, un límite infranqueable a la actividad de los poderes públicos.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, superadas unas primeras décadas inhibicionistas en las que no quiso entrar sobre este problema, comenzó a principio de los años setenta a reconocer y proteger los derechos fundamentales a través de sus sentencias. A falta de un reconocimiento expreso en los Tratados el Tribunal ideó un peculiar sistema de reconocimiento y garantía, en tanto que pasó a considerar a los derechos fundamentales como principios

generales del Derecho comunitario. Así, el Tribunal de Justicia entendió que éstos, los derechos, al ser elementos comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros formaban parte del acervo común; pudiendo ser aplicados, por tanto, como principios generales del Derecho comunitario. (Sentencia del TJCE de 12 de noviembre de 1969, Caso 29/69, *Stauder*, y Sentencia del TJCE de 17 de diciembre de 1970, Caso 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*).

De este modo, los derechos fundamentales se reconocían y protegían en el seno de las Comunidades pero, únicamente, por vía pretoriana, o lo que es lo mismo, por vía jurisprudencial. Esta situación era enormemente precaria pues para conocer los derechos fundamentales y su extensión debía acudir a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El Tribunal a la hora de reconocer y configurar un derecho fundamental en tanto que principio general del Derecho comunitario, siempre atendía a tres reglas. En primer lugar, aplicaba la garantía del derecho fundamental nacional más elevada de las reconocidas en tradiciones constitucionales de los Estados miembros. En segundo lugar, tenía en cuenta el reconocimiento y contenido del derecho según aquellos acuerdos o tratados internacionales sobre la materia de los que fueran parte los Estados miembros, fundamentalmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y, en tercer lugar, entendía que los derechos fundamentales no son absolutos sino que debían ser interpretados en relación con los objetivos de interés general fijados en los Tratados (Sentencia de TJCE de 14 de mayo de 1974, Caso 4/73, *Nold*).

Para paliar este déficit constitucional de protección de los derechos fundamentales, la Unión Europea ha profundizado durante la última década en el reconocimiento y protección de los derechos a nivel europeo. Este proceso será estudiado con detalle en el siguiente epígrafe. El último y más importante de los avances alcanzados hasta la fecha ha sido el reconocimiento de fuerza jurídica a la Carta Europea de derechos fundamentales en virtud de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009.

Este tema se divide en dos partes. La primera hace referencia a los derechos fundamentales de la Unión Europea y al proceso que conduce al reconocimiento de su fuerza jurídica. La segunda explica el concepto de ciudadanía de la Unión Europea y los derechos que se asocian expresamente a la misma en virtud de la Carta Europea de derechos fundamentales.

## 2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UE

Los derechos fundamentales en la Unión Europea cuentan, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con un nivel de reconocimiento y protección semejante al que existe en seno de los Estados miembros. Por un lado, se ha establecido un catálogo de derechos con fuerza jurídica vinculante, la Carta Europea de derechos fundamentales, en adelante CEDF; por otro lado, la Unión Europea se ha comprometido a ratificar el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

Este epígrafe se compone de tres partes. En la primera haremos referencia al proceso que ha llevado a la Unión al establecimiento de la CEDF y a dotarla de fuerza jurídica vinculante, en la segunda trataremos los derechos reconocidos en la Carta y su contenido y, en la tercera abordaremos la eficacia y alcance de estos derechos reconocidos por la UE.

## 2.1. El reconocimiento de los Derechos fundamentales en la UE

El proceso de reconocimientos de los Derechos fundamentales en la Unión Europea ha pasado por diversas etapas. De todas ellas nos centraremos ahora en la última, que tiene por objeto la elaboración de la CEDF y el posterior reconocimiento de eficacia jurídica vinculante para la Unión.

Ante la falta de inclusión de un catálogo de derechos en los Tratados comunitarios y a la vista de ciertas Sentencias de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros, como la Sentencia Frontini de la Corte Constitucional Italiana (1973) o la Sentencia Solange del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (1974), que ponían en entredicho la primacía del Derecho comunitario si éste infringía gravemente los derechos constitucionalmente reconocidos en los Estados, se hizo expresamente necesario abordar el problema de la falta de reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales en el seno de las Comunidades Europeas.

Así, como primera solución se exploró la posibilidad de que las Comunidades Europeas y, en su caso, la Unión, se adhirieran al Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Ya en 1979 la Comisión y el Parlamento Europeo instaron a las Comunidades a la ratificación del citado Convenio, de esta manera las Comunidades se dotarían de un catálogo de derechos fundamentales, el Convenio Europeo, y de un sistema de protección y garantía de los mismos, la posibilidad de recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos humanos de Estrasburgo. Antes de proceder a la ratificación del Convenio, y dado que existían ciertas dudas jurídicas, se llevó a cabo una consulta al Tribunal de Justicia. Éste en su Dictamen 2/94 estableció que las Comunidades Europeas carecían de competencias para poder ratificar dicho convenio, manifestando además que era imprescindible una modificación previa de los Tratados constitutivos, en la que se facultara expresamente a las Comunidades para llevar a cabo la ratificación del Convenio.

Ante la imposibilidad de ratificar el Convenio Europeo y a fin de paliar el déficit de reconocimiento, protección y garantía de los derechos fundamentales; la Unión sentó durante el Consejo Europeo de Colonia, celebrado en junio de 1999, las bases para el establecimiento un catálogo propio de derechos fundamentales. Para la redacción del catálogo de derechos se estableció un órgano *ad hoc* denominado "Convención"; que estuvo integrado por 15 Representantes de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, 30 Representantes de los Parlamentos nacionales, 16 Representantes del Parlamento Europeo y 1 Representante de la Comisión, además de una serie de observadores provenientes del Tribunal de Justicia, del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social, del Defensor del Pueblo Europeo y del Consejo de Europa. La Convención tomaba sus decisiones por consenso y desarrolló sus trabajos desde diciembre de 1999 hasta octubre de 2000. Para la elaboración de sus trabajos tomó como referencia los acuerdos internacionales existentes en materia de Derechos fundamentales, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, la Carta Social Europea del Consejo de Europa y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. También tuvo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; así como las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Finalmen-

te, el texto presentado por la Convención fue aprobado por el Consejo Europeo de Biarritz en octubre de 2000 bajo la denominación de “Carta Europea de Derechos Fundamentales”.

La Carta fue solemnemente proclamada por el Presidente de turno del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y la Presidenta del Parlamento Europeo durante el Consejo Europeo celebrado en Niza durante el mes de diciembre del año 2000. Sin embargo, esta proclamación no confirió a la Carta fuerza jurídica vinculante aunque, sin embargo, sí existía un compromiso político por parte de las Instituciones de la Unión Europea para someter su actividad a lo establecido en la misma. De esta forma, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas llegó, incluso, a usarla en ciertos casos como un instrumento de *soft law*; es decir, que aún careciendo de plena fuerza jurídica vinculante, el Tribunal tuvo en cuenta lo dispuesto en la Carta para ayudarse en la interpretación de las normas comunitarias y la resolución de sus casos (Sentencia del TJCE de 27 de junio de 2006, Caso 540/2003, *Parlamento contra el Consejo*).

La Declaración nº 23 aneja al Tratado de Niza del año 2001 sobre el futuro de la Unión Europea preveía la inclusión de la Carta en un nuevo Tratado, para así dotarla de plena eficacia jurídica. De esta forma, la CEDF fue introducida como Parte II en el Tratado por que el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en el año 2004 pero que nunca llegó a ser ratificado por los todos los Estados miembros, por lo que no entró en vigor.

Finalmente, el Tratado de Lisboa, sustituto del Tratado Constitucional y en vigor desde diciembre de 2009, ha reconocido fuerza jurídica vinculante a la Carta, tal y como ésta fue, definitivamente proclamada por la Comisión el Consejo y el Parlamento Europeo el 12 de diciembre de 2007, después de ser adaptada al nuevo Tratado. Aunque la CEDF fue publicada en el DOUE C303/17 de 2007, es preciso significar, sin embargo, que el texto completo de la Carta no se encuentra incluido ni en el Tratado de la Unión Europea ni tampoco en el Tratado sobre el funcionamiento de la UE. No obstante, sí se contiene expresamente dentro del Derecho originario un artículo, el 6.1 del TUE, en virtud del cual se confiere a la Carta y, por tanto, a los derechos y libertades en ella contenidos la misma fuerza jurídica que los Tratados.

Por otra parte y a fin de reforzar el reconocimiento y protección de los Derechos fundamentales, se establece expresamente en el apartado 2 del art. 6 del TUE el mandato a la UE para que se adhiera en el futuro al Convenio Europeo de Derechos Fundamentales; adhesión que ya es posible desde que en 2010 entrara en vigor la modificación del art. 59 del Convenio Europeo, en virtud del cual se permite expresamente a la Unión ratificarlo.

## 2.2. La Carta Europea de Derechos Fundamentales

La Carta Europea de Derechos Fundamentales reconoce un catálogo de libertades, principios y derechos de carácter civil, político, económico y social. En este catálogo se contienen no sólo derechos y libertades típicos, comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y a los textos internacionales sobre la materia, en los que este texto se inspira; sino también nuevos derechos de cuarta generación directamente relacionados con los avances científicos producidos en la últimas décadas como, por ejemplo, las disposiciones relativas a la clonación humana.

La CEDF está integrada por un preámbulo y cincuenta y cuatro artículos, agrupados en siete capítulos. Los seis primeros se dedican, respectivamente, a derechos y libertades relacionados con la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia; el séptimo contiene una serie de disposiciones generales relativas a la aplicación de la Carta. En este epígrafe estudiaremos todos los capítulos excepto el relativo a la ciudadanía, al que dedicaremos un epígrafe específico en el punto 3 de este tema, debido a sus peculiaridades propias.

### 2.2.1. Dignidad

La Carta establece en su Preámbulo que la dignidad es un valor indivisible y universal; en tanto que tal, la dignidad constituye no sólo un derecho en sí mismo sino también la base de todos los derechos fundamentales, por este motivo ningún derecho de los reconocidos en la CEDF puede servir de fundamento para atentar contra la dignidad de las personas.

Este título está integrado por cinco artículos en los que se contienen diversos derechos que constituyen manifestaciones directamente relacionadas con la dignidad. En el art. 1 CEDF se reconoce la dignidad como un bien inviolable de la persona que debe ser respetado y protegido. El art. 2 reconoce el derecho a la vida, prohibiendo la pena de muerte y la de ejecución. El art. 3, por su parte, reconoce a toda persona el derecho a su integridad física y psíquica; además, en este artículo se prohíben también diversas conductas biomédicas como las prácticas eugenésicas -particularmente las que tiene por objeto la selección de personas-, el tráfico de órganos o de cuerpos humanos con fines lucrativos, y la clonación reproductora de seres humanos. Asimismo, se reconoce el derecho al consentimiento libre e informado en el marco de las actividades médicas. En el art. 4 se prohíben expresamente la tortura y las penas y tratos inhumanos o degradantes. Finalmente, en el art. 5 se establece la prohibición de la esclavitud o servidumbre, de la trata de seres humanos, y de los trabajos forzados u obligatorios.

### 2.2.2. Libertades

En los trece artículos que integran el Título II de la Carta, bajo el epígrafe de “Libertades”, se reconocen una serie de derechos fundamentales de carácter civil, político y económico.

Así, en el art. 6 de establece el derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad. El art. 7 reconoce el derecho de toda persona el derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones. Por su parte, el art. 8 consagra el derecho a la protección de datos, en tanto que amenazado por el avance de la tecnología; de este modo se reconoce a toda persona el derecho a que sus datos sean tratados de forma leal, y también derecho de ésta a acceder a ellos y, en su caso, a rectificarlos; finalmente se contempla el mandato de crear una autoridad independiente encargada de velar por la observancia de este derechos, misión que en la actualidad recae a nivel de la UE en la Agencia Europea de Protección de Datos. En el art. 9 se contiene el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, según establezcan en cada caso las respectivas normas nacionales, a las que este artículo se remite expresamente.

Las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión se reconocen en el art. 10 de CEDF. Según dispone la Carta, constituyen facultades propias de éstas libertades el derecho a cambiar de religión o de convicciones, la libertad de manifestar éstas públicamente o en privado, bien colectivamente o de forma individual, mediante actos de culto, prácticas, ritos o enseñanza. También se contiene en este artículo el derecho a la objeción de conciencia, aunque al igual que ocurre con otros derechos, la Carta se remite a las legislaciones nacionales para establecer su contenido y límites.

En el art. 11 se recoge la libertad de expresión e información, integrándose dentro del contenido de éstas la libertad de opinión y la libertad para recibir y comunicar libremente informaciones o ideas, sin que quepa la injerencia las autoridades públicas salvo las formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas legalmente, en tanto que medidas necesarias para la realización de una sociedad democrática.

En el art. 12 reconoce a todos la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación. Esta última se predica de todos los niveles asociativos y específicamente de los políticos, sindicales o cívicos; también se reconoce incluido en el contenido de la libertad de asociación la facultad para fundar sindicatos o afiliarse a los ya existentes. Por otra parte, el apartado segundo del artículo 12 contiene una referencia expresa a los partidos políticos a escala Europea, cuya misión debe ser contribuir a expresar la voluntad política de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión.

El art. 13 consagra la libertad de creación artística, la libertad de la investigación científica, y la libertad de cátedra. Mientras que en el art. 14 de la Carta se establece el derecho a la educación y la formación profesional con carácter permanente, haciéndose un especial hincapié en el reconocimiento al derecho de todos a recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. Finalmente, el tercer apartado del art.14 también reconoce, por un lado, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos y según la normativa nacional y, por otro lado, el derecho de los padres a que la enseñanza de sus hijos se lleve a cabo conforme a las convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas que estimen convenientes.

El derecho al trabajo y a la libre elección, o en su caso aceptación, de una profesión se establece en el art. 15 de la Carta. Junto a estos derechos también se consagran tres de las libertades económicas tradicionales, en torno a las que se establece el mercado interior, la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios; es decir, los derechos que ampara a todo ciudadano de la UE para buscar empleo, trabajar o establecerse, o prestar servicios en cualquier Estado miembro. El desarrollo normativo fundamental de estas tres libertades se contiene en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Así, la libre circulación de trabajadores se regula en los artículos 45 y siguientes del TFUE; la libertad de establecimiento, en los arts. 49 y siguientes; y la libre prestación de servicios en los arts. 56 y siguientes.

En el art. 16 CEDF se consagra la libertad de empresa conforme a las disposiciones normativas propias de la UE y en el marco de las legislaciones nacionales y sus respectivas prácticas. Por su parte, el art. 17 reconoce el derecho a la propiedad privada, en el que se integran las facultades de adquirir bienes legalmente, usarlos, disponer de ellos y, en su caso,

legarlos a otros. El límite a este derecho se fija en la posibilidad de regular el uso de los bienes legalmente en la medida en que esto pueda ser necesario para el interés general, por otra parte también se reconoce la posibilidad de que los bienes privados puedan ser expropiados por causa de utilidad pública, siempre y cuando medie justa indemnización a favor del expropiado en periodo de tiempo razonable. El segundo apartado del art. 17 hace especial mención al derecho a la propiedad intelectual, en la que se integran distintas dimensiones del mismo tales como la propiedad literaria, artística, y los derechos sobre patentes y marcas.

Finalmente, dentro de este título dedicado a las libertades, en los artículos 18 y 19 se reconocen el derecho de asilo y la prohibición de expulsiones colectivas, junto con la prohibición de devolver, expulsar o extraditar a ninguna persona a otro Estado en el que corra grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, torturas, o tratos inhumanos o degradantes.

### 2.2.3. *Igualdad*

El Título III de la Carta, integrado por 6 artículos, se dedica a la igualdad; haciendo especial hincapié a lo relativo a la cuestión del género, así como a los grupos especialmente vulnerables; tales como los niños, los mayores y las personas con discapacidad. La igualdad de todos ante la Ley se reconoce en el art. 20; mientras que el art. 21 se establece la prohibición de todo tipo de discriminación, entre las que se señalan particularmente aquellas que traen causa por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas, o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. En el segundo apartado del art. 21 se reconoce expresamente el principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y la legislación de la UE. Este derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el art. 18 y en el derecho derivado que el Parlamento y el Consejo puedan regular para evitar este tipo de discriminaciones. En el art. 22 de la CEDF se recoge el mandato dirigido a la Unión de respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

La igualdad entre el hombre y la mujer es unas de las cuestiones a las que la Unión Europea ha dado más importancia en los últimos años. Así en el art. 3 del TUE se contiene el mandato dirigido a la Unión para que ésta fomente la igualdad de género. Este mandato se refuerza en virtud de dicho en el art. 8 del TFUE donde se marca como objetivo de toda acción de la UE la eliminación de las desigualdades entre hombre y mujer. De esta forma no es extraño que también la Carta refiera en su art. 23 que la igualdad de género deba ser garantizada en todos los ámbitos, incluidos los de empleo, trabajo y retribución; ámbito este último, el de la retribución, al que también se refiere expresamente el art. 157.1 del TFUE. No obstante lo anterior, en el segundo párrafo del art. 23 se establece la posibilidad de acordar o mantener medidas de discriminación positiva a favor del sexo menos representado en cada caso, que encuentra su desarrollo en lo dispuesto en el art. 157.4 del TFUE específicamente referido al ejercicio de actividades o carreras o profesionales.

De la misma forma que sucede con la igualdad, también la protección de los derechos del niño constituye uno de los objetivos de la Unión, tal y como se contiene el art. 3 del TUE; ade-

más, la Carta especifica en su art. 24.2 que el interés superior del niño debe constituir una consideración primordial en todos los actos relativos a éstos que lleven a cabo tanto las autoridades públicas como las instituciones privadas. Por su parte, los derechos específicamente reconocidos al niño se contienen en los apartados primero y tercero del art. 24: derecho a la protección y cuidados necesarios para su bienestar, derecho a expresar su opinión en los asuntos que les afecten, y derecho a mantener contactos periódicos y personales con sus progenitores.

El colectivo de personas mayores tiene reconocidos, en virtud del art. 25 de la Carta, el derecho a llevar una vida digna e independiente; así como el derecho a participar en la vida social y cultural.

Cerrando el Título referido a la igualdad, el art. 26 CEDF se dedica a la integración de las personas discapacitadas; respecto a este colectivo la Unión reconoce y respeta su derecho a beneficiarse de medidas específicas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional, y su participación en la vida de la comunidad; dando así legitimidad al establecimiento de medidas de discriminación positiva.

#### 2.2.4. *Solidaridad*

El Título IV de la Carta, integrado por once artículos, lleva por título Solidaridad, y en él se contienen, fundamentalmente, derechos sociales y económicos relacionados con el trabajo.

El primero de estos derechos, reconocido en el art. 27 de la Carta, establece la obligatoriedad de garantizar a los trabajadores o sus representantes la debida información y consulta en los asuntos que les incumben. El desarrollo de estos derechos se encuentra recogido en los artículos 154 y 155 del TFUE dedicados al diálogo entre los interlocutores sociales. En el art. 28 de la Carta se contempla el derecho a la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, también se reconoce el derecho a llevar a cabo acciones colectivas en defensa de los intereses propios, entre las que se hace especial referencia a la huelga. El derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación se establece en el art. 29 CFUE y a continuación, en el art. 30, se reconoce el derecho a la protección social del trabajador en caso de despido injustificado. A las condiciones de trabajo se dedica el art. 31 de la Carta, en el cual se reconoce el derecho de todo trabajador a desarrollar su labor en condiciones saludables, seguras y dignas; por otra parte, también se establece el derecho a la limitación de la jornada laboral, y el derecho al descanso diario, semanal y a un periodo de vacaciones anuales retribuidas. El trabajo infantil está prohibido en virtud del artículo 32 de la Carta, estableciéndose además que la edad mínima para poder acceder al mundo laboral no podrá ser inferior a aquella en que se finaliza el periodo de educación básica obligatoria. Se prohíbe, asimismo, la explotación de los trabajadores jóvenes, quienes deben tener un puesto adaptado a su edad y que no debe atentar contra su desarrollo ni tampoco poner en peligro su seguridad y su educación.

En el art. 33 de la Carta se garantiza la protección familiar en los ámbitos jurídico, económico y social; garantía ésta que debe ser puesta en relación con el derecho reconocido en art. 7 al respeto a la vida familiar. Por su parte en el art. 34, la Unión se compromete a reconocer y respetar el derecho de toda persona a las prestaciones y servicios de la seguridad social, allí donde existan y estén reconocidas, según lo establecido en las normas de los

Estados miembros y de la UE, y en desarrollo de lo contemplado en los art. 153 y 156 del TFUE. También se hace especial mención a aquellas personas que se encuentren en situación de exclusión social o pobreza, para quienes se reconoce el derecho a una ayuda social y al acceso a una vivienda, según las modalidades que determine en cada caso el derecho de la Unión y de los respectivos Estados miembros. Por su parte, el art. 35 CDFU, establece el derecho de todos al acceso a la atención sanitaria en las condiciones establecidas en las legislaciones nacionales; asimismo se mandata a la Unión para que tenga en cuenta en todas sus políticas y acciones el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud, dicho mandato se complementa con lo recogido en el art. 168 del TFUE.

A fin de promover y garantizar la cohesión social y territorial, la Carta reconoce en su art. 36 el derecho a acceder a los denominados servicios de interés económico general, en tanto que éstos son considerados como valores de la Unión, tal y como se indica en art. 14 del TFUE, donde se dice además que tanto los Estados como la UE deben velar porque dichos servicios actúan con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir con sus objetivos.

El art. 37 de la Carta se dedica al establecimiento de un mandato a la Unión para que en el desarrollo de sus políticas garantice un nivel elevado de protección al medio ambiente y promueva la mejora de su calidad en el marco de un desarrollo sostenible. Este artículo debe ser puesto en relación con lo recogido en el art. 3.3. del TUE, y en los artículos 11 y 191 del TFUE, referidos todos ellos al medio ambiente y su protección en el marco de las actividades y objetivos de la Unión.

Para cerrar el título dedicado a la solidaridad, en el art. 38 se establece el mandato dirigido a la Unión a fin de que ésta se encargue de garantizar un alto nivel de protección a los consumidores. El desarrollo de este mandato se encuentra en art. 169 del TFUE, donde se indica además que esta protección alcanzará a la salud, la seguridad y los intereses de los consumidores. Por otra parte, también se reconocen a los consumidores en art. 169 TFUE el derecho a la información y a la educación en materia de consumo, y el derecho a organizarse para articular la defensa de sus intereses.

#### 2.2.5. *Justicia*

El Título VI de la Carta contiene aquellos derechos relativos a la Justicia; fundamentalmente se trata de principios y garantías referidos a los procedimientos penales y sancionadores.

En primer lugar, se establece en art. 47 el derecho a la tutela judicial efectiva para aquella persona cuyos derechos y libertades, garantizados por el ordenamiento de la UE, hayan sido conculcados bien por la Unión Europea o sus instituciones bien por los Estados miembros cuando apliquen Derecho de la Unión. Por otra parte, este mismo artículo consagra también el derecho que toda persona tiene de que su caso sea oído en un plazo de tiempo razonable por un juez independiente e imparcial predeterminado por la Ley. Además se reconoce el derecho a la asistencia letrada, que será gratuita en su caso para quienes no dispongan de recursos suficientes.

En segundo lugar, el art. 48 establece la presunción de inocencia y derecho a la defensa que asiste a todo acusado, entre cuyas facultades se encuentra ser informado de la naturaleza de la acusación formulada o el derecho a llamar o interrogar testigos que conozcan de la causa.

En tercer lugar, el art. 49 de la Carta consagra dos principios penales tradicionales tales como la irretroactividad de las normas sancionadoras, salvo que establezcan penas más favorables, y el principio de proporcionalidad de las penas en relación con la infracción cometida.

Y en cuarto lugar, el art. 50 establece el principio *non bis in idem*, es decir la prohibición de juzgar o condenar a una persona por la misma infracción por la que ya haya sido previamente y conforme a la Ley juzgada o condenada mediante sentencia firme en la Unión Europea.

### 2.3. Eficacia Jurídica y alcance de los Derechos Fundamentales

El Tratado de Lisboa ha reconocido fuerza jurídica vinculante a la Carta de Derechos de la Unión Europea, después de pasados varios años desde su solemne proclamación. Dicho reconocimiento se opera mediante la inclusión en el TUE de un artículo específico que así lo dispone y no mediante la inclusión del articulado de la Carta dentro de los Tratados, como sí hacía el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. De esta forma el art. 7 del TUE indica que la Unión reconoce que los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta (en su versión de 12 de diciembre de 2007) tendrán el mismo valor jurídico que los Tratados. Por otra parte, también se hace una especial referencia en dicho artículo a que las disposiciones de la Carta no pueden servir para ampliar las competencias fijadas en los Tratados; intentándose así evitar el “efecto federalizante” que podría desplegar la Carta en caso contrario, ya que el reconocimiento de los derechos podría servir de título competencial habilitante a las instituciones comunitarias para ampliar las competencias de la Unión.

Por su parte, también la propia Carta dedica su último Título, el VII, a su interpretación y aplicación.

Por lo que al ámbito de aplicación se refiere, el art. 51 indica que las disposiciones de la Carta están dirigidas, primero, a las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea y, segundo, a los Estados miembros cuando éstos procedan a aplicar Derecho de la Unión. No obstante lo anterior, se hace especial hincapié en que en la observancia y aplicación de los derechos reconocidos en la Carta se respetará siempre el principio de subsidiariedad, además, se especifica también que la Carta no crea ninguna competencia ni altera las reconocidas en los Tratados, es decir, que debe ser aplicada conforme al principio de atribución de competencias.

En lo relativo al alcance e interpretación de los derechos y principios reconocidos, la Carta indica, en primer lugar, que sólo por Ley se podrán establecer limitaciones a los mismos y, además, que dichas limitaciones deberán respetar, en todo caso, el contenido esencial; esto es, que los límites extrínsecos establecidos mediante Ley al derecho o la libertad de que se trate no deben desvirtuar las facultades fundamentales que le son propias y le hacen reconocible. Así mismo, la Carta también dispone que cualquier limitación debe ser proporcional,

necesaria y justificada en atención a los objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la garantía de los derechos y libertades de los otros.

Por lo que respecta a aquellos derechos y libertades que además de estar contenidos en la Carta también se encuentran regulados en los Tratados, se especifica que éstos se ejercerán las condiciones y dentro de los límites expresamente contenidos en los Tratados.

La Carta recurre al mecanismo de la heterointegración para determinar el contenido y el alcance de los derechos y libertades que, además de en la Carta, se encuentren también reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así, se indica que los derechos y libertades de la Carta tendrán, en principio, el mismo contenido, sentido y alcance que sus correspondientes del Convenio Europeo; aunque cabe que la Unión pueda, en su caso, llegar a reconocerles una protección más extensa que la contenida en el Convenio.

En cuanto a la invocabilidad de los principios reconocidos en la Carta ante los órganos jurisdiccionales, debe tenerse en cuenta que sólo podrá efectuarse respecto de la interpretación y control de los actos legislativos y ejecutivos adoptados por los órganos e instituciones de la Unión y, en su caso, por los Estados cuando apliquen Derecho de la Unión. Lo que se traduce en la imposibilidad de alegar dichos principios aisladamente ante la jurisdicción, debiendo ser siempre invocados en virtud de un concreto acto legislativo o ejecutivo, que haya podido conculcarlos.

Las legislaciones y prácticas nacionales deben ser tenidas cuando la propia Carta la invoque.

En este punto es preciso destacar las existencia de unos “Comentarios a la CEDF”, publicados en el DOUE de C 303 de 14 de diciembre de 2007, que fueron elaborados por la Convención. Dicho comentarios, sin tener valor jurídico por sí mismos, sí son un instrumento significativo que debe ser tenido en cuenta por los órganos jurisdiccionales cuando procedan a la interpretación de la Carta y de los derechos en ella contenidos. Así lo dispone además la propia el apartado 7 del art. 52 de la Carta.

La Carta, en lo que al nivel de protección de los Derechos se refiere, indica en su art. 53 que sus disposiciones no podrán nunca interpretarse de forma que limiten o lesionen los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por otra parte, el art. 54 también señala que los derechos y libertades en ella reconocidos no pueden ser en nunca interpretados de tal forma que, sirviéndose de ellos, se lleven a cabo actividades o actos tendentes a la destrucción de los derechos previstos en la Carta; proscribiendo expresamente así el abuso de derecho.

### 3. LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

La ciudadanía de la Unión Europea se reconoce por primera vez en 1992 a través del Tratado de Maastricht. Mediante la ciudadanía europea se establece un estatus jurídico común para todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE, en tanto que confiere a éstos una serie de derechos fundamentalmente de carácter político. En este apartado estudiaremos, en primer lugar, el concepto de ciudadanía de la Unión Europea y, en segundo lugar, los principales derechos y libertades que la Carta Europea y el TFUE reconocen en virtud de dicha ciudadanía.

### 3.1. Titularidad la ciudadanía de la Unión

Según dispone el art. 9 del TUE, son ciudadanos y ciudadanas de la Unión todas aquellas personas que ostenten la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía europea no sustituye a la ciudadanía o nacionalidad estatal sino que se añade a ésta.

### 3.2. Los Derechos de ciudadanía reconocidos en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y en el TFUE

Además de en el Título V de la Carta, los derechos asociados a la ciudadanía de la Unión también se encuentran recogidos en el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE, concretamente en su Segunda Parte que lleva por Título, “no discriminación y ciudadanía de la Unión”.

Progresivamente la ciudadanía europea ha ido añadiendo derechos a su contenido. En la actualidad son los ocho derechos y libertades que conforman el contenido específico de la ciudadanía europea: derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos de la Unión, derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo europeo, derecho de petición, libertad de circulación y residencia, y derecho a la protección diplomática y consular. Estos derechos y libertades gozan del mismo alcance y la eficacia que el resto de los derechos y libertades contenidos en la Carta, por lo que también les es aplicable lo dispuesto en su Título VII.

#### 3.2.1. Derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo

En virtud de lo dispuesto en el art. 39 de la Carta y del 22.2 del TFUE se reconoce a todo ciudadano de la Unión el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que a los nacionales de dicho Estado. En la práctica este derecho se traduce en la posibilidad que todo ciudadano de la Unión tiene de ser elector y elegible en las elecciones a la Eurocámara, aunque resida en otro Estado miembro diferente del que es nacional. Por ejemplo, un nacional español que residiera en Finlandia, podría tanto votar como presentarse a candidato en dicho Estado a las elecciones al Parlamento Europeo, en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que los establecidos para los fineses.

El Consejo, por unanimidad mediante el procedimiento legislativo especial y previa consulta preceptiva al Parlamento Europeo, tiene competencia para regular las condiciones de ejercicio de este derecho, llegando incluso a poder establecer excepciones al mismo si lo justificaran problemas específicos de un Estado miembro. En tanto que se articula un proceso electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo tal y como prevé el art. 223.1, cada uno de los Estados miembros es el encargado de fijar las condiciones del ejercicio de este derecho; no obstante sí existen ciertas prescripciones generales a nivel europeo que todos los Estados miembros deben observar a este respecto. Por un lado, las contenidas en el Acta de Elección Europea y, por otro, lo dispuesto en la Directiva 93/109/CE del Consejo por

la que se fijan las modalidades de ejercicio del derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residente en un Estado miembro del que no sean nacionales. Así, por ejemplo, en virtud de la Directiva del Consejo se prohíbe a los ciudadanos de la UE votar en más de un Estado, se establece el requisito general de residencia previa en el Estado miembro donde se pretende ejercer el sufragio activo o pasivo, o se regulan ciertas cuestiones relativas a la inscripción de los ciudadanos comunitarios en el censo electoral. En España, las cuestiones relativas al ejercicio de este derecho se contienen, fundamentalmente, en el Título VI “Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento Europeo” de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

### 3.2.2 *Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales*

Todo nacional de un Estado miembro, en tanto que ciudadano de la Unión Europea tiene derecho a votar y presentarse a candidato en las elecciones municipales de otro Estado miembro donde resida, en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que los que se exijan para los nacionales de dicho Estado miembro; tal y como se reconoce en el art. 40 de la Carta y en el art. 22.1 del TFUE. Así, por ejemplo, un nacional alemán que resida en la ciudad española de Cáceres, disfrutará de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de dicha localidad.

Al igual que sucede con el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo, también el Consejo, por unanimidad mediante el procedimiento legislativo especial y previa consulta preceptiva al Parlamento Europeo, tiene competencia para regular las condiciones de ejercicio de este derecho, llegando incluso a poder establecer excepciones al mismo si lo justificaran problemas específicos de un Estado miembro. En la actualidad dichas condiciones generales se regulan en el Derecho interno de cada Estado sobre la base de lo dispuesto en la Directiva 94/80/CE del Consejo por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. En dicha Directiva se estipula que sólo se disfrutará de este derecho respecto del ente local básico donde se tenga la residencia principal, debiéndose acreditar un tiempo de residencia previo en dicho Estado miembro, así como cumplir con el requisito de estar inscrito en el censo electoral pertinente.

Este derecho se reconoció por primera vez en virtud del Tratado de Maastricht, y para que España pudiera ratificar dicho Tratado fue necesario modificar previamente la Constitución, en concreto el art. 13.2 para añadir la posibilidad de reconocer el derecho sufragio pasivo a los extranjeros en las elecciones locales, toda vez que nuestra Carta Magna sólo reconocía expresamente a éstos la posibilidad de acceder al derecho de sufragio pasivo en dichos comicios.

### 3.2.3 *Derecho a una buena administración*

El art. 41 de la Carta reconoce a toda persona, independientemente de que sea o no ciudadano europeo, el derecho a que sus asuntos sean tratados por las Instituciones de la Unión Europea de modo imparcial y equitativo dentro de un plazo razonable. La Jurispruden-

cia del Tribunal de Justicia de la Unión ya había reconocido este derecho como un principio general del Derecho de la UE; dotándolo, además, de una serie de contenidos específicos que finalmente han sido recogidos expresamente en la Carta. De esta forma, el derecho a la buena administración se concreta en las siguientes facultades. En primer lugar, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. En segundo lugar, y relacionado con el derecho al acceso a los documentos establecido en el art. 42 de la Carta, se reconoce en el apartado 3 del art. 41, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; y en tercer lugar, la obligación de la Administración europea de motivar sus decisiones.

Dentro de este art. 41 se establecen también otros dos derechos directamente relacionados con la Administración. Por un lado, el derecho de toda persona a recibir de la Unión una reparación por los daños causados por las Instituciones europeas y sus agentes. Por otro lado, el derecho a dirigirse a las Instituciones y órganos de la Unión en cualquiera de los idiomas oficiales de la UE y a recibir, en su caso una contestación de éstos en esa misma lengua. Desde 2005 en el caso de España, nuestro Estado ha convenido bilateralmente con la UE que los ciudadanos también puedan usar las lenguas, valenciana, catalana, vasca y gallega en sus relaciones con la Administración de la UE, aunque no tengan el reconocimiento de lenguas oficiales de la Unión.

#### 3.2.4. *Derecho de acceso a los documentos*

El art. 42 de la Carta y el 15 del TFUE consagran el derecho que asiste a todo aquel que ostente la ciudadanía europea, a toda persona física que resida en la Unión y a toda persona jurídica que tenga su domicilio social en territorio de la EU a acceder los documentos de las instituciones, órganos, organismos y agencias europeas, independientemente de la forma o del soporte en que se encuentren. Las condiciones generales de ejercicio de este derecho se regulan en el apartado 3 del art. 15 del TFUE.

Así, 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 (por ejemplo, la protección de la intimidad, el secreto de las deliberaciones o el deber de confidencialidad), que regulen el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Por su parte, corresponde a cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizar la transparencia de sus trabajos y elaborar en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos dictados por el Parlamento Europeo y el Consejo. Por lo que respecta al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Banco Central Europeo y al Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos a la observancia del derecho de acceso a sus documentos cuando ejerzan funciones administrativas. Finalmente también se indica que el Parlamento Europeo y el Consejo deben garantizar la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos, mandato este que se cumple, entre otras formas, a través de la existencia del Observatorio legislativo del PE.

Con el reconocimiento de este derecho de acceso a los documentos se pretende afianzar y profundizar en la transparencia y publicidad de los procedimientos de la Unión Europea.

### 3.2.5. *Derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo europeo*

El Defensor del Pueblo europeo constituye una vía institucional de garantía de derechos, fundamentalmente, frente a los casos de mala administración que puedan tener origen en actividades u omisiones de las instituciones y los órganos de la Unión. El art. 43 de la Carta faculta a los ciudadanos de la Unión, a los nacionales de terceros Estados residentes en los Estados miembros y a aquellas personas jurídicas que tengan su domicilio social en la UE a dirigirse al Defensor del Pueblo para buscar la protección y el buen hacer de éste frente a casos de mala administración de las instituciones y órganos de la Unión Europea.

Se entiende por mala administración aquellas situaciones en las que se hayan adoptado por parte de las Instituciones u órganos de la Unión medidas deficientes que se deriven de la aplicación deficiente o inadecuada de una norma, tales como, por ejemplo, negligencias o irregularidades administrativas, abusos de autoridad, desviaciones de poder, o discriminación por cualquier causa. No podrán ser objeto de reclamación ante el Defensor del Pueblo aquellas decisiones que el Tribunal de Justicia o el Tribunal de Primera Instancia hayan adoptado en el marco de sus funciones jurisdiccionales.

Los detalles relativos a la presentación de la reclamación ante el Defensor del Pueblo se contienen en el Estatuto del Defensor del Pueblo. Así, en toda reclamación, que ha de presentarse dentro del plazo de dos años desde que su promotor tuvo conocimiento de caso de mala administración frente al que se reclama, debe consignarse claramente el objeto de la misma y también la identificación y los datos de la persona o personas que la presentan. El Defensor del Pueblo, una vez que haya admitido la reclamación, procederá a investigar el caso de mala administración denunciado a fin de aclarar lo sucedido, y alcanzar, si es posible, una solución para el mismo.

### 3.2.6. *Derecho de petición al Parlamento Europeo*

Los ciudadanos de la UE y también las personas físicas o jurídicas, independientemente de su nacionalidad, que tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro de la Unión tienen derecho a dirigir peticiones al Parlamento Europeo, tanto a título individual como colectivo, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecten directamente, pues así se reconoce expresamente en el art. 44 de la Carta y en los arts. 20.2.d), 24 y 227 del TFUE.

En Título VII del Reglamento interno del Parlamento Europeo se regulan los detalles relativos al ejercicio del derecho de petición. Se exige que todas las peticiones presentadas estén redactadas en una lengua oficial de la Unión, así como que en ellas conste el nombre, la nacionalidad y el domicilio de los peticionarios. Las peticiones serán estudiadas en la Comisión del Parlamento Europeo competente por razón de la materia objeto de la petición, pudiendo llegar, en su caso, a ser objeto de una resolución por parte del Pleno de la Eurocámara.

### 3.2.7. Libertad de circulación y residencia

Los ciudadanos de la Unión tienen reconocido el derecho a circular y fijar libremente su residencia dentro del territorio de los Estados miembros, en virtud de lo dispuesto en el art. 45 de la Carta Europea, arts. 20.2.a) y 21. del TFUE. Este derecho se traduce en la práctica desaparición de las fronteras interiores entre los Estados miembros, así los ciudadanos de la Unión pueden circular libremente por el territorio de los Estados miembros y fijar en cualquier parte del mismo su residencia. Estas libertades se entroncan con el establecimiento de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, y con los Acuerdos de Schengen, en tanto que estos también disciplinan el ejercicio de dichas libertades, fundamentalmente, la de circulación.

Las Instituciones Europeas, en concreto el Consejo y el Parlamento podrán adoptar normas destinadas a facilitar el ejercicio de las libertades de circulación y residencia; que pueden incluso afectar a cuestiones relativas a la seguridad o protección social.

### 3.2.8. Protección diplomática y consular

En virtud de lo dispuesto en el art. 46 de la Carta y de los arts. 20.2.c) y 23 del TFUE, los ciudadanos de la Unión Europea que se encuentren en un tercer Estado podrán acogerse a la protección diplomática y consular de cualquier Estado miembro de la Unión Europea, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; siempre y cuando el Estado miembro del que fueran nacionales no tenga representación en dicho tercer Estado. Por ejemplo, un nacional español que se encontrara en un tercer Estado ante el cual España no tuviera embajada, podría acudir acogerse a la protección diplomática y consular de otro Estado miembro de la UE que sí estuviera representado ante dicho Estado. En esencia, la protección diplomática es una institución de Derecho internacional, en la que se engloban las actividades que el Ejecutivo de un Estado realiza ante otro tercer Estado en orden a interceder por sus nacionales o asistirlos en casos de urgencia como, por ejemplo, cuando sufran accidentes, les sobrevengan enfermedades, o fueran víctimas de actos de violencia; o cualquier otra situación, siempre que las legaciones diplomáticas fueran competentes para ello.

El TFUE mandata a los Estados miembros y sus legaciones diplomáticas y consulares en terceros Estados para que lleven a cabo las negaciones internacionales pertinentes y adopten las disposiciones necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de este derecho a la protección diplomática y consular. Por otra parte, también se dispone que el Consejo puede, por unanimidad y con arreglo al procedimiento legislativo especial, establecer mediante directivas las medidas necesarias de cooperación y coordinación entre los Estados miembros para el efectivo cumplimiento de este derecho a la protección diplomática y consular.

### 3.2.9. Otros derechos de ciudadanía

Tanto en el TUE como en el TFUE se contienen de forma dispersa ciertos derechos directamente relacionados con la ciudadanía de la Unión. En ellos destacan dos derechos que tienen que ver con la participación política. Por lado, se reconoce expresamente a los ciuda-

danos de la Unión el derecho a participar en la vida democrática de la EU (art. 10.3 del TUE); por otro lado, se faculta a los ciudadanos de la Unión para poder presentar una iniciativa legislativa popular, siempre y cuando dicha propuesta esté avalada por, al menos, un millón de ciudadanos (art. 11.4 TUE).

#### 4. CONCLUSIONES

Desde el inicio del proceso de integración europeo la cuestión del reconocimiento de los Derechos fundamentales en el seno de las Comunidades y, posteriormente, de la Unión Europea ha sido un asunto pendiente de resolución.

De esta forma se ha evolucionado de forma progresiva y funcionalista, desde la ausencia total de referencias a los derechos en los Tratados, hasta el establecimiento de un catálogo propio de derechos para la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 ha adquirido fuerza jurídica vinculante.

En dicha carta se reconocen derechos en muy distintos ámbitos, dignidad, igualdad, solidaridad, justicia y libertad.

Por otra parte, tanto en la Carta de Derechos Fundamentales como en el TUE y en el TFUE se establece la ciudadanía de la Unión Europea, que se abarca a todos los nacionales de los Estados miembros de la UE.

En virtud de dicha ciudadanía se reconocen en todo el ámbito territorial de la Unión una serie de derechos de participación política tales como el la posibilidad que un nacional de un Estado miembro tiene de presentarse a las elecciones locales o al Parlamento Europeo en otro Estado miembro, diferente del que es nacional; o el derecho de libre circulación por el territorio de los Estados miembros. Estos derechos de ciudadanía están llamados a incrementarse en tanto en cuanto el proceso de integración europeo profundice aún más en la integración política.

#### 5. PALABRAS CLAVE

Ciudadanía de la Unión Europea  
Sufragio activo y pasivo  
Carta Europea de Derechos Fundamentales  
Convención  
Convenio Europeo de Derechos Humanos  
Consejo Europeo  
Principio general del Derecho Comunitario  
Defensor del Pueblo Europeo  
Eficacia jurídica  
Heterointegración

## 6. PRÁCTICA

Después de leer detenidamente el siguiente extracto del Dictamen del Tribunal de Justicia, conteste de forma clara, concisa y razonada a las preguntas que se formulan

**Dictamen del Tribunal de Justicia 2/94 de 28 de marzo de 1996. 6 TCE), «Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales»**

(**Nota:** este dictamen fue emitido conforme a lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE. Actualmente se encuentra regulado en el apartado 11 del artículo 218 del 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 éste o revisión de los Tratados”*.)

4. El artículo 235 (*actual art. 352 TUE*) tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las Instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a alcanzar alguno de los objetivos establecidos por el Tratado.

Al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicha disposición no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad.

5. Los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Juez comunitario. A este respecto, el Juez comunitario se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido.

6. En el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, pues, por una parte, ninguna disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito y, por otra, no es posible invocar el artículo 235 del Tratado para proceder a dicha adhesión.

En efecto, aun cuando el respeto de los derechos humanos constituye un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos entrañaría un cambio sustancial del actual régimen de protección de los derechos humanos, en la medida en que implicaría la inserción de la Comunidad en un sistema institucional internacional distinto y la integración de la totalidad de las disposiciones del Convenio en el

ordenamiento jurídico comunitario. Una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones institucionales serían asimismo fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros, tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría pues, por su naturaleza, los límites del artículo 235. Dicha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado.

(...)

### Preguntas:

1. ¿Tenía la Comunidad Europea en 1996 competencia para poder regular los derechos fundamentales? ¿Era posible, según el Tribunal, que la Unión se autoatribuyera de alguna forma competencia sobre esta materia?
2. ¿Podía la Comunidad Europea en 1996 adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos? ¿Existe, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, alguna previsión respecto a la adhesión a dicho Convenio en el Derecho originario de la Unión?
3. Según el Tribunal de Justicia, ¿qué naturaleza jurídica tenían los derechos fundamentales en la Unión Europea? Y ¿dónde se encontraba el origen y la justificación para reconocerles dicha naturaleza?, ¿dónde se encontraban regulados?
4. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ¿dónde se regulan los derechos fundamentales de la Unión Europea? ¿Estos derechos tienen fuerza jurídica vinculante?

## 7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. El órgano *ad hoc* encargado de la elaboración de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue:
  - a) La Convención
  - b) El Consejo europeo
  - c) El Consejo de Europa
  - d) El Tribunal de Justicia
2. La CEDF adquirió fuerza jurídica vinculante:
  - a) desde el momento de su proclamación por el Consejo Europeo de Biarritz en el año 2000.
  - b) tras la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.
  - c) en virtud del Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia.
  - d) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
3. Según el art. 26 CEDF dedica a la integración de las personas discapacitadas, cuál de las siguientes afirmaciones es correcta:
  - a) pueden fijarse privilegios específicos para este colectivo en cualquier caso.
  - b) es posible adoptar medidas específicas para este colectivo; siempre y cuando éstas tengan por finalidad su integración social y profesional, y su participación en la vida de la comunidad.

- c) no es posible adoptar ninguna medida específica para este colectivo.
  - d) sólo es posible adoptar medidas específicas para este colectivo para su integración en el mundo laboral.
4. ¿Cuál de los siguientes enunciados, relacionados con el derecho de petición al Parlamento Europeo, es verdadero?:
- a) Sólo los ciudadanos de la UE, independientemente de su nacionalidad, que tengan su residencia en un Estado miembro de la Unión, tienen derecho a dirigir peticiones al Parlamento Europeo tanto a título individual como colectivo, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecten directamente.
  - b) Los ciudadanos de la UE y también las personas físicas o jurídicas, incluso si no tuviera su residencia o domicilio social en un Estado miembro de la Unión, tienen derecho a dirigir peticiones al Parlamento Europeo, tanto a título individual como colectivo, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecten directamente.
  - c) Los ciudadanos de la UE y también las personas físicas o jurídicas, independientemente de su nacionalidad, que tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro de la Unión tienen derecho a dirigir peticiones al Consejo Europeo, tanto a título individual como colectivo, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecten directamente.
  - d) Los ciudadanos de la UE y también las personas físicas o jurídicas, independientemente de su nacionalidad, que tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro de la Unión tienen derecho a dirigir peticiones al Parlamento Europeo, tanto a título individual como colectivo, sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que les afecten directamente.
5. ¿Cuál de los siguientes enunciados referidos a la eficacia y alcance de la CEDF es falso?
- a) La Carta recurre al mecanismo de la heterointegración para determinar el contenido y el alcance de los derechos y libertades que, además de en la Carta, se encuentren también reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.
  - b) Los “Comentarios a la CEDF”, publicados en el DOUE de C 303 de 14 de diciembre de 2007, carecen de tener valor jurídico por sí mismos, pero sí son un instrumento que debe ser tenido en cuenta por los órganos jurisdiccionales cuando procedan a la interpretación de la Carta y de los derechos en ella contenidos.
  - c) Las disposiciones de la Carta pueden servir para ampliar las competencias fijadas en los Tratados.
  - d) los principios reconocidos en la Carta sólo podrán invocarse ante los órganos jurisdiccionales, respecto de la interpretación y control de los actos legislativos y ejecutivos adoptados por los órganos e instituciones de la Unión y, en su caso, por los Estados cuando apliquen Derecho de la Unión.

## 8. BIBLIOGRAFÍA<sup>1</sup>

ABELLÁN, V. y VILÁ, B., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel Derecho. Barcelona 1994.

ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Pamplona 2007.

DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Navarra 2005.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid 2010.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel-AEPDIRI. Madrid 2008.

MOLINA DEL POZO, C.F., *Derecho Comunitario*, Cálamo, Barcelona, 2004.

RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., *La ciudadanía de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

1. El contenido teórico del tema 3 ha sido elaborado, fundamentalmente, a partir de la normativa, la jurisprudencia y bibliografía que se cita y recomienda.

# TEMA 4

## EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO

Prof. Juan Antonio Doncel Luengo

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA
3. EL CONSEJO EUROPEO
  - 3.1. Composición
  - 3.2. Funcionamiento
  - 3.3. Procedimiento decisorio
4. EL CONSEJO
  - 4.1. Composición
  - 4.2. Funcionamiento
  - 4.3. Procedimiento decisorio
5. CONCLUSIONES
6. PRÁCTICA
7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
8. PALABRAS CLAVE
9. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una organización política extraordinariamente peculiar. Lo es, como ha podido verse, en las lecciones anteriores, en su concepción, en sus orígenes, en su evolución, en su composición y, en lo que nos ocupa ahora, también en su sistema institucional.

La originalidad de la Unión Europea en este punto es tal que nos atrevemos a subrayar que, junto con la implicación del Derecho de la Unión Europea en los sistemas de fuentes de los países miembros, constituye el principal desafío intelectual para los juristas a la hora de explicar la Unión Europea.

Y es que la teoría política no ha conocido ningún ejemplo de estructuración institucional siquiera semejante al europeo. Por lo tanto la reducción a esquemas preexistentes no sólo es complicada sino que se revela particularmente inadecuada. Pero, por otro lado, no es posible renunciar a los conceptos tradicionales del Derecho Público, de la Teoría del Estado y del Derecho Constitucional si queremos dotar la explicación de algún rigor doctrinal.

Las líneas que siguen suponen un esfuerzo integrador de dos tendencias que han sido definidas, por voces muy autorizadas, como centrífuga y centrípeta, es decir, se trata de componer un sistema institucional que resulta de la tensión subyacente entre la soberanía de los Estados y su convivencia con otro tipo de soberanía que, a efectos pedagógicos y sin exceso de rigor, podemos provisionalmente calificar como supraestatal (resultado de la cesión de partes de su soberanía por los Estados miembros a la Unión Europea). Pero también seamos claros desde el principio: la erosión de la soberanía estatal se ha producido, aunque el resultado final de esa erosión no nos cabe precisarlo en este momento histórico.

Dicho esto, y como introducción al sistema institucional de la Unión Europea es necesario indicar que naturalmente la regla general que preside este sistema es la de la división de poderes que se considera característica de los Estados que componen la Unión a partir del movimiento jurídico-político que denominamos constitucionalismo. Lo que pasa es que se trata de una división de poderes mucho más compleja que la que mentalmente reproducimos, de forma casi intuitiva, cuando pensamos en el Estado como modelo general de organización política a partir del Renacimiento.

Sin ánimo de alargarnos, tener esto en cuenta es crucial para asimilar una modalidad de organización institucional tan, insistimos, original y peculiar como la de la Unión Europea, donde, desde luego, apreciamos el mecanismo de pesos y contrapesos que es paradigmático en la división de poderes, pero con una modulación tan característica y una complejidad en los engranajes tan marcada que probablemente todavía no estamos en condiciones de establecer categorías definitivas, desde un punto de vista jurídico-público, al respecto.

## 2. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea, el proceso de toma de decisiones y ejecución de las mismas está, esencialmente, dividido entre la Unión y sus miembros: las decisiones se toman en las distintas instituciones comunitarias (recogidas en los Tratados), y su ejecución está encargada a los órganos internos de los Estados miembros, dicho sea esto con carácter general y a efectos pedagógicos.

En lo referido al sistema institucional de la Unión Europea, se ha dicho, y sirve como *leit motiv*, que la toma de decisiones en la Unión se produce a través de un triángulo con los siguientes vértices: 1) el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la Unión, supervisando políticamente toda la actividad de la Unión Europea y participando en el procedimiento legislativo; 2) la Comisión Europea, que gestiona y dirige la Unión y garantiza el interés común, por lo que no se somete a las instrucciones de los Estados, velando por el Derecho comunitario y su cumplimiento, y siendo, además, el brazo ejecutivo de la Unión Europea, para lo que está asistida por una administración; 3) los Consejos de la Unión Europea, Consejo de Ministros y Consejo Europeo, compartiendo el primero, como representante de los Estados miembros, el poder legislativo con el Parlamento, y principal órgano decisorio de la Unión y ejerciendo el segundo el liderazgo político global de la organización, compues-

to por los más altos dirigentes de cada país y por el presidente de la Comisión europea, así como por un Presidente del Consejo Europeo, importante innovación del Tratado de Lisboa.

Asimismo, es necesario indicar que existen otras instituciones que no son propiamente encargadas de la toma de decisiones y que son específicas de la Unión Europea como el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, así como el Defensor del Pueblo Europeo, que serán objeto de explicación en las lecciones correspondientes.

### 3. EL CONSEJO EUROPEO

El Consejo Europeo ha sido esencial para la construcción europea, pues la cooperación política quedaba inicialmente fuera de los Tratados y, por tanto, de los distintos órganos e instituciones europeos, de forma que resultaba muy difícil el avance en la construcción de Europa si no era de forma paralela a las instituciones comunitarias, y con esa idea se reunieron en París en los días 10 y 11 de febrero de 1961 por primera vez los Jefes de Estado o de Gobierno de las CCEE y sus Ministros de Asuntos Exteriores, para “organizar una cooperación política más estrecha”. Históricamente, las Cumbres o Conferencias en la Cumbre, que así se llamaba a las reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, han sido el caldo de cultivo en que se desarrollaban los avances en la construcción de Europa.

En 1974, seis Conferencias más tardes y de nuevo en París, se formaliza por primera vez el Consejo Europeo en el comunicado final de la Conferencia, que señalaba que “los Jefes de Gobierno decidieron en consecuencia, reunirse, acompañados de los Ministros de Relaciones Exteriores, tres veces por año y cada vez que sea necesario, en Consejo de la comunidad y a título de Cooperación política”, y así lo publicaron en el Boletín CCEE, 1974-12.

Como consecuencia de su origen, la naturaleza jurídica de esta institución es confusa, ya que a pesar de no poderse discutir la existencia de la misma, la relevancia de sus decisiones y el evidente impulso a la creación de Europa, la realidad es que los sucesivos Tratados constitutivos recogían las instituciones europeas y entre ellas no estaba el Consejo Europeo. Sin embargo, era innegable que las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno trataban cuestiones propias de competencia comunitaria sorteando los procedimientos de control establecidos en los Tratados para el ejercicio de tales competencias, de forma que se decidió resolver esta cuestión recurriendo a una institución que sí estaba recogida en los Tratados: el Consejo. Así pues, se estableció que cuando el Consejo Europeo se reuniese para tratar cuestiones comunitarias lo haría *como formación distinta del Consejo*<sup>1</sup> en el nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, sometiéndose entonces a los procedimientos comunitarios.

1. El artículo 2 del Tratado de fusión de 1965 establecía que “el Consejo estará formado por representantes de los Estados miembros. Cada Gobierno delegará en él a uno de sus miembros”, con lo cual quedaba resuelto el problema de la legitimidad de los miembros del Consejo Europeo, pues los Jefes de Gobierno eran miembros de los gobiernos.

Finalmente, la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart de 1983 le da un papel importante en la construcción de la futura Unión Europea estableciendo los tres ejes esenciales de su naturaleza: a) globalidad de actuación; b) papel de impulsión y orientación generales; c) posibilidad de actuación en los terrenos comunitarios concretos convirtiéndose en formación del Consejo; ejes que se trasladaron al Acta Única Europea y en el TUE de Maastricht, Ámsterdam y Niza.

Pero ha sido el Tratado de Lisboa el que ha resuelto la cuestión de la controvertida naturaleza jurídica institucional del Consejo Europeo incluyéndolo expresamente en la lista de instituciones de la Unión<sup>2</sup> de su artículo 13 y encargándole expresamente dar *“a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.”*

### 3.1. Composición

*Artículo 15.2 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.*

El Consejo Europeo se compone por los representantes políticos de más rango de los Estados miembros, o sea los Jefes de Gobierno o los Jefes de Estado con poderes ejecutivos. Respecto de ellos, es importante subrayar que aquí como en tantas otras ocasiones, la Unión se limita a incorporar la decisión política constitucional que en su día tomó cada Estado miembro respecto de sí mismo. Habrá Estados en que el poder ejecutivo resida en un Primer Ministro, otros en un Presidente, y otros en ambos, y lo que hace el Derecho europeo es, meramente, asumir tal decisión.

A ellos hay que añadir como miembros, siguiendo el artículo 15 TUE, al Presidente de la Comisión Europea y al nuevo Presidente del Consejo Europeo, organismo creado por el Tratado de Lisboa.

2. Artículo 13.1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.

Las instituciones de la Unión son:

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

“Artículo 15.

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: 1. presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; 2. 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; 3. se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; 4. 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.”

No es necesario añadir nada respecto a la presencia del Presidente de la Comisión, salvo que se trata de una presencia aceptada desde la Conferencia de París de 1974 y formalizada en el Acta Única Europea de 1986.

La innovación del Tratado de Lisboa consiste en la incursión de un Presidente del Consejo Europeo que, elegido por “mayoría cualificada” (en los términos del art. 16) por el mismo Consejo Europeo impulsará su labor con continuidad y coherencia por un periodo de dos años y medio, reelegible por una sola vez, y asumirá la representación exterior de la Unión (15.6 TUE, redacción que puede producir fricciones con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).

### 3.2. Funcionamiento

“Artículo 15. 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.

Artículo 15. 4 El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.”

El Consejo Europeo es un órgano informal que se ha formalizado y así, incorporando lo que ya era práctica del Consejo Europeo, el artículo 15 TUE prevé que se reunirá dos veces por semestre (es decir, dos durante cada Presidencia rotatoria del Consejo de Ministros) y, de manera extraordinaria cuando la situación lo exija, convocado en todos los casos por su Presidente.

Debido a las complicaciones de organización de estas reuniones, una Declaración Aneja al Tratado de Niza estableció que “a partir de 2002, una reunión del Consejo Europeo por presidencia se celebrará en Bruselas. Cuando la Unión cuente con 18 miembros, todas las reuniones del Consejo Europeo se celebrarán en Bruselas”. Ya en 2002, la Presidencia española comenzó incumpliendo esta previsión y celebrando las dos reuniones en territorio español, pero posteriormente parece que el hábito ha cambiado y ha sido celebrar las ordinarias en Bruselas y las extraordinarias en el Estado que las convoca.

### 3.3. Procedimiento decisorio.

Según el artículo 15.4 TUE, las decisiones del Consejo Europeo se toman por consenso salvo que los Tratados dispongan otra cosa. Es decir, por unanimidad o, al menos, por asentimiento (no oposición de algún gobernante).

Los Tratados disponen otra cosa (ver más adelante la variedad de situaciones en la descripción de los poderes del Consejo Europeo) de tres maneras: la unanimidad, la mayoría cualificada y la mayoría simple. La unanimidad exige que no haya ningún voto contrario a la propuesta (la abstención no cuenta, artículo 235 TFUE); la mayoría cualificada requiere, hasta el 1 de noviembre de 2014, el voto favorable de dos tercios de los miembros y, a solicitud de cualquiera de ellos, que esos dos tercios supongan el 62% de la población total de la Unión Europea (Protocolo 36 sobre Disposiciones Transitorias TUE), a partir de entonces requerirá el 55% de los Estados miembros, y como mínimo quince, que representen el 65% de la población europea (artículo 16.4 TUE), salvo que, hasta el 31 de marzo de 2017 cualquier miembro del Consejo solicite el sistema inicial; la mayoría simple se recoge en el artículo 238.1 TFUE (remitido desde el 235) y es la mayoría de los miembros que componen el Consejo Europeo.

Por último, es necesario subrayar que, según establece el artículo 238 TFUE, “El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión no participarán en las votaciones del Consejo Europeo cuando éste se pronuncie por votación”.

## 4. EL CONSEJO

*“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”* (Artículo 16.1 TUE). Así pues, el Consejo se erige como institución compuesta por miembros de los Gobiernos que, no obstante, no acuerdan al reunirse Tratados Internacionales sino actos de Derecho comunitario que se imponen a todos los Estados miembros, independientemente de los intereses particulares e, incluso, del voto emitido en el Consejo.

El Consejo se regula en el Artículo 16 TUE y en los artículos 237 a 243 TFUE.

#### 4.1. Composición

*“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”* (Artículo 16.2 TUE). Se repite, como se deduce del texto del artículo, la remisión al sistema constitucional de cada Estado miembro para saber cuáles de los miembros de su Gobierno están facultados para participar en el Consejo en cada caso.

En el artículo 239 TFUE se regula una peculiaridad sobre la no asistencia de un representante de un Gobierno determinado, caso en el que podrá hacerse representar por otra persona que no sea miembro del mismo, pero delegando el voto en un Estado miembro que esté representado por un miembro del Gobierno.

El Consejo se reúne en “Formaciones”, es decir, en función de la materia a tratar en cada reunión del Consejo, se requerirá la asistencia al mismo de uno u otro miembro de los Gobiernos de los Estados miembros encargado de tal materia.

La elaboración de la lista de formaciones en que se pueda reunir el Consejo está atribuida al Consejo Europeo (Artículo 16.6 TUE), teniendo en cuenta que dos vienen ya dadas por el TUE, que son: El Consejo de Asuntos Exteriores (al que suelen asistir Ministros de Asuntos Exteriores) y que siempre estará presidido por el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, y el Consejo de Asuntos Generales, para tratar temas como la organización y funcionamiento de la UE, para preparar las reuniones del Consejo Europeo, u otros, (al que suelen asistir Ministros de Asuntos Exteriores, o Ministros de Asuntos Europeos).

Junto a las formaciones del Consejo, y para suplir su discontinuidad, se crea un órgano auxiliar, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que prepara los trabajos del Consejo y que está asistido por un cuerpo administrativo, la Secretaría General del Consejo.

#### 4.2. Funcionamiento

- a) PRESIDENCIA. La presidencia del Consejo (y de su órgano auxiliar COREPER, así como de sus grupos de trabajo) se ejerce de forma rotatoria, por cada Estado miembro, durante un periodo de seis meses, aunque el orden de la rotación la acuerda el Consejo Europeo por mayoría cualificada, y podrá modificarse como consecuencia de circunstancias especiales que afecten a un Estado miembro concreto.

Ya se ha señalado que queda fuera del sistema rotatorio la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, a cargo del Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.

Las funciones de la presidencia son la organización, coordinación y dirección de los trabajos (asistida para estas funciones por la Secretaría General del Consejo), el impulso político de los mismos, y la representación (si bien la representación del Consejo mismo y no de la Unión, como sucedía hasta el Tratado de Lisboa y la creación por éste de la figura del Presidente del Consejo Europeo).

- b) SECRETARÍA GENERAL. La Secretaría General es el órgano administrativo y de gestión interna que asiste al Consejo en su labor legislativa y presupuestaria. Está formada por el Secretario General (nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo), el Servicio jurídico, distintos Gabinetes (prensa, seguridad, etcétera), y varias Direcciones Generales.

La Secretaría General es una estructura permanente y no vinculada a ningún interés particular (como tal vez puedan estar otras estructuras de la Unión), de forma que otorga al Consejo carácter estable.

- c) COREPER. Como contrapunto a la Secretaría General, en lo referido a los intereses a los que responde, está el Comité de Representantes Permanentes con la misión de “preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe” (Artículos 16.7 TUE y 240 TFUE).

El COREPER está formado por representantes de los Estados miembros y, en concreto, por los Jefes de la Representación Permanente de cada Estado miembro acreditada ante la Unión Europea y presidida por el embajador del Estado miembro cuyo representante en el Consejo asuma la presidencia.

Sin embargo no tienen exclusivamente una función de representación diplomática sino que son delegados del Estado miembro al que representan, y han de defender las posiciones e intereses nacionales, así como para buscar acuerdos, en lo posible, y componer posiciones con los otros intereses nacionales.

#### 4.3. Procedimiento decisorio

Las funciones del Consejo van desde la legislativa y presupuestaria, compartidas con el Parlamento Europeo, hasta la definición de políticas y coordinación de las mismas, que ejerce de forma exclusiva.

En la adopción de actos legislativos junto con el Parlamento Europeo, en el procedimiento ordinario lo hace en posición de paridad y en el procedimiento especial lo hace en posición de prevalencia, según especifiquen los Tratados.

En todo caso, “el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa” (Artículo 16.3 TUE). La unanimidad y la mayoría simple se entenderán del mismo modo que para el Consejo Europeo, sin embargo la mayoría cualificada (el procedimiento más frecuente en los Tratados) se rige por un sistema transitorio regulado en los Artículos 16 TUE y 238 TFUE.

*“Artículo 16.4. 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. CONCLUSIONES

PRIMERA: La originalidad de la Unión Europea se refleja también en su sistema institucional, lo que supone alguna dificultad de categorización, pero puede partirse de la definición de la Unión como resultado de la tensión entre dos extremos, el de la soberanía de los Estados miembros y el de las porciones de soberanía que esos Estados le han cedido a la Unión sin que quepa establecer, una proporción definitiva entre los dos extremos.

SEGUNDA: En la Unión Europea apreciamos, una modalidad dinámica de la división de poderes (pesos y contrapesos) que es rasgo del Estado desde la época constitucional, sólo que con mucha mayor complejidad. Las decisiones de la Unión se toman en las instituciones comunitarias pero se ejecutan en los Estados miembros. Las instituciones comunitarias se explican bien a través de un triángulo con tres vértices: un Parlamento que supervisa a las demás y participa en el procedimiento legislativo, representando a los ciudadanos europeos; una Comisión que gestiona la vida cotidiana de la Unión de forma independiente a los Estados, defendiendo el interés comunitario y dirigiendo un aparato administrativo complejo; y dos Consejos, el de Ministros que co-legisla con el Parlamento y es el principal órgano decisorio de la Unión y el Europeo, que con su Presidente y el de la Comisión reúne a los jefes del ejecutivo de cada país y ejerce el liderazgo político global de la institución.

TERCERA: El Consejo Europeo supone la consagración formal de la eficacia de lo informal. A partir de la práctica consistente en reunirse los más altos representantes políticos y de la lógica eficiencia de esas reuniones, y a través de cierta evolución normativa, se llega a su consagración en el Tratado de Lisboa, que en su art. 13 lo define como institución de la Unión que, sin ejercer función legislativa, la impulsará y orientará.

CUARTA: El Consejo Europeo se compone de los más altos cargos políticos de los miembros, cada uno según su decisión constitucional (Jefes de Estado y/o de Gobierno, según los casos). Además, forma parte de él el Presidente de la Comisión europea. Y además, desde Lisboa hay un Presidente del Consejo que impulsa su labor de continuidad durante 2 años y medio y asume la representación exterior de la Unión, lo que puede producir fricciones con el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Es elegido por mayoría cualificada por dos años y medio renovable sólo por otros dos años y medio.

QUINTA: El Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre en Bruselas y también cuando la situación lo exija en el Estado convocante (ya que cada uno preside rotativamente la Unión durante seis meses).

SEXTA: El Consejo Europeo decide por consenso, o sea por unanimidad, salvo a veces que es por mayoría cualificada o simple, y entonces no participan en la votación ni el Presidente de la Comisión ni el del Consejo Europeo.

SÉPTIMA: El Consejo, sin embargo, ejerce conjuntamente con el Parlamento las funciones legislativa y presupuestaria y define las políticas.

OCTAVA: El Consejo se compone por un representante de cada Estado con rango ministerial, y se reúne por "formaciones" en razón de la materia, y las decide el Consejo Europeo salvo dos que deben existir: el de Asuntos Exteriores y el de Asuntos Generales. Hay también un COREPER (Comité de Representantes Permanentes) que prepara las reuniones del Consejo y asegura su continuidad, asistido por la Secretaría General del Consejo.

NOVENA: El Consejo tiene una Presidencia semestral rotatoria, aunque el Consejo Europeo decide el orden de la rotación, salvo el de Asuntos Exteriores que es presidido por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Secretario General es nombrado por mayoría cualificada del Consejo Europeo y tiene una organización interna burocratizada y representa el interés comunitario. El COREPER se compone de embajadores de cada Estado y defiende los intereses nacionales buscando acuerdos con los otros representantes permanentes.

DÉCIMA: En general, el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada, salvo excepciones. Actúa como codecisor en paridad con el Parlamento en el procedimiento legislativo ordinario y con prevalencia en el especial.

## 6. PRÁCTICA

Resaltar las principales novedades institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa en relación con los dos Consejos que se estudian en esta lección y elaborar una posición crítica sobre la figura del Presidente del Consejo y su diseño institucional, considerando problemas concretos como la duración de su mandato, sus poderes reales y las posibles fricciones con otros órganos.

## 7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

Escoja sólo una respuesta correcta a las siguientes preguntas:

1. El poder legislativo se ejerce en la Unión Europea por:
  - a) En exclusiva por el Parlamento Europeo.
  - b) De forma conjunta por los Consejos de la Unión Europea: el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo.
  - c) Lo comparten el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo.

2. El Consejo Europeo se formaliza por primera vez:
  - a) En la Cumbre de París de 1961.
  - b) En la Cumbre de París de 1974.
  - c) En el Tratado de Lisboa de 2007.
3. Las decisiones tomadas por asentimiento son:
  - a) Las tomadas sin la oposición de ningún miembro.
  - b) Las que no requieren de voto expreso a favor de la decisión concreta.
  - c) Las que requieren del voto expreso favorable a la decisión.
4. Si un miembro del Consejo de Ministros no asiste al mismo:
  - a) Puede hacerse representar por otra persona que no sea miembro de su Gobierno, pero ha de delegar el voto en un Estado miembro que esté representado por un miembro del Gobierno.
  - b) Puede hacerse representar por otra persona que no sea miembro de su Gobierno siempre que delegue el voto formalmente en el mismo.
  - c) No se puede celebrar una reunión del Consejo de Ministros si no asisten a la misma todos sus miembros o sus representantes.
5. La Secretaría General del Consejo:
  - a) Es el órgano administrativo y de gestión interna que asiste al Consejo en su labor.
  - b) Es una estructura permanente y no está vinculada a ningún interés particular.
  - c) Son correctas a) y b).

## 8. PALABRAS CLAVE

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad,  
codecisión,  
Consejo,  
Consejo Europeo,  
COREPER,  
división de poderes,  
mayoría cualificada,  
Presidente del Consejo,  
Presidente de la Comisión,  
Poder Legislativo,  
representantes permanentes,  
sistema Institucional,  
unanimidad.

## 9. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

ABELLÁN, V. y VILÁ, B., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel Derecho. Barcelona 1994.

ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Pamplona 2007.

DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Navarra 2005.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid 2010.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel-AEPDIRI. Madrid 2008.

# TEMA 5

## LA COMISIÓN

Prof. Manuel Moralo Aragüete

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
  2. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA
    - 2.1. Composición
    - 2.2. Naturaleza
  3. EL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN. DURACIÓN DE SU MANDATO Y CESE
  4. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN INTERNA
    - 4.1. Funcionamiento
    - 4.2. Organización interna de la Comisión
  5. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN
    - 5.1. Competencias de iniciativa
    - 5.2. Control del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea
    - 5.3. Competencias de decisión
    - 5.4. Competencias en materia de ejecución
    - 5.5. Competencias presupuestarias
    - 5.6. Relaciones exteriores
- ESQUEMA 1: Organización de la Comisión
- ESQUEMA 2: Nombramiento, mandato y cese de los miembros de la Comisión
- ESQUEMA 3: Funcionamiento de la Comisión
- ESQUEMA 4: Competencias de la Comisión
6. CONCLUSIONES
  7. PRÁCTICA DEL TEMA
  8. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
  9. PALABRAS CLAVE
  10. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### 1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea, denominada habitualmente tan sólo como “Comisión”, aflora como la cuarta de las instituciones básicas previstas en el art. 13.1 del *TUE*.

Se trata de un institución presente desde siempre en los Tratados constitutivos, puesto que ya aparecía, con la denominación de “Alta Autoridad”, en el *Tratado de la CECA*.

El **régimen jurídico** de la Comisión Europea está recogido en la actualidad en el art. 17 del *TUE*, en los arts. 244 a 250 del *TFUE*, y además en el *Reglamento Interno* que aprobó la propia Comisión el 24 de febrero de 2010<sup>1</sup>

## 2. COMPOSICIÓN Y NATURALEZA

### 2.1. Composición

Desde el primero de enero de 2007, la Comisión está compuesta por 27 Comisarios, **uno por cada Estado miembro** (art. 17.4 del *TUE*). El Presidente de la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad están incluidos en ese número.

Aunque ese es su número de miembros en la actualidad, el propio *TUE* prevé expresamente (art. 17.5) que a partir del 1 de noviembre de 2015 (es decir, cuando expire el mandato de la actual Comisión), pase a haber menos Comisarios que Estados miembros. Concretamente, el número de sus miembros será de **2/3 del número de Estados miembros**, determinados con arreglo a un sistema de rotación igualitaria que deberá establecer el Consejo por unanimidad. Este sistema de rotación tiene que estar basado en dos principios: igualdad entre Estados en el orden del turno y en el periodo de permanencia; y reflejo de la diversidad demográfica y geográfica.

Dentro de los **miembros** que componen la Comisión, se distinguen los siguientes:

#### *Presidente*

El Presidente de la Comisión tiene una importancia capital en la vida comunitaria, puesto que es el órgano en el cual se personifica la actividad ejecutiva de la UE. El prestigio y la eficacia de la Comisión suelen ir ligados a la personalidad de su Presidente<sup>2</sup>.

El Presidente define las orientaciones políticas con arreglo a las cuales desempeña sus funciones la Comisión, y determina su organización interna, estructurando y repartiendo las responsabilidades dentro de la misma.

#### *Vicepresidentes*

El Presidente puede designar a **Vicepresidentes** entre sus componentes. En la actualidad hay siete Vicepresidencias. Su función es la de suplir al presidente si este está impedido y no puede ejercer sus funciones.

1. DOUE n° L 55 de 5-3-2010.

2. En la actualidad, el Presidente de la Comisión es el portugués JOSE MANUEL DURAO BARROSO, antiguo Primer Ministro en su país, quien está desempeñando su segundo mandato al frente de la misma.

Por disposición expresa de los Tratados (art. 18.4 *TUE*) uno de las Vicepresidencias debe recaer necesariamente en el **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, quien, en esta función como miembro de la Comisión, se encarga “de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión”.

### Comisarios

Los Comisarios no deben representar a los Estados miembros de los que son nacionales, sino que tienen que actuar al margen de sus intereses. Deben ejercer sus funciones con **absoluta independencia y en interés general de la Unión Europea**, de tal manera que, en el ejercicio de sus labores no pueden solicitar instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra institución.

Para garantizar esa proclamada independencia de los Comisarios, los Tratados prohíben expresamente a los Estados miembros que intenten influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones (art. 245 *TFUE*). Por esa misma razón, los Comisarios tienen un **régimen de incompatibilidades** muy estricto: no pueden ejercer ninguna actividad profesional durante el tiempo de su desempeño. Están además sujetos a un deber de honestidad y discreción, que se extiende incluso al periodo posterior a la finalización de su mandato. Si incumplen estas obligaciones, el último párrafo del art. 245 *TFUE*, autoriza a que el Tribunal de Justicia pueda acordar su cese, o, en el caso de que ya hayan cesado, privarles de sus derechos a pensión o beneficios similares<sup>3</sup>.

La distribución de funciones y competencias entre los Comisarios se hace en función de criterios de oportunidad política, y es realizada por el Presidente. A cada Comisario se le asigna un concreto sector de la actividad comunitaria, al modo de un Gobierno en el ámbito interno: Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Política Regional, Energía, Transporte, Comercio, Competencia, etc.<sup>4</sup>

En su ámbito, cada Comisario es responsable de la preparación de los trabajos de la Comisión y de la ejecución de sus decisiones. Cabe la posibilidad de que el Presidente cree Grupos de Miembros de la Comisión (art. 3.4 *Reglamento Interno*). Cada Comisario tiene un gabinete que le asiste en el cumplimiento de sus funciones.

## 2.2. Naturaleza

La Comisión, que no tiene precedentes en otras instituciones internacionales, es la institución más singular e idiosincrática de la UE. Equivale al poder ejecutivo, al Gobierno ordinario de la Unión: se encarga de la gestión centralizada de los asuntos comunes a la Unión.

3. En julio de 1999, el Consejo demandó ante el TJCE, para privarle de la pensión, al Comisario de Telecomunicaciones, MARTIN BANGEMANN, quien fue fichado por Telefónica para su equipo ejecutivo siendo todavía Comisario.

4. En la actualidad, el único español que forma parte de la Comisión es JOAQUÍN ALMUNIA, Comisario encargado de la Competencia, y Vicepresidente. Además, a lo largo de la pertenencia de España a la Unión Europea han desempeñado el puesto de Comisarios Manuel Marín, Pedro Solbes, Marcelino Oreja Aguirre, Loyola de Palacio y Abel Matutes.

La Comisión viene a ser la **representación del interés comunitario** en el más estricto sentido, porque su composición no debe encarnar los intereses de los Estados miembros sino que personifica el interés de la Unión Europea; los intereses nacionales se encuentran ya expresados en el Consejo. Se trata, por tanto, de la institución más genuinamente comunitaria, ya que su misión es velar y proteger los intereses supranacionales, actuando con independencia de los Estados miembros.

### 3. EL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN. DURACIÓN DE SU MANDATO Y CESE

Los miembros de la Comisión deben ser elegidos en función de su competencia general y de que ofrezcan garantías plenas de independencia. Para ser Comisario se requiere ser nacional de algún Estado miembro. Las personas propuestas suelen ser figuras de elevado relieve político y con una gran experiencia en temas comunitarios.

La forma de nombramiento de los miembros de la Comisión ha ido evolucionando hacia una mayor democratización, de tal manera que su nombramiento se vincula ahora a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, y se produce al comienzo de la legislatura. También se ha avanzado considerablemente en la transparencia del proceso.

En la actualidad, para su **nombramiento** se deben seguir los siguientes **trámites** (art. 17.7 TFUE):

- 1º. Tras producirse las elecciones al PE, y “teniendo en cuenta sus resultados”, se formula una **propuesta de candidato a Presidente de la Comisión**. Esta propuesta la realiza el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, y se lleva al PE.
- 2º. La propuesta es sometida al PE. El candidato expone ante el PE una declaración, así como la orientación política que pretende dar a la Comisión. Tras el correspondiente debate, la propuesta debe ser **aprobada por el PE** en Pleno, por mayoría de sus miembros, en votación secreta. La decisión del Parlamento tiene carácter vinculante.
- 3º. Se procede a la **confección de la lista de candidatos a Comisarios**. Los candidatos son propuestos de común acuerdo entre el Presidente electo de la Comisión y el Consejo. Deben escogerse por su competencia general y su compromiso europeo, entre personalidades que ofrezcan garantías de independencia. También deben respetarse, cuando sea preciso, los principios de rotación igualitaria entre los Estados miembros y de reflejo de la diversidad demográfica y geográfica.
- 4º. Se produce el **voto de investidura** colegiado conjunto en el Parlamento, del Presidente y del resto de los miembros de la Comisión. Está previsto que existan unas comparecencias previas ante el PE de cada uno de los Comisarios propuestos. El PE tiene que aprobar la investidura por mayoría de los votos emitidos, en votación nominal.
- 5º. Tras la votación de investidura, el Presidente y los Comisarios son **nombrados** por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

El procedimiento para el nombramiento del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad resulta especial y diferente al del resto de miembros de la Comisión. En el caso del Alto Representante, es el Consejo Europeo quien lo nombra, por mayoría cualificada, con la “aprobación del Presidente de la Comisión” (art. 18.1 *TUE*), sin que sean necesarios más trámites.

El **mandato** del Presidente y del resto de los Comisarios es por cinco años, renovables.

Aparte de por la extinción temporal del mandato, también hay otros motivos de **extinción**:

- Dimisión. Cabe resaltar que no sólo cabe la dimisión voluntaria de los Comisarios, sino que los Tratados prevén que la misma también les pueda ser pedida por el Presidente, estando obligados en tal caso a presentarla (art. 17.6 *TUE*).
- Fallecimiento.
- Voto de censura en el PE.
- Cese.

Estos dos últimos requieren una ulterior explicación.

En cuanto al **voto de censura**, la moción tiene que presentarse por la décima parte, al menos, de los diputados del PE, de manera motivada. Para que la moción de censura venza, es necesaria que sea aprobada por mayoría de 2/3 de parlamentarios que representen a su vez la mayoría de sus miembros (art. 234 del *TFUE*). Esto supone el cese de toda la Comisión en bloque. No se trata de una moción de censura constructiva, por lo que, en caso de aprobarse, debería iniciarse nuevamente el procedimiento de nombramiento del Presidente y de los Comisarios.

Por lo que respecta al **cese**, el mismo no se produce por un acuerdo del PE o por decisión de los gobiernos, sino que únicamente es posible por decisión del Tribunal de Justicia, bien a instancia del Consejo o bien a instancia de la Comisión, y sólo en el caso de que se den alguno de los supuestos previstos en el art. 247 *TFUE*: cuando deje de reunir las condiciones impuestas para el cargo, o cuando cometa alguna falta grave.

## 4. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN INTERNA

### 4.1. Funcionamiento

El principio clave de funcionamiento de la Comisión es el **principio de colegialidad**: la Comisión funciona colegiadamente, de ahí que se hable habitualmente del “colegio de Comisarios”. Esto implica que las decisiones se toman colectivamente y que todos los miembros son colectivamente responsables de las decisiones tomadas por la Comisión. La jurisprudencia del TJCE ha precisado que el carácter colegial de esta institución supone que “todos los miembros del colegio son colectivamente responsables en el plano político del conjunto de las decisiones tomadas” (STJCE de 23-9-1986, caso AKZO CHEMIE). Los acuerdos de la Comisión son acuerdos de la institución en su conjunto, y no individualmente de sus miembros.

A pesar de este principio, se ha ido introduciendo un **cierto presidencialismo**, a semejanza de lo que ocurre en los Gobiernos de los Estados miembros. Manifestaciones de este presidencialismo serían la intervención del Presidente de la Comisión en el nombramiento de los Comisarios, en el reparto de tareas, y en el establecimiento de la orientación política de la Comisión, también la posibilidad de pedirles a los Comisarios su dimisión.

Otra brecha en el principio de colegialidad la ha abierto la pertenencia a la Comisión del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien, al contrario que el resto de los Comisarios, no responde con su cargo en el caso de una moción de censura exitosa contra la Comisión.

Las **reuniones** de la Comisión son convocadas por el Presidente, quien además establece el orden del día, en función del programa de trabajo anual de la Comisión. Está previsto que se celebre un mínimo de una reunión a la semana (los miércoles), que se lleva a cabo en Bruselas. Las reuniones no son públicas y los debates son confidenciales. A las reuniones también asisten el Secretario General y el Jefe del Gabinete del Presidente. En el caso de que algún Comisario no pueda asistir a la reunión de la Comisión, el presidente puede facultar a su jefe de gabinete para expresar la postura de dicho Comisario.

El **quórum** o número mínimo de Comisarios que deben asistir para que esté válidamente constituida la reunión se corresponde con la mayoría del número de sus miembros.

Para poder **adoptar válidamente una decisión** también es necesario alcanzar la mayoría del número de miembros, que, según el Tratado, forman parte de la Comisión.

La toma de decisiones tiene **cuatro procedimientos distintos** en la Comisión:

- En reunión, también denominado **procedimiento oral** (art. 8 *Reglamento Interno*). En dicha reunión, las decisiones se toman a propuesta de uno de los Comisarios.
- **Procedimiento escrito** (art. 12 *Reglamento Interno*). En estos casos, el texto del acuerdo que va a tomar la Comisión está previamente establecido de común acuerdo entre las Direcciones Generales afectadas y el Servicio Jurídico. El resto de miembros de la Comisión puede hacer enmiendas o solicitar que se someta a debate en reunión. De no ser así, el acuerdo se considera tomado por la Comisión.
- **Procedimiento de habilitación** (art. 13 *Reglamento Interno*). La Comisión puede habilitar a uno de sus miembros para que tome, en su nombre, unas determinadas “medidas de gestión o administración” previamente definidas.
- **Procedimiento de delegación** (art. 14 *Reglamento Interno*). En estos casos, la Comisión delega en los Directores Generales y Jefes de Servicio, la adopción en su nombre de medidas de gestión o administración, dentro de los límites y condiciones que establezca la Comisión.

## 4.2. Organización interna de la Comisión

### *Direcciones Generales*

Los medios personales que tiene a su disposición la Comisión están estructurados en Direcciones Generales y Servicios asimilados. Tanto unos como otros están formados por Direcciones, y éstas por Unidades (art. 21 del *Reglamento Interno*).

De cada Comisario dependen uno o varios Directores Generales. En la actualidad, las 45 Direcciones Generales y Servicios asimilados existentes se distribuyen en:

- Direcciones Generales políticas: Asuntos Económicos y Financieros, Competencia, Agricultura y Desarrollo Rural, Asuntos Marítimos y Pesca, Energía, Empresa e Industria, etc.
- Direcciones Generales de relaciones exteriores: Ampliación, Relaciones Exteriores, Ayuda Humanitaria Oficina de Cooperación (EuropeAid), etc.
- Servicios Generales: Eurostat, Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), Oficina de Publicaciones, etc.
- Servicios Internos: Recursos Humanos y Seguridad, Interpretación, Servicio de Auditoría Interna, Servicio Jurídico, etc.

De entre todos ellos resulta especialmente relevante el **Servicio Jurídico**, puesto que es obligatorio efectuar una consulta al mismo en todos los proyectos de actos y propuestas de actos jurídicos, así como en todos los documentos que puedan tener consecuencias de orden jurídico (art. 23.4 del *Reglamento Interno*).

### *Secretario General*

Es un órgano de la Comisión que no está previsto como tal en el *TFUE* aunque sí está recogido en el *Reglamento Interno* (art. 20).

Sus funciones son de asistencia al Presidente en la preparación de las reuniones de la Comisión, coordinación de los Servicios de la Comisión, asegurar la notificación y la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de los actos que deban publicarse, y se encarga de mantener las relaciones oficiales de la Comisión con el resto de instituciones comunitarias.

La **sede** de la Comisión está en Bruselas. En sus labores está auxiliada por unos 25.000 **funcionarios** adscritos, procedentes de todos los países de la Unión, lo que la convierte en la institución de la UE que tiene un mayor número de funcionarios a su cargo. Todos ellos deben seguir el “Código de buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público” (Anexo del *Reglamento Interno*).

## 5. LAS COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

Se encuentran recogidas en el art. 17.1 del *TFUE*. A efectos didácticos, las dividimos en los siguientes bloques: competencias de iniciativa, de control de cumplimiento del Derecho Comunitario, de decisión, de ejecución, presupuestarias, en cuanto a las relaciones externas, y de autoorganización.

## 5.1. Competencias de iniciativa

El procedimiento legislativo ordinario comienza siempre con la propuesta de la Comisión. Es la institución que tiene atribuido, prácticamente en exclusiva, la **iniciativa normativa**. El fundamento jurídico de su derecho de iniciativa reside con carácter general en los arts. 17.1 del *TUE* y 293 del *TFUE*, y en otras numerosas disposiciones de los Tratados que exigen la propuesta de la Comisión para que el Consejo y el PE puedan adoptar un acto jurídico. La razón de ser de este poder se encuentra en que la Comisión actúa siempre en bien de la Unión Europea en su conjunto, y por eso se presume su objetividad. Según la Profesora MANGAS MARTÍN, este privilegio de propuesta de la Comisión ha sido uno de los pilares básicos del principio de equilibrio institucional, ya que supone un contrapeso al poder normativo del Consejo con el fin de evitar que el juego de alianzas entre los Estados miembros se impusiera sobre los intereses generales de la Unión. Se ha confiado a la Comisión la concepción de la política comunitaria y la preparación de los proyectos normativos, donde aporta una visión de conjunto inspirada en el interés comunitario. Actúa, así, como órgano “motor” de la Unión.

De este modo, **en la mayoría de los casos previstos en el *TFUE*, el Consejo decide “a propuesta de la Comisión”**. El resto de órganos e instituciones también le puede solicitar a la Comisión que realice una propuesta, pero, en última instancia, la decisión sobre formularla o no corresponde a la Comisión.

**La Comisión es “dueña” de su propuesta.** Las propuestas que hace la Comisión se encuentran protegidas por dos circunstancias (art. 293 *TFUE*):

- La Comisión puede modificar o retirar su propuesta en cualquier momento del procedimiento, antes de que se adopte como acto comunitario.
- Salvo en unos pocos supuestos, el Consejo sólo puede enmendar la propuesta de la Comisión por unanimidad.

El derecho de iniciativa exige que la Comisión no se desentienda de la misma, que defienda su propuesta en todas las instancias donde va a ser debatida, y por ello tiene derecho a estar presente en todas las sesiones de las instituciones en las que se delibere sobre su propuesta.

En la práctica, el derecho de propuesta lo suele ejercer la Comisión con mucho detenimiento y rigor. Es habitual que el proceso de elaboración de la propuesta se prolongue durante varios años. En primer lugar, a la hora de tomar la decisión de actuar en un determinado ámbito, intervienen criterios de oportunidad, de necesidad o de urgencia. Es frecuente que, una vez que ha pergeñado un proyecto, la Comisión lo lance al debate público, o lo suscite, mediante los “Libros Verdes”, repletos de preguntas y de alternativas. Las Direcciones Generales afectadas preparan informes o estudios de base, solicitan datos y estadísticas en general, hacen estudios de legislación comparada, etc. Además, la Comisión entra en contacto con las Administraciones nacionales y convoca a los expertos propuestas por éstas. Y también se dirige a los medios sociales, económicos y profesionales afectados.

Es también la Comisión la que presenta el **Anteproyecto de Presupuestos**.

## 5.2. Control del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea

Esta competencia se encuentra recogida en el art. 17.1 del *TUE*: la Comisión “**velará por que se apliquen los Tratados** y las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de estos”. De ahí que la Comisión sea conocida como “guardiana de los Tratados”.

Además, en muchas disposiciones de Derecho derivado también se impone a los Estados miembros el deber de notificar las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir las normas en cuestión.

En el ejercicio de esta atribución de control, la Comisión tiene el derecho de recabar todo tipo de informaciones de los Estados miembros, y a realizar las comprobaciones necesarias (art. 337 *TFUE*). Los Estados están obligados a suministrarle información clara y precisa, indicando las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas mediante las cuales ese Estado considera haber cumplido las obligaciones impuestas por el Derecho Comunitario.

En algunos supuestos los Estados miembros tienen la obligación de avisar previamente a la Comisión de los actos que vaya a realizar y de sus intenciones, como ocurre con las propuestas dirigidas a conceder ayudas a sus empresas (art. 108.3 *TFUE*).

Entre los **medios jurídicos** de los que dispone la Comisión para corregir conductas que no sean conformes a las normas comunitarias están:

- Mantener reuniones y contactos oficiales con las Administraciones afectadas, en una labor de prevención y advertencia de posibles irregularidades.
- Dirigir a los Estados recomendaciones o dictámenes en relación con cualquier materia.
- En determinadas materias, como ayudas públicas (art. 108.2) o ayudas en materia de transportes (art. 96.2), puede adoptar una Decisión.
- De manera general, puede iniciar formalmente un **procedimiento de incumplimiento**, primero con un requerimiento al Estado miembro incumplidor, y luego a través de un recurso ante el Tribunal de Justicia.

Este poder de investigación y control de la Comisión se puede dirigir también sobre los particulares (art. 337 *TFUE*), habitualmente empresas radicadas en la Unión Europea, sobre todo en los sectores de la energía, los transportes y la competencia. Incluso puede dar lugar a la iniciación de procedimientos sancionadores contra los infractores, donde se pueden imponer multas de elevada cuantía<sup>5</sup>.

5. Uno de los casos de actuación de la Comisión en ejercicio de esta atribución ha sido la multa de 497,2 millones de euros (la más alta impuesta nunca) que en 2004 impuso al gigante informático Microsoft por una infracción en materia de competencia consistente en abusar de su posición dominante. La sanción fue confirmada en setiembre de 2007 por una Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (actual Tribunal General).

### 5.3. Competencias de decisión

Hay tres tipos de atribuciones dentro de este bloque:

- La Comisión puede **adoptar sus propias decisiones**. En supuestos muy determinados puede dictar Directivas (por ejemplo el caso previsto en el art. 106.3 *TFUE*) y también adoptar sus propias Decisiones (caso del art. 101). Este poder de decisión propio se manifiesta sobre todo en las políticas comunes.
- **Participa en el proceso de elaboración de las decisiones que adopte el Consejo o el Parlamento Europeo**, en las condiciones previstas en el Tratado.
- Puede **formular recomendaciones o emitir dictámenes** en las materias recogidas en el Tratado, si éste lo prevé expresamente o si la Comisión lo estima necesario. La Comisión suele publicar los llamados Libros Verdes, donde se proponen las primeras ideas acerca de un tema concreto, y los Libros Blancos, donde concreta y desarrolla las anteriores ideas en una serie de medidas.

### 5.4. Competencias en materia de ejecución

Están previstas genéricamente en art. 17.1.

Se pueden distinguir dos tipos:

- **Competencias propias de la Comisión en la ejecución**, que son las de ejecutar decisiones en materia de ayudas públicas de los Estados miembros a sus empresas públicas (Ayudas de Estado), y también velar por la libre competencia.
- **Competencias conferidas por los actos jurídicamente vinculantes de la Unión**, en ejecución de esos mismos actos. La delegación de tales competencias es una obligación cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución; son el PE y el Consejo los que establecen las condiciones en que se deben ejercitar tales competencias por la Comisión (art. 291.2 *TFUE*). Esta atribución permite a la Comisión modificar con relativa rapidez normas para adaptarlas al progreso científico o técnico, o a las necesidades sanitarias, económicas o sociales.

El Tribunal de Justicia ha establecido en su jurisprudencia que la Comisión tiene competencias para adoptar toda medida de ejecución que se precise, aunque no venga expresamente prevista en la norma de base que se pretende ejecutar, siempre y cuando no resulte contraria a esta norma. De esta forma, se denomina “Reglamento de base” al acto del Consejo en que éste decide sobre las reglas generales y permanentes; el acto que adopta la Comisión por habilitación del Consejo se denomina “Reglamento de ejecución o de aplicación”, y contiene las medidas de aplicación técnica o efímera.

De manera general, las **condiciones** en las cuales se tienen que ejercer estas competencias de ejecución atribuidas a la Comisión están establecidas en la *Decisión del Consejo 1999/468, de 28-6-1999*<sup>6</sup> (conocida como la Decisión sobre la “**Comitología**”). Según esta Decisión, el Consejo controla estas competencias a través de una serie de Comités que están compuestos por representantes de los Estados miembros y presididas por un funcionario de la Comisión, los cuales realizan un seguimiento de la actuación ejecutiva de la Comisión. El voto dentro del Comité se pondera conforme a las reglas del Consejo. Los Comités pueden ser de cuatro **tipos**:

- Consultivos son aquellos que solo tienen que ser consultados por la Comisión.
- De gestión, para medidas de gestión de políticas como la PAC, política de pesca.
- De reglamentación, para medidas de alcance general. En el caso de estos Comités y los anteriores, aparte de ser consultados, su opinión es vinculante.
- Para la adopción de cláusulas de salvaguardia. Está previsto para aquellos supuestos en el cual la norma ha establecido que se puede eximir a un determinado Estado miembro de no cumplir ese reglamento en un determinado periodo de tiempo.

El Consejo, al atribuir cada competencia de ejecución a la Comisión, debe elegir el procedimiento de seguimiento o tipo de Comité más adecuado entre los anteriormente descritos.

### 5.5. Competencias presupuestarias

La Comisión ejecuta su propio presupuesto, y también ejecuta y aplica los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión, dentro del límite de los créditos autorizados.

### 5.6. Relaciones exteriores

La Comisión asume la representación exterior de la Unión Europea, “con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común y de los demás casos previstos por los Tratados”. Así, puede llevar a cabo negociaciones comerciales (art. 207 *TFUE*) o negociaciones con otros Estados u organismos internacionales, aunque siempre siguiendo las instrucciones del Consejo.

Algunas de las antiguas competencias de la Comisión en esta materia, como la del mantenimiento de las relaciones con las Naciones Unidas y organismos especializados, han pasado ahora a ser atribuidas al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

6. DOCE nº L 184 de 17-7-1999.

ESQUEMA 1 ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN

<b>NORMATIVA</b>	- TUE: art. 17.4, 17.5, 17.6 y 18.4. - TFUE: arts. 244 y 248 - Reglamento Interno de la Comisión: arts. 3 y 21-27			- Definir las orientaciones políticas. - Determinar su organización interna. - Suplir al Presidente. - El Alto Representante se encarga de las responsabilidades de la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores. - Encargarse de un concreto sector de la actividad comunitaria.
	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>COMPONENTES</b>	<b>ATRIBUCIONES</b>	<b>FUNCIONES</b>
<b>COMISIÓN</b>	<b>PRESIDENTE DE LA COMISIÓN</b>	5 Vicepresidencias. Una de ellas recae en el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad		
	<b>VICEPRESIDENTES</b>			
	<b>COMISARIOS</b>	27 Comisarios, uno por cada Estado miembro <sup>7</sup> (incluidos Presidente y Alto Representante)		
<b>ÓRGANOS AL SERVICIO DE LA COMISIÓN</b>	<b>SECRETARIO GENERAL</b>			
	<b>DIRECCIONES GENERALES</b>	45 Direcciones Generales y Servicios asimilados	De cada Comisario dependen una o varias	
	<b>DIRECCIONES UNIDADES</b>			

7. A partir de 1 de noviembre de 2014: número de miembros = 2/3 número de Estados miembros, según un sistema de rotación igualitaria.

ESQUEMA 2 NOMBRAMIENTO, MANDATO Y CESE DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN

<p><b>NORMATIVA</b></p>	<p>- TUE: art. 17.3, 17.7 y 17.8 - TFUE: arts. 234 y 245-247</p>	
<p><b>NOMBRAMIENTO</b></p>	<p><b>Requisitos de los candidatos</b></p>	<p>- Ser nacional de algún Estado miembro. - Ofrecer plenas garantías de independencia.</p>
	<p><b>Procedimiento</b></p>	<p><b>1º: Propuesta de candidato a Presidente de la Comisión</b> Por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.</p>
		<p><b>2º: Aprobación de la propuesta</b> Por el PE, por mayoría del número de sus miembros.</p>
		<p><b>3º: Confección de la lista de candidatos a Comisarios</b> De común acuerdo entre el Presidente de la Comisión y el Consejo.</p>
		<p><b>4º: Voto de investidura</b> Aprobación por mayoría de votos emitidos en el PE.</p>
		<p><b>5º: Nombramiento</b> Por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.</p>
<p><b>DURACIÓN DEL MANDATO</b></p>	<p>5 años, renovables</p>	
<p><b>CESE</b></p>	<p><b>Causas</b></p>	<p>- La moción la presenta un mínimo del 10% de los Diputados. Debe aprobarse por 2/3 de los parlamentarios, que representen a su vez a la mayoría de sus miembros. - No constructiva. - Si deja de reunir las condiciones para el cargo, o comete una falta grave. - Por decisión del TJ, a instancias del Consejo o de la Comisión.</p>
	<p>- Voto de censura en el PE</p>	<p><b>Procedimiento</b></p>
	<p>- Cese por el TJ</p>	<p>Puede ser voluntaria, o solicitada por el Presidente de la Comisión</p>
	<p>- Dimisión</p>	
	<p>- Fallecimiento</p>	
	<p>- Expiración del mandato</p>	

ESQUEMA 3 FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN

<p><b>NORMATIVA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TFUE: arts. 249 y 250</li> <li>- <i>Reglamento Interno de la Comisión</i>: arts. 1-2 y 4-20</li> </ul>	
<p><b>PRINCIPIO DE COLEGIALIDAD</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La responsabilidad es colectiva de todos los Comisarios por las decisiones tomadas por la Comisión.</li> <li>- Principio rebajado por:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción de un cierto presidencialismo.</li> <li>- Existencia del Alto Representante.</li> </ul> </li> </ul>	
<p><b>REUNIONES</b></p>	<p>Convocadas por el Presidente. Una por semana.          Quórum: mayoría del número de miembros.          Para adoptar válidamente acuerdos, se debe alcanzar el voto favorable de la mayoría del número de miembros.</p>	
<p><b>PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES</b></p>	<p><b>Procedimiento oral</b></p>	<p>La decisión se toma en la reunión de la Comisión.</p>
	<p><b>Procedimiento escrito</b></p>	<p>Texto del acuerdo previamente establecido de común acuerdo entre la Direcciones Generales afectadas y el Servicio Jurídico.          El acuerdo se considera tomado por la Comisión, si ningún Comisario manifiesta objeción.</p>
	<p><b>Procedimiento de habilitación</b></p>	<p>La Comisión habilita a uno de sus miembros para que tome medidas de gestión o administración.</p>
	<p><b>Procedimiento de delegación</b></p>	<p>La Comisión delega en uno de los Directores Generales o Jefes de Servicio para que tome medidas de gestión o administración.</p>

ESQUEMA 4 COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN

<p><b>NORMATIVA</b></p>	<p>– TUE: art. 17.1 y 17.2</p>		<p>– La Comisión puede modificar o retirar su propuesta. – Su propuesta sólo puede ser enmendada por el Consejo por unanimidad.</p>
<p><b>COMPETENCIAS DE INICIATIVA</b></p>	<p>– Iniciativa normativa en la práctica totalidad de los casos. – Presentar el Anteproyecto de Presupuestos.</p>		
<p><b>CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO COMUNITARIO</b></p>	<p>– Velar por la aplicación del Derecho de la UE, originario y derivado.</p>	<p><b>Medios jurídicos</b></p>	<p>Reuniones y contactos oficiales con Administraciones afectadas Dirigir recomendaciones y dictámenes a los Estados Adopción de Decisiones Procedimiento de incumplimiento, ante el TJ Puede adoptar Decisiones, e incluso aprobar Directivas. En las condiciones previstas en el Tratado.</p>
<p><b>COMPETENCIAS DE DECISIÓN</b></p>	<p>– Adoptar sus propias decisiones – Participar en la elaboración de las decisiones del Consejo o del PE – Formular recomendaciones o emitir dictámenes</p>		
<p><b>COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN</b></p>	<p>– Propias – Conferidas por los actos jurídicamente vinculantes</p>		<p>En materia de Ayudas de Estado y de competencia. En las condiciones establecidas por el Consejo y el PE (“Comitología”)</p>
<p><b>COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS</b></p>	<p>Ejecución del Presupuesto y gestión de los Programas.</p>		
<p><b>RELACIONES EXTERIORES</b></p>	<p>Asumir la representación exterior de la UE.</p>		<p>Con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común.</p>

## 6. CONCLUSIONES

- La Comisión es la institución que representa el interés de la Unión Europea.
- Actualmente tiene tantos miembros como Estados, aunque está previsto que pasen a ser los 2/3 de los mismos.
- Entre sus miembros están el Presidente, los Vicepresidentes (incluyendo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad), y los Comisarios.
- Sus miembros son escogidos en un procedimiento complejo en el que intervienen el Consejo Europeo, el Consejo y el Parlamento Europeo.
- La Comisión puede acabar su mandato mediante la aprobación en el PE de una moción de censura.
- Los Comisarios pueden ser cesados por el Tribunal de Justicia en determinados casos.
- La Comisión funciona según el principio de colegialidad, que comparta una responsabilidad conjunta compartida de todos sus miembros, aunque últimamente este principio viene siendo menoscabado.
- Aparte de la toma de decisiones en sus reuniones, caben otros procedimientos de toma de decisiones, como el procedimiento escrito, el de habilitación y el de delegación.
- La Comisión ostenta prácticamente el monopolio de la iniciativa normativa en la UE.
- La Comisión tiene atribuido el control del cumplimiento del Derecho de la UE, y dispone al efecto de varios medios jurídicos, entre ellos el procedimiento de incumplimiento ante el TJ.
- La Comisión dispone de competencias de ejecución, tanto propias como conferidas por los actos jurídicamente vinculantes aprobados por Consejo y PE.

## 7. PRÁCTICA DEL TEMA

### Análisis de sentencia

Tras leer atenta y detenidamente el texto de la **Sentencia del TJCE de 23-9-86 (Caso AKZO CHEMIE)** que se inserta a continuación, contestar razonadamente a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles fueron las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión en este caso? ¿En qué tipo de competencias de la Comisión se pueden encuadrar dichas actuaciones?
2. ¿En qué se basan las empresas que recurren para impugnar las actuaciones de la Comisión?
3. Según el TJCE, ¿en qué consiste el principio de colegialidad de la Comisión Europea?
4. Según el TJCE ¿resulta legalmente posible que la Comisión delegue sus facultades en uno de sus miembros? Si la respuesta es afirmativa ¿en qué condiciones se puede hacer?

En el asunto 5/85.

1) **AKZO Chemie BV**, sociedad neerlandesa, con domicilio social en Amersfoort (Países Bajos).

2) **AKZO Chemie UK Ltd**, sociedad inglesa, con domicilio social en Walton-on-Thames, Surrey (Reino Unido), representadas ambas por Mes Ivo Van Bael y Jean-François Bellis, Abogados de Bruselas, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de Mes Elvinger y Hoss, Abogados, 15, Côte d'Eich, partes demandantes,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por su Consejero Jurídico Sr. B. van der Esch, asistido por el Sr. F. Grondman, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg, parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión de 6 de noviembre de 1984, que impone a las demandantes que se sometan a verificaciones en el sector de los plásticos, con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento n.º 17/62 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, (DO de 21 de febrero de 1962, p. 204; EE 08/01, p. 22)

#### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

integrado por los Srs U. Everling, Presidente de Sala; R. Joliet, Y. Galmot, E. Schöckweiler y J. C. Moitinho de Almeida, Jueces, Abogado General: Sr. C. O. Lenz Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 24 de abril de 1986, oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de junio de 1986, dicta la siguiente

#### SENTENCIA

1.º Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de enero de 1985, AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd (en adelante AKZO), cuyos domicilios sociales se encuentran, respectivamente, en Amersfoort (Países Bajos) y en Walton-on-Thames (Reino Unido), interpusieron, en virtud del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE, un recurso que tiene por objeto la anulación de la Decisión de 6 de noviembre de 1984 mediante la cual la Comisión les impuso, con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento n.º 17, que se sometieran a verificaciones.

2.º En relación con los hechos así como con los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista; En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

3.º AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd forman parte del grupo AKZO que es el proveedor más importante en la Comunidad de peróxido de benzoilo, producto químico que se utiliza a la vez para la fabricación de plásticos y para el blanqueado de harinas.

4.º El peróxido de benzoilo es fabricado también por una pequeña empresa, Engineering and Chemical Supplies (en adelante ECS), cuyo domicilio social se

encuentra en Stonehouse (Reino Unido). Hasta 1979, los únicos clientes de ECS eran los harineros británicos. A partir de esta época, ECS comenzó a vender a fabricantes de plásticos y a competir con AKZO en este mercado más amplio.

5.º El 15 de junio de 1982, ECS formuló una reclamación ante la Comisión por infracción del artículo 86 del Tratado CEE . Alegó que para obligarla a retirarse del mercado de los plásticos, AKZO la había amenazado con eliminarla del de los aditivos de la harina, mediante una política selectiva de ventas a precios anormalmente bajos y que había cumplido esta amenaza. A consecuencia de esta reclamación, los funcionarios de la Comisión efectuaron, en diciembre de 1982, verificaciones en los locales de AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd.

6.º El 8 de junio de 1983, la Comisión decidió iniciar contra AKZO el procedimiento previsto en el artículo 3 del Reglamento n.º 17 . A partir de julio de 1983, la Comisión dictó medidas provisionales que imponían a AKZO determinadas obligaciones relativas a su política de precios en el sector de los aditivos de la harina (Decisión de 23 de julio de 1983, DO L 252, p. 13).

7.º Mediante pliego de cargos de fecha 3 de septiembre de 1984, la Comisión imputó a AKZO haber infringido el artículo 86 del Tratado, al amenazar a ECS con vender el peróxido de benzoilo, utilizado para el blanqueado de harinas, a la clientela de ECS a precios anormalmente bajos y discriminatorios y al cumplir dicha amenaza.

8.º El 22 de octubre de 1984, AKZO remitió a la Comisión la primera parte de su respuesta al pliego de cargos. Sostuvo, en particular, no haber cometido el más mínimo abuso de posición dominante.

9.º El 26 de octubre de 1984, un funcionario de la Comisión llamó por teléfono a miembro del servicio jurídico de AKZO para informarle que se efectuarían verificaciones con arreglo al apartado 2 del artículo 14 del Reglamento n.º 17 en el sector de los plásticos los días 7 y 8 de noviembre en los locales de AKZO Chemie BV, y los días 12 y 13 de noviembre en los de AKZO Chemie UK Ltd. AKZO no reaccionó inmediatamente ante esta información.

10.º El 6 de noviembre de 1984, por la tarde, AKZO notificó telefónicamente a la Comisión su negativa a someterse a las verificaciones anunciadas. Durante esta comunicación, señaló que expresaría los motivos de esta negativa en una carta que llegaría a la Comisión el mismo día, lo que efectivamente así hizo.

11.º Algunas horas después de esta conversación, el miembro de la Comisión responsable en materia de competencia adoptó la decisión que es objeto del presente recurso. Esta decisión establecía en el párrafo 1 de su artículo 1 que AKZO Chemie BV y AKZO Chemie UK Ltd debían someterse a una verificación debido a la sospecha de abuso de posición dominante en el mercado comunitario de peróxido de benzoilo o en una parte importante del mismo, fundándose en el hecho de que había amenazado a ECS y que desarrollaba una política de ventas a pérdida de carácter abusivo y destinada a causar perjuicio a ECS.

12.º Las verificaciones tuvieron lugar efectivamente los días 7 y 8 de noviembre en los Países Bajos y los días 12 y 13 de noviembre en el Reino Unido.

[...]

Sobre el fondo del recurso

[...]

28.º En su cuarto motivo, las demandantes cuestionan, en primer lugar, la delegación de poder en virtud de la cual se adoptó la decisión impugnada en cuanto no cumple con el principio de colegialidad enunciado por el artículo 17 del Tratado de 8 de abril de 1965, por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (en adelante el Tratado de fusión). Tal sistema no ofrecería las mismas garantías para los justiciables. De este modo, la no publicación de la decisión que concede una delegación a determinados miembros de la Comisión impediría controlar su legalidad. Las demandantes estiman, además, que la decisión litigiosa es producto de un uso abusivo de la delegación de poderes en la medida en que las circunstancias delicadas que rodeaban las verificaciones hubieran debido llevar al miembro de la Comisión encargado en materia de competencia a adoptar esta decisión en forma colegiada.

29.º La Comisión, por su parte, subraya en primer lugar que el sistema de delegación, que ella misma ha establecido, garantiza el respeto al principio de colegialidad, puesto que se prevén ciertos mecanismos con el fin de asegurar que se adopten colegiadamente las decisiones importantes. Recuerda, además, que una decisión por la que se ordena a una empresa que se someta a una verificación es, en sí misma, un simple acto de gestión que en el caso de autos no era necesario remitir al órgano colegiado.

30.º En cuanto a la primera parte de este cuarto motivo que concierne a la compatibilidad del sistema de delegación de facultades con el principio de colegialidad, procede recordar, en primer lugar, que este principio emana del artículo 17 del Tratado de fusión, a tenor del cual “los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría del número de miembros previsto en el artículo 10. Sólo podrá reunirse válidamente la Comisión cuando esté presente el número de miembros que fije su reglamento interno”. El principio de colegialidad así establecido se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión, en cuanto a la participación en la adopción de decisiones, e implica en particular, por una parte, que se delibere colectivamente sobre las decisiones y, por otra parte, que todos sus miembros sean responsables en forma colectiva, en el plano político, del conjunto de las decisiones adoptadas.

31.º Conviene analizar a continuación, especialmente bajo la perspectiva del sistema de delegación de facultades, las medidas adoptadas por la Comisión para impedir que la norma de la deliberación colegiada lleve a una parálisis del órgano colegiado.

32.º En primer lugar, la Comisión introdujo el 23 de julio de 1975, en su Reglamento interno provisional (DO L 199, p. 43; LE 01/02, p. 27), un nuevo artículo 27, según el cual ella “podrá, siempre que se observe plenamente el principio de su responsabilidad colegial, facultar a sus miembros para que adopten en su nombre y bajo su control medidas de gestión o de administración claramente definidas”.

33.º En segundo lugar, en la misma fecha, la Comisión fijó, en una decisión interna, los principios y las condiciones según las cuales se concederían las delegaciones de facultades. Según las indicaciones proporcionadas por la Comisión en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, dicha decisión

estableció garantías de procedimiento para asegurar que las decisiones adoptadas mediante delegación de facultades respetarían el principio de colegialidad. De este modo, las decisiones de delegación de facultades se adoptan en reuniones de la Comisión y las delegaciones de facultades no pueden adoptarse sino para determinadas personas y para determinadas categorías de actos de gestión o de administración corriente. Por otra parte, la persona a quien se le delegan facultades no puede adoptar decisiones sino en caso de acuerdo de todos los servicios interesados y después de haberse asegurado que la decisión no debe por ninguna razón ser adoptada en forma colegiada. Por último, todas las decisiones adoptadas mediante delegación de facultades son comunicadas al día siguiente de su adopción a todos los miembros de la Comisión y a todos los servicios.

34.º En tercer lugar, en el ámbito particular del derecho de la competencia, el miembro de la Comisión encargado en materia de competencia recibió, mediante decisión de 5 de noviembre de 1980, el poder de adoptar en nombre de la Comisión determinadas medidas de procedimiento previstas por el Reglamento n.º 17. Dicho miembro puede por sí solo decidir la iniciación del procedimiento, solicitar informaciones a las empresas y, por último, ordenar a una empresa que se someta a una verificación con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento n.º 17.

35.º Por lo que respecta a la de este sistema con el principio de la colegialidad, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ha resuelto en su sentencia de 17 de enero de 1984 (VBVB y VBBB contra Comisión, 43 y 63/82, Rec. 1984, p. 19), la más reciente relacionada con este tema, que la Comisión, dentro de ciertos límites y cumpliendo ciertos requisitos, puede facultar a sus miembros para que adopten ciertas decisiones en su nombre, sin que por ello se infrinja el principio de colegialidad que rige su funcionamiento. Dicha jurisprudencia constante se basa en dos consideraciones.

36.º Por una parte, tal sistema de delegación de facultades no tiene por efecto privar a la Comisión de competencias transfiriendo un poder propio al miembro facultado por ella. Las decisiones adoptadas por delegación se toman en nombre de la Comisión, la cual asume la plena responsabilidad de las mismas; estas decisiones pueden ser objeto de recurso de anulación en las mismas condiciones que si se hubieran deliberado colegiadamente. La Comisión ha establecido, además, ciertos mecanismos que permiten reservar al órgano colegiado algunas medidas que hubieran podido adoptarse por delegación. Por último, se reserva la facultad de revisar las decisiones que otorgan delegaciones de facultades.

37.º Por otra parte, aun limitado a categorías determinadas de actos de administración y de gestión, lo que excluye por hipótesis las decisiones de principio, tal sistema de delegación de facultades resulta necesario, teniendo en cuenta el aumento considerable en el número de actos de carácter decisorio que la Comisión debe adoptar a fin de cumplir sus funciones. La necesidad de asegurar la capacidad de funcionamiento del órgano decisorio corresponde a un principio inherente a todo sistema institucional que encuentra su expresión más específica en el artículo 16 del Tratado de fusión, según el cual "la Comisión establecerá su reglamento interno con objeto de asegurar su funcionamiento y el de sus servicios".

38.º Contrariamente a lo que sostienen las demandantes, una decisión que ordene a una empresa someterse a una verificación debe ser considerada, dado su carácter de diligencia de instrucción, como una simple decisión de gestión. Ello es así aunque las empresas se opongan a la verificación. En efecto, el poder reconocido a la Comisión por el apanado 3 del artículo 14 del Reglamento n.º 17, se aplica esencialmente cuando la Comisión prevé que las empresas no se someterán voluntaria mente a una verificación.

39.º En cuanto al argumento de la no publicación de la decisión que acuerda la delegación de facultades, es preciso recordar que el principio de la seguridad jurídica y de la necesaria transparencia de las decisiones administrativas exigen que la Comisión publique tanto las decisiones de delegación de facultades como las normas internas, tales como la decisión de 23 de julio de 1975, que establecen el marco general a dicho efecto. No obstante, la falta de publicación de la decisión que acuerda una delegación de facultades al miembro de la Comisión encargado en materia de competencia, no priva a las demandantes de la posibilidad de impugnar ni esta decisión ni la decisión adoptada en virtud de la delegación de facultades concedida.

40.º En estas condiciones, procede considerar que la decisión de 5 de noviembre de 1980, por la que se delegan facultades en el miembro de la Comisión encargado en materia de competencia para adoptar, en nombre y bajo la responsabilidad de la Comisión, decisiones con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento n.º 17, que ordenen a las empresas que se sometan a verificaciones, no es contraria al principio de colegialidad prescrito por el artículo 17 del Tratado de fusión.

41.º En cuanto a la segunda parte del motivo que se refiere al uso abusivo de la delegación de facultades en que se habría incurrido en este caso, es preciso hacer notar que la oposición de las empresas interesadas a las verificaciones anunciadas no es un motivo que obligue al miembro de la Comisión responsable en materia de competencia a remitir a la deliberación colegiada la adopción del acto. Como ya se ha dicho, las decisiones que ordenan verificaciones con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento n.º 17, se adoptan, por definición, cuando la Comisión presume que las empresas no se someterán voluntariamente a la verificación, cual quiera que sean por otra parte sus razones.

42.º Por ello, el miembro de la Comisión encargado en materia de competencia podía válidamente adoptar en nombre de la Comisión la decisión impugnada.

43.º Teniendo en cuenta las precedentes consideraciones, cabe concluir que los motivos invocados por las demandantes en su demanda no son procedentes y que, en con secuencia, debe desestimarse el recurso.

[...]

En virtud de todo lo expuesto.

#### **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)**

decide:

1.º Desestimar el recurso.

2.º Condenar en costas a las demandantes.

## 8. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. La Comisión está compuesta por:
  - a) Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.
  - b) Representantes de los pueblos de los Estados miembros.
  - c) Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.
  - d) Personas elegidas en función de su competencia general, que ofrezcan garantías plenas de independencia.
  
2. El principio de colegialidad de la Comisión implica que:
  - a) Las decisiones se toman colectivamente y la responsabilidad política es conjunta.
  - b) Cada Comisario responde individualmente de su actuación.
  - c) Los Comisarios deben estar inscritos en un Colegio Profesional.
  - d) Las decisiones deben tomarse por mayoría de 2/3 de sus miembros.
  
3. Los acuerdos de la Comisión, para ser válidos, se deben tomar:
  - a) Por mayoría de sus miembros.
  - b) Por mayoría cualificada, de tal manera que se necesita el voto de los Comisarios que representen a los países que suponen el 55% de la población de la Unión.
  - c) Por mayoría de 2/3 de sus miembros.
  - d) Por unanimidad.
  
4. La Comisión:
  - a) Puede interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso por incumplimiento si estima que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones.
  - b) Establece la orientación general y el impulso político de la Unión Europea.
  - c) No puede aprobar Decisiones.
  - d) No puede ejercer competencias de ejecución.
  
5. En el procedimiento legislativo ordinario:
  - a) La Comisión interviene formulando la Propuesta.
  - b) Las decisiones de la Comisión se deben tomar tras haberse escuchado el dictamen del Comité de las Regiones.
  - c) La Comisión no tiene intervención alguna.
  - d) Las decisiones de la Comisión se deben tomar por la mayoría cualificada descrita en el artículo 238 del *TFUE*.

## 9. PALABRAS CLAVE

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.  
 Comisarios.  
 Comisión.  
 Comitología.  
 Direcciones generales.  
 Iniciativa normativa.  
 Moción de censura.  
 Presidente de la Comisión.  
 Principio de colegialidad.  
 Procedimiento de delegación.  
 Procedimiento de habilitación.  
 Procedimiento de incumplimiento.  
 Procedimiento escrito.  
 Procedimiento oral.  
 Relaciones exteriores.  
 Secretario General.  
 Vicepresidentes.  
 Votación de investidura.

## 10. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### Manuales y obras generales

- DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea. Revisada, puesta al día y adaptada al Tratado de Lisboa*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2009, pp. 248-267.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: "La Comisión". Tema de Iustel.
- ISAAC, Guy: *Manual de Derecho Comunitario general*, 5ª ed., Ariel, Madrid, 2000
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2006.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010, pp. 199-220.
- MENGOZZI, Paolo: *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 72-86.

**Monografías y artículos doctrinales:**

- BLÁZQUEZ PEINADO, M<sup>a</sup> Dolores: "Algunas consideraciones en torno a la regulación del consejo, el consejo europeo y la comisión en el Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 29 (2008).
- CASANOVAS Y LA ROSA, O.: "La competencia de la Comisión para concluir Acuerdos Internacionales", *Revista de Instituciones Europeas*, 2 (1995), pp. 533 y ss.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: "Supervisión de la ejecución del Derecho Comunitario: facultades controvertidas de la Comisión Europea", *Revista Comunidad Europea Aranzadi*, 1 (enero 2000), pp. 33 y ss.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: *El sistema institucional de la Unión Europea*, Madrid, 1997.
- IRUJO AMÉZAGA, M.: "Panorama actual de la Comitología", *Revista Comunidad Europea Aranzadi*, 8-9 (2003), pp. 5 y ss.
- JANER TORRENS, J.D.: "La nueva decisión 1999/468 sobre la Comitología", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 8 (2000), pp. 157 y ss.
- MOREIRO GONZÁLEZ, C.: "¿El ocaso de la Comitología?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13 (2002), pp. 943 y ss.
- NAVARRO, Alberto: "El Tratado para la Reforma de la Unión Europea" *Revista Española de Derecho Europeo*, 23 (2007).
- NIETO GARRIDO, Eva María: "El proceso de reforma de la Comisión Europea", *Gaceta Jurídica de la UE y de la competencia*, 218 (2002), pp. 8 y ss.
- SILVA LAPUERTA, Rosario: "La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 sobre Comitología", *Noticias de la UE*, 179 (diciembre 1999), pp. 43 y ss.
- VIÑAS, Ángel: *Al servicio de Europa. Innovación y crisis en la Comisión Europea*, Madrid, Universidad Complutense, 2004.

# TEMA 6

## EL PARLAMENTO EUROPEO

Prof. Dr. Albert Noguera Fernández

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. NATURALEZA
3. COMPOSICIÓN
  - 3.1. ¿Cuántos eurodiputados hay?
  - 3.2. ¿Cómo se eligen los eurodiputados?
  - 3.3. ¿Cuál es la forma de agrupación de los eurodiputados en la cámara?
4. FUNCIONAMIENTO
  - 4.1. La Sede del Parlamento Europeo
  - 4.2. Las sesiones
  - 4.3. ¿Cómo organiza el Parlamento Europeo su funcionamiento interno?
5. COMPETENCIAS
  - 5.1. La función presupuestaria
  - 5.2. La función legislativa
  - 5.3. Funciones de control
6. PRÁCTICA
7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
8. PALABRAS CLAVE

### 1. INTRODUCCIÓN

Al igual que el resto de instituciones de la Unión Europea (UE), el Parlamento Europeo (PE) continúa siendo percibida por los ciudadanos como un órgano abstracto, desconocido, poco transparente y lejano. En las últimas elecciones al PE de 2009 se registró la más alta abstención de la historia de esta institución. Más de la mitad de la población no acudió a las urnas. En algunos países como Eslovaquia menos del 20% del electorado acudió a votar.

Sin embargo, cada año se aprueba una gran cantidad de legislación en el PE que afecta a nuestras vidas. Hasta el punto de que el 70% de las nuevas leyes estatales en España proceden de la Unión Europea, donde el PE es imprescindible para aprobar, junto con la Comisión y el Consejo de la UE, las leyes que después serán incluidas en el ordenamiento jurídico español.

El presente capítulo tiene como objetivo delinear los rasgos principales del PE para de esta manera, contribuir a un mayor conocimiento de la naturaleza, composición, funcionamiento y competencias de la eurocámara.

## 2. NATURALEZA

Si bien el Consejo de la UE encarna los intereses de los gobiernos de los Estados miembros y la Comisión Europea encarna el interés propiamente comunitario, desprendido de toda vinculación estatal, en el seno de las instituciones europeas. El PE encarna los intereses de los ciudadanos en el interior de las instituciones comunitarias.

El PE representa a los ciudadanos de los Estados que conforman la UE. Es uno de los órganos representativos más grande del mundo, puesto que representa a casi 500 millones de personas.

Originalmente, el PE estuvo compuesto, no por diputados electos por los ciudadanos, sino por delegados designados por los Parlamentos Nacionales de acuerdo con el procedimiento fijado en cada uno de los Estados miembros. Además, las competencias de la cámara eran realmente pobres y no iban mucho más allá de funciones meramente consultivas.

Las primeras elecciones por sufragio universal y directo para elegir a los miembros del PE no se realizaron hasta junio de 1979. A partir de ahí empieza un proceso de fortalecimiento progresivo de las competencias del PE hasta llegar a nuestros días, donde la participación del PE, conjuntamente con otras instituciones de la UE, en el procedimiento legislativo ordinario es obligatoria.

## 3. COMPOSICIÓN

El PE está compuesto por los eurodiputados elegidos por los ciudadanos, mediante sufragio universal, secreto y directo, en las elecciones europeas.

### 3.1. ¿Cuántos eurodiputados hay?

- Previamente a la primera sesión constitutiva del PE elegido por sufragio universal y directo en 1979, esta institución estaba integrada por ciento noventa y ocho (198) diputados. Posteriormente, en virtud de las distintas ampliaciones de países miembros de la UE, el número de escaños se ha ido elevando. En la actualidad, con veintisiete Estados miembros, el número de diputados es de setecientos ochenta y cinco (785).
- El mandato de los eurodiputados es de una duración de cinco años. De modo general, la condición de eurodiputado no es incompatible con la de ser miembro de un Parlamento nacional, aunque en España la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) lo prohíbe. Sí es incompatible con la de ser miembro del gobierno de un Estado miembro y con el ejercicio de otras funciones a nivel comunitario, además de las incompatibilidades propias que resulten aplicables en el ámbito nacional.
- Las prerrogativas que se otorgan a los parlamentarios están establecidas en el “Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades” de 1965 y, de modo muy genérico, se extienden a: la libertad de desplazamiento, la inviolabilidad de los votos y opiniones emitidas, y la protección ante las acciones judiciales.

### 3.2. ¿Cómo se eligen los eurodiputados?

- Los eurodiputados son elegidos por separado en cada Estado miembro, mediante sufragio universal, secreto y directo. El sistema electoral utilizado para su elección es distinto en cada país ya que se decide según normas nacionales (por ejemplo, en Bélgica o Grecia votar es obligatorio y en España no, o en Francia los menores de veinticinco años no pueden ser candidatos a eurodiputados mientras en España se requiere dieciocho años). No obstante, antes de las elecciones europeas de 2004, todos los Estados miembros tuvieron que implementar una directiva que establecía ciertas directrices de homogeneización electoral, por ejemplo, el hecho de que todos ellos deben aplicar sistemas de representatividad proporcional, no mayoritarios.
- En la elección de los eurodiputados tienen derecho a voto activo todos los ciudadanos de la UE, a partir de los dieciocho años, pudiendo elegir si quieren votar en su país de residencia o en el de su nacionalidad.
- El reparto de escaños por países se hace, por regla general, en proporción a las cifras de población de cada país. Ningún país podrá tener más de noventa y nueve (99) ni menos de cinco (5) escaños. El país que tiene mayor número de escaños asignados es Alemania y los que tienen menos son Luxemburgo y Malta.

### 3.3. ¿Cuál es la forma de agrupación de los eurodiputados en la cámara?

- Una vez elegidos, los eurodiputados se agrupan en el interior de la cámara, no por nacionalidades, sino por grupos políticos, esto es, en función de afinidades políticas. Actualmente, después de las elecciones de 2009, existen siete grupos políticos:
  - Partido Popular Europeo (conservadores y democristianos);
  - Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (socialdemócratas);
  - Alianza de los Demócratas Liberales de Europa (liberales);
  - Los Verdes-Alianza Libre Europea (ambientalistas, nacionalistas o regionalistas y socialdemócratas);
  - Grupo de Conservadores y Reformistas Europeos (conservadores euro-escépticos);
  - Izquierda Unitaria Europea (comunistas y verdes); y,
  - Grupo Independencia-Democracia (euro-escépticos);
- Algunos eurodiputados no forman parte de ningún grupo político y desarrollan su labor en el PE como no inscritos.
- Para poder conformar un grupo político en la euro cámara son necesarios veinticinco eurodiputados que representen a al menos la quinta parte de los Estados miembros de la UE.

## 4. FUNCIONAMIENTO

### 4.1. La Sede del Parlamento Europeo

La sede oficial del PE está en el edificio Louis Weiss en Estrasburgo (Francia), aunque el PE tiene varias sedes y trabaja en varios lugares. Las doce sesiones plenarias mensuales ordinarias se celebran en Estrasburgo, las sesiones plenarias extraordinarias y las comisiones del PE tienen lugar en Bruselas (Bélgica) y la Secretaría General y sus servicios administrativos se encuentran en Luxemburgo.

Este gran número de sedes es el resultado del desarrollo histórico del PE y ha sido objeto de muchas controversias debido al alto coste económico que conlleva. Finalmente, un acuerdo de los Estados miembros en el Consejo Europeo de Edimburgo en 1992, estableció la actual distribución de tareas en Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo.

### 4.2. Las sesiones

Los trabajos del PE se organizan en sesiones anuales que empiezan automáticamente (sin necesidad de convocatoria) el segundo martes de marzo de cada año.

Cada sesión anual se compone de doce periodos de sesiones, correspondientes a las reuniones plenarias ordinarias que cada mes celebra el Parlamento.

El desarrollo de las sesiones aparece regulado en el Reglamento de funcionamiento interno del PE.

### 4.3. ¿Cómo organiza el Parlamento Europeo su funcionamiento interno?

De acuerdo con el propio Reglamento de funcionamiento interno del Parlamento Europeo, los órganos del mismo son: el Pleno, la Mesa Directiva, la Conferencia de Presidentes, las Comisiones y la Secretaría General del Parlamento.

#### 4.3.1. El Pleno

El Pleno es la reunión de todos los miembros electos que componen la cámara al haber adquirido la condición de eurodiputado, debidamente convocados de acuerdo al Reglamento de la propia cámara.

Este órgano representa la unidad de la cámara y funciona a través de las sesiones plenarias, que pueden ser de dos tipos: ordinarias (se celebran doce sesiones plenarias mensuales) y extraordinarias (se celebran a convocatoria del Presidente del PE, siempre que lo solicite el Consejo, la Comisión o la mayoría de los eurodiputados).

#### 4.3.2. La Mesa Directiva

La Mesa Directiva está compuesta por el Presidente, catorce Vicepresidentes y cinco Cuestores (responsables de los asuntos administrativos y financieros que afectan directamente a los eurodiputados). Estos últimos, con voz pero sin voto.

Como órgano colegiado, las decisiones se adoptarán por mayoría de sus miembros. El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Mesa Directiva es elegida autónomamente por la propia cámara. Concretamente, los miembros de la Mesa Directiva son elegidos en votación por el Pleno del Parlamento Europeo, por un período de dos años y medio, renovable (cada legislatura se eligen dos Mesas del PE).

La principal función de la Mesa es regular las cuestiones económicas, de organización y administrativas que afecten a los diputados, así como a la Secretaría y a los funcionarios y a otros agentes del PE. También corresponde a la Mesa nombrar al Secretario General de la cámara.

#### 4.3.3. *La Conferencia de Presidentes*

La Conferencia de Presidentes está compuesta por el Presidente del Parlamento Europeo y los presidentes de los grupos políticos. Los diputados no inscritos en ningún grupo político pueden delegar en dos de ellos, la participación, con voz pero sin voto, en la Conferencia de Presidentes.

Como órgano colegiado, sus decisiones se adoptan por consenso, o en su ausencia, por mayoría de votos ponderados en relación al número de escaños del grupo político que represente cada Presidente.

Su función es tratar las cuestiones referidas a la organización del trabajo parlamentario, el orden del día, comparencias, etc. Y las relaciones con otras instituciones comunitarias y organismos no comunitarios.

#### 4.3.4. *Las comisiones*

Al igual que los parlamentos nacionales, el PE también se organiza en comisiones para preparar los trabajos de las sesiones plenarias. Las comisiones del PE pueden ser:

##### a) *permanentes:*

- son creadas por el Pleno a propuesta de la Conferencia de Presidentes. El reglamento interno del PE establece que corresponde a los diputados decidir el número de comisiones permanentes que deben existir y las atribuciones de cada una de ellas.
- se constituyen para mantenerse durante toda la legislatura.
- Se caracterizan por ocuparse de los asuntos de una determinada materia.
- Su principal función es discutir las nuevas propuestas legislativas transmitidas por la Comisión Europea y redactar informes de iniciativa.
- Los miembros de las comisiones se eligen en el primer período de sesiones del PE recién constituido, produciéndose una nueva elección a los dos años y medio.

##### b) *temporales:*

- son creadas por el Pleno a propuesta de la Conferencia de Presidentes.
- se constituyen para desarrollar un trabajo concreto. En su creación se especificará su composición, funciones y su duración.

- Podrán existir durante un período máximo de un año, al final del cual se extinguen. Excepcionalmente, transcurrido este plazo, el Pleno del PE puede concederles una prórroga.

c) *de investigación:*

- Pueden ser creadas por el Pleno del PE a petición de una cuarta parte de sus miembros.
- Son órganos *ad hoc* que se encargan de examinar las posibles infracciones o los casos de incorrecta administración en la aplicación del derecho comunitario por parte de alguna institución de la Unión Europea, de un Estado miembro o de personas facultadas para la aplicación del mismo.

Las comisiones permanentes o temporales pueden dividirse en su seno, en una o varias subcomisiones.

#### 4.3.5. *La Secretaría General del parlamento Europeo*

La Secretaría General del PE está compuesta por funcionarios seleccionados mediante oposición en los diferentes países de la UE. Está presidida por el Secretario general nombrado por la Mesa Directiva.

La Secretaría General tiene como funciones principales tareas administrativas y de gestión. Así como de traducción e interpretación de las distintas leguas comunitarias.

## 5. COMPETENCIAS

El PE tiene, básicamente, tres grandes funciones:

- La función presupuestaria
- La Función legislativa
- Funciones de control

### 5.1. La función presupuestaria

El PE, conjuntamente con la Comisión Europea y el Consejo de la UE, son las instituciones encargadas de la elaboración y aprobación del presupuesto de la UE.

El presupuesto de la UE tendrá carácter anual, rigiendo desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

El procedimiento para la elaboración y aprobación de presupuesto se encuentra regulado en el art. 314 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Para la elaboración y aprobación del presupuesto se siguen los siguientes pasos:

1. La iniciativa de elaboración de un proyecto de presupuesto corresponde a la Comisión, que lo elaborará de acuerdo con las previsiones económicas que previamente le

hayan presentado las instituciones de la UE. Elaborado el proyecto se lo presentará al Consejo y al Parlamento.

2. El primero en pronunciarse y presentar sus enmiendas motivadas sobre el proyecto será el Consejo. A continuación, el PE podrá aprobar la posición del Consejo, quedando, en este caso, aprobado definitivamente el Presupuesto con las enmiendas del Consejo incorporadas. Igualmente, si en el plazo de cuarenta y dos días el PE no se ha pronunciado, el presupuesto se considerará aprobado con las enmiendas del Consejo.
3. En el caso de que, recibida la propuesta del Consejo, el PE quisiera incorporar nuevas enmiendas propias al proyecto, puede hacerlo por mayoría de votos. Si en el plazo de diez días el Consejo acepta aprobar las enmiendas introducidas por el PE, el presupuesto queda definitivamente aprobado en su última versión.
4. Si Consejo no aprueba las enmiendas del PE, se convocará el Comité de Conciliación, integrado por igual número de eurodiputados que de miembros del Consejo. El objetivo del Comité será consensuar un texto conjunto que, de darse, debe ser votado y aprobado tanto por el Consejo como por el PE, por separado:
  - Si el Consejo lo aprueba y el PE lo rechaza, la Comisión deberá elaborar otro proyecto iniciándose de nuevo todo el procedimiento descrito;
  - Si el Consejo lo rechaza y el PE lo aprueba, el PE podrá, dentro de los catorce días siguientes al rechazo del Consejo, aprobarlo definitivamente por votación favorable de tres quintas partes que representen, a su vez, a la mayoría de miembros del PE.
5. Si fuere imposible llegar a consensuar un texto en el Comité de Conciliación, la Comisión deberá elaborar un nuevo proyecto de presupuesto y volver a iniciarse todo el procedimiento descrito.

## 5.2. La función legislativa

El PE, conjuntamente con la Comisión Europea y el Consejo de la UE, participa también en la elaboración de la legislación comunitaria.

Podemos diferenciar dos tipos de procedimientos legislativos en los que participa el PE: el procedimiento legislativo ordinario y los procedimientos legislativos especiales.

### 5.2.1. El procedimiento legislativo ordinario:

- Se trata del antiguo procedimiento de codecisión (contenido en el art. 294 del Tratado de Funcionamiento de la UE), ahora llamado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: procedimiento legislativo ordinario.
- El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el PE y el Consejo de la UE, a propuesta de la Comisión, de una directiva, una decisión de naturaleza legislativa o un reglamento. El procedimiento específico que se sigue es el siguiente:

1. La iniciativa legislativa corresponde a la Comisión. Elaborada la propuesta legislativa la remite al Consejo de la UE y al PE para su consideración.

#### Primera lectura

2. El primero en pronunciarse es el PE, que podrá: a) aprobar el texto propuesto por la Comisión, sin modificación, y transmitírselo al Consejo; b) introducir enmiendas al proyecto de la Comisión y transmitírselo al Consejo; o, c) rechazar totalmente el texto devolviéndoselo a la Comisión para que lo revise o, incluso, lo retire.
3. Adoptada la posición del PE, corresponde al Consejo manifestar la suya, que podrá: a) aprobar la propuesta de la Comisión que, si también fue aprobada por el PE, quedará definitivamente aprobada; b) asumir las enmiendas del PE en su totalidad, con lo cual la ley quedará adoptada con las enmiendas del PE; o, c) adoptar una posición propia (posición común), distinta a la del PE, en cuyo caso pueden darse dos situaciones:
  - que dicha posición sea acogida por la Comisión, en cuyo caso bastará para su aprobación la mayoría cualificada del Consejo;
  - que dicha posición no cuente con el respaldo de la Comisión, en cuyo caso requerirá el respaldo unánime del Consejo para ser aprobada.

En cualquiera de estos dos casos la posición adoptada, que será la del Consejo en primera lectura, será remitida al PE, dando comienzo a la segunda lectura.

#### Segunda lectura

4. Una vez el PE recibe la posición común del Consejo, este puede: a) asumir plenamente (o no pronunciarse) la posición del Consejo, con lo cual la propuesta legislativa quedaría adoptada en los términos que resultó de la posición común del Consejo en primera lectura; b) interponer veto, rechazando íntegramente la posición común del Consejo, en este caso la propuesta legislativa no se adopta; o, c) introducir enmiendas a la posición común del Consejo. En este último caso, después de que la comisión se pronuncie sobre las mismas, empezará la segunda lectura por el Consejo.
5. El Consejo, en segunda lectura, podrá: a) no pronunciarse, terminándose el procedimiento; b) asumir las enmiendas del PE en segunda lectura, por mayoría cualificada si las enmiendas del PE obtuvieron dictamen favorable de la Comisión, o por unanimidad si no lo obtuvieron, con lo cual el acto legislativo quedaría adoptado; o, c) rechazar las enmiendas del PE, teniéndose que convocar a un Comité de conciliación.

#### Comité de conciliación y tercera lectura

6. El Comité de conciliación se integra por igual número de representantes del Consejo y del PE, así como del comisario europeo encargado de la materia a tratar. En caso de que los representantes del Consejo y el PE no alcanzaran un acuerdo, el procedimiento se termina. Si logran llegar a un texto de consenso, este último se remite al Consejo y al PE para su tercer y última lectura.
7. Si el texto de consenso es aprobado por ambas instituciones (Consejo y PE) por separado, queda definitivamente adoptado. Si alguna de las dos instituciones impone veto, o no se pronuncia, el acto legislativo se considera no adoptado.

### 5.2.2. *Los procedimientos legislativos especiales:*

Conjuntamente con el procedimiento legislativo ordinario, existen otros procedimientos legislativos especiales.

Estos tienen carácter excepcional y sólo se ponen en funcionamiento cuando los tratados lo establecen explícitamente. Los procedimientos legislativos especiales son muy casuísticos, los tratados fijarán las peculiaridades, en materia de iniciativa, consulta o votación, de cada caso. Cada vez son menos las materias que deben aprobarse por este tipo de procedimientos especiales.

A diferencia del procedimiento ordinario, basado en la adopción conjunta del PE y el Consejo, el procedimiento legislativo especial se caracteriza porque la norma legislativa es adoptada por una sola de estas dos instituciones, con aprobación o consulta, según los casos, de la otra (art. 289.2 TFUE). En consecuencia, se trata de un procedimiento que se caracteriza por la preponderancia del Consejo o del PE, frente a la paridad de ambas instituciones en el procedimiento ordinario.

Los actos legislativos que puede adoptar el PE por sí solo, aunque con aprobación o consulta del Consejo y la Comisión, son:

- Estatuto y condiciones generales de ejercicio de las funciones de los eurodiputados.
- Modalidades del ejercicio del derecho de investigación.
- Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo.

### 5.3. Funciones de control

Otra de las funciones que ejerce el PE es una función de control político sobre las otras instituciones europeas, principalmente, la Comisión, el Consejo de la UE y el Consejo Europeo.

Los instrumentos con los que cuenta el PE para ejercer este control son:

#### 1. Presentación de moción de censura contra la Comisión:

- El PE podrá presentar una moción de censura sobre la gestión de la Comisión.
- La moción de censura deberá ser sometida a votación tres días después de su presentación y requerirá, para su aprobación, de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, a la mayoría de miembros del PE.

#### 2. Las preguntas o interpelaciones:

- El PE podrá formular preguntas orales (con o sin debate) o escritas tanto a la Comisión como al Consejo de la UE.
- Las preguntas son interpelaciones en las que los eurodiputados recaban de la institución interpelada una opinión, una información o una explicación sobre un asunto determinado que afecta a la competencia de la institución en cuestión.
- La Conferencia de Presidentes decidirá sobre la inclusión de las preguntas en el orden del día de las sesiones del PE.
- Las preguntas con las respuestas se publican en el Diario Oficial de la UE.

3. La presentación de informes:

- Otro de los mecanismos a través del cual el PE ejerce control es a través de los informes periódicos que la Comisión debe presentar ante el PE.
- De igual manera, el Presidente del Consejo Europeo, al término de cada reunión, deberá presentar un informe ante el PE. Como contrapartida, el Consejo Europeo podrá instar la comparecencia del Presidente del PE.

4. La presentación de recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE:

- Como mecanismo de control sobre el resto de instituciones de la UE, el PE puede interponer un recurso por omisión o un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la UE.
- El recurso de omisión lo puede presentar, entre otros sujetos, el PE contra otra institución de la UE por inacción ilegal de esta última respecto al derecho comunitario.
- El recurso por anulación lo puede presentar, entre otros sujetos, el PE contra un reglamento, directiva o decisión de otra institución de la UE cuando considere que este acto legislativo no se adecua a la legalidad del derecho comunitario. Los motivos de anulación pueden ser: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los tratados o desviación de poder.

Aparte de ejercer control político sobre la actividad de las demás instituciones europeas, el PE puede ejercer también control sobre el cumplimiento del Derecho Comunitario y el desarrollo de las distintas políticas comunitarias. En este sentido, dependerá del PE la figura del Defensor del Pueblo Europeo, cuya función es proteger las personas físicas y jurídicas pertenecientes a la UE frente a posibles vulneraciones del derecho comunitario.

## 6. PRÁCTICA

### Resuelve el siguiente caso:

El pasado 25 de noviembre de 2009, el PE y el Consejo de la UE, aprobaron, en tercera lectura, la Directiva 2009/136/CE sobre los derechos de los ciudadanos, por la que se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Se trata de una de las Directivas que se incluyen dentro de un paquete de directivas aprobadas, conocido como “paquete Telecom”.

Describe de manera cronológica los distintos pasos del procedimiento legislativo ordinario que, desde sus inicios hasta su adopción, se han llevado a cabo para la aprobación final de esta directiva.

## 7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. El PE se creó para:
  - a) Encarnar los intereses de los gobiernos de los Estados miembros en el seno de las instituciones europeas
  - b) Encarnar los intereses de los ciudadanos en el seno de las instituciones europeas.
  - c) Encarnar el interés propiamente comunitario, desprendido de toda vinculación estatal, en el seno de las instituciones europeas.
  - d) Ninguna de las anteriores es correcta.
2. El mandato de los eurodiputados es de:
  - a) dos años y medio.
  - b) cuatro años.
  - c) cinco años.
  - d) cuatro años y medio.
3. El número de eurodiputados que cada país elige:
  - a) es el mismo para todos.
  - b) es de 35 para los países de la UE-15 (quince países más ricos de Europa) y 15 para el resto de Estados miembros.
  - c) varía en proporción a las cifras de población de cada país.
  - d) varía en función del PIB per cápita de cada país.
4. El sistema electoral para la elección de los eurodiputados:
  - a) es uniforme para todos los países miembros ya que se decide por el derecho comunitario.
  - b) es totalmente diferente en cada uno de los Estados miembros.
  - c) existe un sistema electoral uniforme para los países con más de 25 millones de habitantes y otro para los países con un número inferior.
  - d) es distinto en cada país ya que se decide según normas nacionales, aunque existen ciertas directrices de homogeneización electoral.
5. Los grupos políticos o grupos parlamentarios en el Parlamento europeo se agrupan:
  - a) Por nacionalidades.
  - b) Por afinidades político-ideológicas.
  - c) Por sexos.
  - d) Cada partido político que haya obtenido un mínimo de 5 eurodiputados, y un 5% de los votos emitidos en su Estado, constituye un grupo parlamentario. El resto pasan a formar parte del grupo mixto.
6. La Mesa Directiva del PE es elegida:
  - a) por el propio PE.
  - b) por la Comisión Europea.
  - c) por el Consejo Europeo.
  - d) por el Consejo del UE.

7. La Conferencia de Presidentes del PE está compuesta:
- por el Presidente del PE, el Presidente de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo de la UE.
  - por el Presidente del PE y los presidentes de los grupos políticos.
  - por el Presidente del PE, el Presidente de la Comisión Europea y el Presidente del banco Central Europeo.
  - Por los Presidentes de los gobiernos de los Estados miembros.
8. El Presupuesto de la UE es elaborado y aprobado:
- únicamente por el PE.
  - únicamente por el Consejo Europeo.
  - conjuntamente por el PE y la Comisión Europea.
  - conjuntamente por el PE, la Comisión Europea y el Consejo de la UE.
9. Si en el marco del procedimiento legislativo ordinario hay que convocar a Comité de Conciliación, esta está integrado por:
- por igual número de representantes del Consejo y del PE, así como del comisario europeo encargado de la materia a tratar.
  - por veinticinco eurodiputados, quince miembros del Consejo de la UE, así como el Presidente de la Comisión Europea.
  - por cinco eurodiputados, cinco miembros del Consejo de la UE y tres mediadores internacionales.
  - ninguna de las anteriores es correcta.
10. El PE podrá presentar una moción de censura contra:
- el Consejo de la UE.
  - el Presidente del Banco Central Europeo.
  - la Comisión Europea.
  - el Consejo Europeo.

## 8. PALABRAS CLAVE

Parlamento Europeo.

Eurodiputado.

Grupos Políticos.

Procedimiento legislativo.

Presupuesto de de la UE.

Funcionamiento del PE.

Control Parlamentario.

# TEMA 7

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y EL SISTEMA JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Prof. Manuel Moralo Aragüete

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. NATURALEZA Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
  - 3.1. El Tribunal de Justicia
  - 3.2. El Tribunal General
  - 3.3. Los tribunales especializados.
4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.
5. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA. EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES NACIONALES
6. LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA
7. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES
  - ESQUEMA 1: Organización del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
  - ESQUEMA 2: El procedimiento ante el Tribunal de Justicia
  - ESQUEMA 3: Los recursos ante el Tribunal de Justicia
  - ESQUEMA 4: Las cuestiones prejudiciales
8. CONCLUSIONES
9. PRÁCTICA DEL TEMA
10. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
11. PALABRAS CLAVE
12. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### 1. INTRODUCCIÓN

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** es considerado por el art. 13.1 del *TUE* como una de las instituciones básicas o de primer nivel de la Comunidad Europea, y así ha venido siendo tratado desde los primitivos Tratados Constitutivos.

El **Tribunal General (TG)** sólo existe desde 1988, cuando fue creado como consecuencia del *Acta Única Europea*, con el nombre entonces de Tribunal de Primera Instancia (TPI)

Las normas donde se encuentra establecido el **régimen jurídico** de ambos Tribunales en la actualidad son las siguientes:

- El art. 19 del *TUE*.
- Los artículos 251 a 281 del *TFUE*.
- El *Estatuto del TJUE* que figura como Protocolo anejo al texto de los Tratados Constitutivos, y cuya última modificación se produjo mediante el Protocolo nº 3 del *Tratado de Lisboa*.
- El *Reglamento de Procedimiento ante el TJUE*, de 19 de junio de 1991, cuya última modificación se produjo en marzo de 2010.
- El *Reglamento de Procedimiento ante el TG*, de 2 de mayo de 1991, cuyo último texto refundido data de marzo de 2010.

## 2. NATURALEZA Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El anteriormente denominado como Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), y, ahora, tras el *Tratado de Lisboa*, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha funcionado de manera interrumpida desde la entrada en vigor del *Tratado de la CECA* como órgano jurisdiccional propio de las Comunidades Europeas, y máximo garantizador de la correcta aplicación del Derecho Comunitario. Su dilatada labor jurisdiccional (más de 10.000 resoluciones en medio siglo de existencia) lo han convertido en un pilar fundamental de la construcción europea, a la que ha dado seguridad, cohesión y firmeza. Las principales instituciones jurídicas del Derecho de la Unión han surgido de la doctrina establecida por el TJCE en Sentencias tan famosas y trascendentales como las de los casos VAN GEND EN LOOS, COSTA/ENEL, SIMMENTHAL, BOSMAN o FACTORTAME.

Los primitivos Tratados Constitutivos sólo contemplaban un Tribunal, el TJCE. Posteriormente, a raíz del *Acta Única Europea*, se creó el Tribunal de Primera Instancia (TPI), y, tras el *Tratado de Niza*, alguna sala jurisdiccional especializada.

El *Tratado de Lisboa* ha reorganizado este sistema jurisdiccional. En la actualidad, todo el sistema recibe el nombre de Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual se desglosa en tres Tribunales de Justicia diferentes: el Tribunal de Justicia (TJ), que es el antiguo TJCE; el Tribunal General (TG), que corresponde al anterior TPI; y los Tribunales Especializados (antiguas Salas jurisdiccionales).

## 3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

### 3.1. El Tribunal de Justicia

#### 3.1.1. Organización del TJ

El TJ tiene su **sede** en Luxemburgo, y está compuesto por Jueces, Abogados Generales, y un Secretario.

### 3.1.2. Jueces

Los Jueces que integran el TJ son uno por cada Estado miembro, en la actualidad 27 (art. 19.2 del *TUE*).

La **elección** de los Jueces se produce entre personalidades que ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, y que reúnan las condiciones requeridas en sus países para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales, o que sean jurisconsultos de reconocida competencia. Normalmente suelen ser Catedráticos de Derecho Comunitario o de Derecho Internacional, o bien Magistrados de órganos judiciales internos. Son designados por los gobiernos de los Estados miembros de común acuerdo (art. 253 del *TFUE*). Previamente, la idoneidad de los candidatos será evaluada ante un comité de siete personalidades elegidas entre antiguos miembros del TJ, miembros de Tribunales Supremos y juristas de reconocida competencias (art. 255 *TFUE*)<sup>1</sup>.

El **mandato** de los Jueces es de 6 años, renovable sin limitación alguna. La composición de TJ se renueva parcialmente cada 3 años.

Los Jueces eligen entre ellos, por mayoría, a un **Presidente**, cuyo mandato es de 3 años renovables<sup>2</sup>.

El **estatuto personal** de los miembros del TJ está fijado en los artículos 2 a 8 del *Estatuto del TJ*, y en los artículos 12 a 15 y 18 del *Protocolo de Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas* de 1965. Con este estatuto personal se pretende garantizar la independencia e imparcialidad de los Jueces que forman el TJ, motivo por el cual se les otorga inmunidad de jurisdicción. Además, el desempeño del puesto es incompatible con cualquier otra actividad: no pueden ejercer actividad política, administrativa o profesional alguna. Tienen el deber de residir en Luxemburgo.

El **cese** de los jueces puede producirse por expiración del mandato, fallecimiento, dimisión, pérdida de las condiciones necesarias para el ejercicio del cargo, o incumplimiento grave de sus obligaciones. En los dos últimos casos, el cese lo debe acordar el propio TJ.

### 3.1.3. Abogados Generales

En el seno del TJ existen ocho Abogados Generales.

La del Abogado General es una **figura peculiar**, similar al “amicus curiae” del Derecho anglosajón, que no tiene equivalente en nuestro Derecho Procesal español. Sus **funciones** son de presentar asistencia al TJUE y consisten fundamentalmente en presentar públicamente, con imparcialidad e independencia, **conclusiones motivadas** sobre los asuntos que tiene que decidir el TJUE, para ayudarle a tomar una decisión (art. 222 *TFUE*). Las conclusiones del

1. Actualmente, la Juez de nacionalidad española es ROSARIO SILVA DE LAPUERTA

2. En la actualidad, el Presidente del TJ es el griego Vassilios SKOURIS.

Abogado General son una sugerencia al Tribunal sobre cómo resolver el litigio, pero el TJ, en su Sentencia, puede seguir su opinión, o no. En cualquier caso, resultan muy interesantes, porque suelen exponer, con más detalle que la Sentencia, los diferentes aspectos del litigio, y analizan con mayor profundidad las diferentes soluciones posibles.

Los Abogados Generales se eligen entre personas que reúnen las mismas características que los Jueces. Su mandato es de 6 años renovables y también son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. En la UE a 15 se llegó al acuerdo tácito de que los 5 países grandes tenían derecho a un Abogado General y los otros 3 Abogados se repartían por turnos rotatorios entre los demás países pequeños.

Los Abogados eligen entre ellos a un Primer Abogado General cuya función es distribuir los asuntos entre todos.

#### 3.1.4. *Secretario*

El TJ tiene un único Secretario, con un mandato de 6 años renovables<sup>3</sup>.

Sus funciones, similares a las de un Secretario judicial en España, son:

- Velar por el correcto desarrollo de los procedimientos ante el Tribunal.
- Recibir y tramitar los documentos y notificaciones, y custodiar los archivos del Tribunal.
- La administración, gestión financiera y contabilidad del TJ.

#### 3.1.5. *Funcionamiento del TJ*

El TJ puede funcionar en:

- **Pleno.** Según lo dispuesto en el *Estatuto*, actúa en sesión plenaria, es decir, con la intervención de los 27 Jueces, **sólo en casos muy excepcionales**, como cuando se trata de destituir al Defensor del Pueblo Europeo o declarar el cese de un Comisario que hay incumplido sus obligaciones, o bien cuando lo requiera la importancia excepcional del asunto o sus circunstancias particulares (art. 16 del *Estatuto*).
- **Gran Sala.** Está compuesta por **13 Jueces** y presidida por el Presidente del TJUE. El Tribunal actúa en Gran Sala cuando así lo solicite un Estado miembro o una Institución de las Comunidades que sea parte en el proceso en cuestión (art. 16 del *Estatuto*).
- **Salas.** Pueden ser compuestas por **cinco o tres Jueces**. Entre ellos eligen al que actúa como Presidente de la Sala. Las Salas se constituyen para aquellas categorías de asuntos que decide el propio TJ; a mayor relevancia del asunto, habrá mayor número de Jueces en la Sala. En la actualidad, existen tres salas de cinco Jueces y otras tres de tres Jueces.

3. El actual Secretario es el español ALFREDO CALOT ESCOBAR.

La composición del TJ tanto en Pleno como en las diversas Salas es siempre un **número impar** de Jueces, al objeto de que no pueda existir empate en las deliberaciones (art. 17 del *Estatuto*), ya que el Presidente carece de voto de calidad.

Las **decisiones** se toman siempre por **mayoría**, y no hay posibilidad de que los Jueces que discrepen del parecer de la mayoría formulen un voto particular en la Sentencia.

En cuanto al **régimen lingüístico**, la lengua que se debe utilizar en los procedimientos ante el TJ la elige el recurrente. Ahora bien, en el caso de que el demandado sea un Estado miembro o una persona, el idioma a utilizar será precisamente la lengua oficial de ese Estado o persona.

### 3.2. El Tribunal General

Fue creado como TPI por *Decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988*, como consecuencia de las previsiones contenidas en el *Acta Única Europea*. Con la creación del TPI se pretendía mejorar la protección judicial, introduciendo un sistema de doble instancia, y también intentar aligerar la carga de trabajo del TJCE. En la actualidad su existencia se recoge en el art. 19.1 del *TUE*.

El TG forma parte del TJUE como institución, aunque tiene plena independencia jurisdiccional. El cambio de su anterior denominación como Tribunal “de Primera Instancia” proviene de la circunstancia de que ahora también conoce de recursos contra Sentencias de los Tribunales especializados, y no actúa, por tanto, sólo como primera instancia.

Las competencias del TG se extienden sólo a determinadas categorías de recursos y de materias.

#### 3.2.1. Organización del TG

Al igual que el TJ, el TG está formado por **27 Jueces**, uno por cada Estado miembro<sup>4</sup>. Tiene también un **Secretario**, pero carece de Abogados Generales.

#### 3.2.2. Competencias del TG

Se encuentran establecidas en el art. 250 del *TFUE* y el art. 51 del *Estatuto*.

El TG es competente para conocer en primera instancia de los recursos directos interpuestos por los particulares y por los Estados miembros, salvo los reservados al Tribunal de Justicia y los que se atribuyan a una Sala jurisdiccional. Concretamente, conoce de los siguientes recursos:

- Recurso de anulación.
- Recurso de inacción.
- Recursos en los que se reclama una indemnización por daños y perjuicios derivados de la actuación de una Institución comunitaria.

4. De acuerdo con el art. 19.1 *TUE*, el TG “contará con al menos un juez por Estado miembro”, lo que abre la posibilidad, todavía no llevada a la práctica, de que haya más jueces que Estados.

- Recursos basados en cláusulas compromisorias contenidas en los contratos celebrados por la CE.
- Recursos en materia de función pública (litigios entre las Comunidades y sus empleados).

También puede conocer, según el art. 256.3 del *TFUE*, de las cuestiones prejudiciales que se planteen en las materias específicas que se determinen en el *Estatuto*, si bien dicho *Estatuto* no contempla ninguna.

### 3.2.3. Funcionamiento del TG

Para llevar a cabo su función, el TG puede constituirse en Pleno, Gran Sala, o Salas de 5 o 3 jueces. En la actualidad, existen cinco salas de cinco Jueces y otras cinco de tres Jueces. También, en casos muy especiales, el TG puede actuar mediante un Juez único. Cuando actúa en Pleno, uno de los jueces puede ejercer la labor de Abogado General.

## 3.3. Los tribunales especializados

El art. 19.1 del *TFUE* prevé la existencia de Tribunales especializados en el seno del TG. Su creación se debe llevar a cabo mediante un Reglamento aprobado por el PE y el Consejo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (art. 257 *TFUE*). Estos Tribunales especializados estarán encargados de conocer, en primera instancia, de determinadas categorías de recursos interpuestos en **materias específicas**. Sus sentencias serían recurribles ante el TG.

El Consejo adoptó en su momento una *Decisión de 2-11-2004* por la que se creó el **Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**, el cual entró en funcionamiento durante el año 2005. Este Tribunal Especializado conoce, en primera instancia, de los litigios entre las instituciones de la Unión Europeas y sus funcionarios, y está compuesto por 7 Jueces designados por el Consejo.

Las normas relativas a su composición, organización y funcionamiento se encuentran ahora en el Anexo I del *Estatuto del TJUE*. Contrás sus Sentencias se puede interponer Recurso de Casación ante el TG.

Además, en la actualidad se está estudiando la creación de un **Tribunal de Patentes Comunitarias**.

## 4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El **procedimiento** ante el TJUE está inspirado en los procedimientos que se siguen ante los órganos jurisdiccionales nacionales, y está sujeto a los principios de contradicción (las partes tienen derecho a ser informadas de todas las alegaciones escritas de las restantes partes y a poder presentar sus propias alegaciones), y publicidad (las vistas son públicas por regla general). Sea cual sea la naturaleza del asunto, el procedimiento consta de una **fase escrita** y casi siempre de una **fase oral**, que se desarrolla en audiencia pública. El procedimiento se recoge en los arts. 19 a 46 del *Estatuto del TJCE*. Su desarrollo en detalle se realiza en los respectivos *Reglamentos de Procedimiento ante el TJ* y *ante el TG*.

Podemos establecer el siguiente **esquema** general de las fases de los procedimientos, aunque sólo es aplicable cuando se trata de recursos, ya que la tramitación ante el TJUE de las cuestiones prejudiciales presenta variantes en su fase escrita:

<b>Fase escrita del procedimiento</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escrito de recurso (demanda)</li> <li>- Notificación del recurso al demandado</li> <li>- Publicación del anuncio del recurso en el Diario Oficial</li> <li>- Escrito de contestación</li> <li>- Réplica</li> <li>- Dúplica</li> <li>- Prueba</li> </ul>
<b>Fase oral del procedimiento</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Vista)</li> <li>- (Conclusiones del Abogado General)</li> <li>- Deliberación del Tribunal</li> <li>- Pronunciamiento de la sentencia</li> </ul>

## 5. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA. EL PAPEL DE LOS JUECES NACIONALES

El único precepto del *TUE* que establece las competencias del TJUE es el art. 19.1. De acuerdo con ese artículo, el Tribunal de Justicia “garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado”.

De esta manera el TJUE se convierte en el **intérprete supremo del Derecho Comunitario** y garantizador del respeto de las fuentes primarias de ese Derecho. Garantiza el respeto del reparto de competencia entre la CE y sus Estados miembros, y entre las instituciones comunitarias entre sí, y, por otro lado, le compete asegurar la uniformidad y coherencia del Derecho Comunitario y la protección de los derechos de los ciudadanos. Estas competencias se ejercen a través de la resolución de los diferentes procedimientos jurisdiccionales previstos en el *TFUE*.

Ahora bien, es a los órganos jurisdiccionales nacionales a quienes incumbe, en su ámbito, la aplicación de las normas comunitarias según la interpretación dada a éstas por el TJUE: **el juez nacional es el juez ordinario del ordenamiento jurídico comunitario**. Por eso, el segundo párrafo del art. 19.1 del *TUE* ordena a los Estados miembros establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Las relaciones entre el TJUE y los jueces nacionales no son de naturaleza jerárquica, sino de cooperación: mientras al TJUE le corresponde la interpretación uniforme del Derecho Comunitario, al juez nacional le compete aplicarlo al litigio concreto.

## 6. LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Los recursos son las vías a través de las cuales el TJUE garantiza el respeto del Derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados, que es su función primordial.

No vamos a examinar todas las clases de recursos, sino sólo los que, a nuestro parecer, resultan más relevantes<sup>5</sup>.

Antes de entrar a examinar cada recurso, conviene tener claro los siguientes conceptos básicos procesales, que nos servirán de esquema a seguir para su análisis:

1. **Competencia:** determinación de a cuál de los Tribunales existentes (TJ o TG) le corresponde resolver ese recurso.
2. **Legitimación activa:** quiénes son los que pueden acudir ante el Tribunal para presentar el recurso.
3. **Legitimación pasiva:** quién puede intervenir como demandado, es decir como persona frente a la cual se formula el recurso e interviene para defender la postura contraria al recurrente.
4. **Objeto del recurso:** qué actuación o acto concreto es la que se puede impugnar a través de ese recurso.
5. **Procedimiento.** No se trata en este caso del procedimiento que se sigue ante el Tribunal, sino de lo que hay que hacer como paso previo a la interposición del recurso, suponiendo que sea necesario.
6. **Efectos de la sentencia:** cuál puede ser el contenido del fallo y cuáles son las consecuencias jurídicas que va a tener la resolución del Tribunal.

### 6.1. El recurso de incumplimiento (arts. 258 a 260)

Se trata de un procedimiento de control del respeto a la legalidad comunitaria en que se otorga la legitimación activa de forma compartida a la Comisión y a los Estados miembros. Por lo tanto, este recurso se puede presentar a iniciativa de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro

#### A iniciativa de la Comisión (art. 258 TFUE)

- **Competencia:** le corresponde al TJ.
- **Legitimación activa.** La tiene la **Comisión**, cuando estima que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le corresponden según el *TFUE*.

5. Hay que tener en cuenta también que los nombres genéricos que vamos a aplicar a cada tipo de recurso (anulación, inacción, etc.) no son siempre uniformes en la doctrina, debido a que el *TFUE* no fija claramente en algunos casos cuál es la denominación concreta del tipo de recurso, sino que se refiere a él por el número del artículo donde se prevé.

Además de los que aquí analizados, existen el recurso de indemnización, los recursos de personal, el recurso en materia del Banco Europeo de Inversiones, y los recursos que son consecuencia de cláusulas compromisorias.

- **Legitimación pasiva.** La ostenta el **Estado miembro presuntamente incumplidor** de sus obligaciones. Es irrelevante que el incumplimiento pueda ser achacado a una Comunidad Autónoma o a un Estado federado; el demandado será siempre el Estado, quien resulta responsable ante la UE de dicho incumplimiento.
- **Objeto del recurso.** Dado que el recurso tiene su origen en un supuesto incumplimiento, lo que se pretende con dicho recurso es **que el Tribunal declare que el Estado miembro ha incumplido y le condene a cumplir con esa su obligación.**

La jurisprudencia del TJUE ha ido conformando progresivamente un concepto amplio de “incumplimiento”. Existe incumplimiento cuando un Estado miembro infringe una obligación que le viene impuesta por el ordenamiento jurídico comunitario, considerado en su conjunto: el Derecho Comunitario originario, el Derecho Comunitario derivado, y las sentencias del TJUE. El incumplimiento puede consistir en una omisión o en un comportamiento positivo.

- **Procedimiento.** Resumidamente, consta de los siguientes **trámites**:
  - La Comisión remite un **escrito de requerimiento** (carta de emplazamiento) al Estado miembro, en el que le advierte de cuál es el incumplimiento detectado y le da un plazo para presentar las observaciones pertinentes.
  - **Alegaciones** del Estado miembro. No es imprescindible que las presente. Si las efectúa, puede reconocer el incumplimiento, o no reconocerlo.
  - Emisión de un **Dictamen motivado** por la Comisión, en el que delimita definitivamente el incumplimiento imputado al Estado, expone los argumentos en que funda su posición, y le fija un plazo al Estado para el cumplimiento efectivo de la obligación.
  - **Presentación del recurso** de incumplimiento ante el TJUE por la Comisión. El presentarlo o no corresponde decidirlo a la Comisión.
- **Efectos de la sentencia** (art. 260 *TFUE*). El Tribunal, si comprueba la veracidad del incumplimiento **lo declarará así y obligará al Estado a realizar los actos necesarios para que cumpla** efectivamente con sus obligaciones. Incluso existe la posibilidad de que el TJUE imponga una multa coercitiva que debe ser pagada por el Estado miembro condenado<sup>6</sup>.

#### A iniciativa de un Estado miembro (art. 259 *TFUE*)

- **Competencia.** Le corresponde al TJ.
- **Legitimación activa:** cualquier Estado miembro que estime que otro ha incumplido sus obligaciones.

6. Por ejemplo, el Reino de España fue condenado por la STJCE de 25-11-2003 a una multa de 624.150 euros por año, como consecuencia de no haber cumplido una Sentencia de incumplimiento relativa a la normativa sobre la calidad de las aguas de baño interiores.

- **Legitimación pasiva:** el otro Estado miembro que presuntamente haya incumplido.
- **Objeto de recurso:** que se **declare el incumplimiento** de obligaciones por parte de un Estado miembro y que se le obliga a cumplir.
- **Procedimiento.** Los trámites son los siguientes:
  - El Estado miembro legitimado activamente debe **someter este asunto previamente a la Comisión.**
  - La Comisión se dirige a los dos Estados miembros y les propone que formulen sus **observaciones.**
  - Una vez formuladas o no, la Comisión emitirá un **Dictamen motivado**, fijando un plazo.
  - Si la Comisión no emite el dictamen en el plazo de 3 meses desde la solicitud, el Estado podrá **recurir directamente ante el TJUE.**
- **Efectos de la sentencia:** exactamente los mismos que cuando el recurso se plantea a iniciativa de la Comisión.

## 6.2. El recurso de anulación (arts. 263 y 264)

Este recurso permite al Tribunal **controlar la adecuación al Derecho de los actos y disposiciones emanados de las Instituciones de la Unión Europea.** Viene a ser equivalente al recurso contencioso-administrativo directo contra disposiciones administrativas de carácter general (normas reglamentarias), que existe en nuestro Derecho interno. Mediante el recurso de anulación, la jurisdicción comunitaria lleva a cabo un control directo de la legalidad de los actos jurídicos obligatorios adoptados por el resto de las instituciones comunitarias.

- **Competencia.** Corresponde tanto al TJ como al TG, en función de la materia de que se trate, y según las normas de distribución de competencias que tienen establecidas entre ellos.
- **Legitimación activa.** Está reconocida en términos muy amplios en el cuarto párrafo del art. 263, aunque ha sido interpretada de manera restrictiva por la jurisprudencia del TJUE. La ostenta **toda persona física o jurídica que:**
  - Sea destinataria de la decisión (criterio del interés directo). Por ejemplo, la imposición de una multa, o una decisión en materia de competencia.
  - Tenga un interés directo, es decir, que le afecte de alguna manera el acto (criterio de la afectación directa). Según el TJUE, se entiende que haya afectación directa cuando ese particular es destinatario de la medida con carácter automático, sin aplicación de otras normas intermedias<sup>7</sup>.

7. STJCE de 13-5-1971 (caso INTERNATIONAL FRUIT COMPANY).

- La afectación al particular sea individual. Para el TJUE, es necesario que el particular forme parte de un “círculo cerrado de destinatarios” cuya situación fuera tenida en cuenta al adoptar el acto, si este es de alcance general<sup>8</sup>.

Según el TJUE, los particulares no pueden recurrir disposiciones generales, sólo Decisiones o actos en ejecución de las Decisiones<sup>9</sup>.

Además, también tienen legitimación activa los Estados miembros, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo (BCE) pero los tres últimos solo lo pueden interponer cuando se trate de salvaguardar sus propias competencias.

- **Legitimación pasiva.** La tienen las **Instituciones autoras de la disposición** que se recurre: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, o el Banco Central Europeo.
- **Objeto del recurso:** los **actos adoptados** conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, actos del Consejo, actos de la Comisión, actos del BCE y actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. No son recurribles las recomendaciones ni los dictámenes.

La jurisprudencia comunitaria exige, para que un acto sea susceptible de recurso de anulación, la concurrencia de tres condiciones: que el acto produzca efectos jurídicos obligatorios, que sea definitivo, y que no sea un acto interno de la Institución.

Los **motivos** de este recurso están tasados, lo que significa que sólo pueden ser alguno de los siguientes (segundo párrafo del art. 263 *TFUE*):

- **Incompetencia**, ya sea de la CE, o de la Institución que adoptó el acto.
- **Vicios sustanciales de forma**, como pueden ser la omisión de trámites esenciales del procedimiento, la falta de motivación, la falta de audiencia, o los defectos de publicación o notificación.
  - **Violación de los Tratados** o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución
  - **Desviación de poder**, es decir, la aplicación o uso de potestades para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico.
- **Procedimiento.** El recurso se presenta directamente ante el TJUE o el TG en el plazo de dos meses a partir de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo (sexto párrafo del art. 263 *TFUE*).

8. STJCE de 12-5-1994 (caso CODORNIÚ).

9. STJCE de 25-7-2002 (caso UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES).

- **Efectos de la sentencia** (art. 264). Si se estima el recurso, el efecto será la **nulidad de pleno derecho del acto impugnado**, aunque cabe la posibilidad, excepcional, de que los Reglamentos conserven sus efectos. La Institución autora del acto está obligada a adoptar las medidas de ejecución de la sentencia (art. 266).

### 6.3. La excepción de ilegalidad (art. 277)

La excepción de ilegalidad no es un recurso autónomo, sino que presupone la existencia anterior de otro litigio. A través de esta vía indirecta, se permite impugnar un Reglamento mediante la impugnación de los actos de aplicación y desarrollo del mismo. Recuerda al recurso indirecto contra disposiciones administrativas generales que existe en España.

- **Competencia**: corresponde tanto al TJUE como al TG. Se trata de un incidente de un litigio principal que se puede seguir en cualquiera de los dos Tribunales.
- **Legitimación activa**: **cualquiera de las partes del litigio previo** en el que se impugna el acto de aplicación del Reglamento, es decir, tanto demandante como demandado.
- **Legitimación pasiva**: las **Instituciones autoras de ese Reglamento** que pueden ser Parlamento, Consejo, Comisión o BCE.
- **Objeto**. Es idéntico al de recurso de anulación, pero por una vía indirecta: la **declaración de ilegalidad del Reglamento**, por los motivos tasados en el art. 263.
- **Procedimiento**. Presupone la necesaria existencia de un procedimiento en curso en el cual se suscita la validez o no de un Reglamento. No importa que hayan pasado los dos meses desde la publicación del Reglamento.
- **Efectos**. Si la sentencia declara ilegal el Reglamento, tiene efectos “erga omnes”. Si se declara la ilegalidad sólo de la decisión recurrida, únicamente tiene efectos entre las partes.

### 6.4. El recurso de inacción (art. 265)

También es conocido con el nombre de recurso por omisión o inactividad. Resulta similar al recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración que existe en España. Se trata de aquellos supuestos en los que una institución comunitaria permanece inactiva a pesar de que las normas comunitarias le obligan a adoptar algún tipo de medida.

- **Competencia**: el TJUE o el TG, según la materia,
- **Legitimación activa**: los Estados miembros y las demás instituciones de la CE. También toda persona física o jurídica (los particulares) cuando no se le haya dirigido un acto distinto de una recomendación o de un dictamen.

- **Legitimación pasiva:** el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión, cuando se abstengan de pronunciarse. También cualquier otra institución que tenga la obligación de dirigir a un particular un acto distinto de una recomendación o dictamen y el BCE.
- **Objeto.** La pretensión del recurrente debe ser **que se obligue a las Instituciones a pronunciarse sobre una determinada cuestión o a emitir un acto**, cuando el no hacerlo así suponga una violación de los Tratados.
- **Procedimiento.** Los pasos a seguir son:
  - Requerimiento previo, que es imprescindible.
  - Transcurso de un plazo de dos meses para que la Institución actúe.
  - Por último habría que esperar otro plazo de dos meses para poder interponer el recurso de inacción ante el Tribunal.
- **Efectos.** La sentencia que estime el recurso obligará a la Institución a emitir su opinión con respecto a una cuestión o a emitir un determinado acto.

## 7. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES

Para facilitar su tarea de aplicar el Derecho de la Unión al litigio concreto, el juez nacional cuenta con la ayuda del mecanismo de las cuestiones prejudiciales.

La finalidad principal de la cuestión prejudicial es la de **garantizar una aplicación uniforme del Derecho Comunitario**; que siempre y en cualquier circunstancia produzca el mismo efecto en todos los Estados miembros.

El conocimiento de las cuestiones prejudiciales **corresponde al TJ**, aunque también puede ser del TG en los casos en que así lo determine el *Estatuto*.

Las cuestiones prejudiciales **sólo pueden ser formuladas por un “órgano jurisdiccional” de los Estados miembros**. Para que se considere un determinado órgano como jurisdiccional a estos efectos, es necesario que haya sido creado por una Ley, que tenga carácter permanente, competencia obligatoria, se siga ante él un procedimiento contradictorio y tenga como función la aplicación de normas jurídicas a través de una resolución de obligado cumplimiento<sup>10</sup>. La condición de órgano jurisdiccional ha sido interpretada de manera amplia. Así se ha considerado como tales al Tribunal de Defensa de la Competencia y al Tribunal Económico-Administrativo Central españoles, a pesar de que no se trata de Tribunales que formen parte del Poder Judicial.

10. STJCE de 30-6-1966 (caso VAASEN GÖBBELS).

Las partes del litigio principal pueden sugerir al Juez nacional la necesidad de que plantee la cuestión prejudicial, pero no tienen derecho a exigirle que la formule. Los Estados miembros y las Instituciones pueden personarse ante el Tribunal.

En función del objeto de la misma, existen **dos clases** de cuestión prejudicial:

- La **interpretativa**, en la cual se suscitan dudas sobre la interpretación de la norma comunitaria. Esa norma puede ser el *TUE*, el *TFUE*, uno de los Estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, o una norma de Derecho derivado.
- La **de validez**, que versa sobre la legalidad o ilegalidad de una norma de Derecho derivado.

En cualquier caso, la pregunta que formule el Juez nacional mediante la cuestión prejudicial tiene que resultar necesaria para la resolución del litigio nacional, y debe limitarse a las cuestiones de derecho, y sólo del Derecho Comunitario.

El **procedimiento** a seguir por el Juez o Tribunal que plantea la cuestión prejudicial será el **previsto en cada caso por el Derecho interno**.

El planteamiento de la cuestión puede ser facultativo u obligatorio.

Es **facultativo** en los procedimientos judiciales en los que es posible un recurso interno contra la resolución que se dicte. Es posible no plantearlo si no hay dudas interpretativas. El TJUE ha sentado la doctrina del “acto claro”, cuando existe el convencimiento de que lo mismo dictaminarían los órganos judiciales de otros Estados miembros<sup>11</sup>.

Es **obligatorio** para cualquier órgano judicial contra cuyas decisiones en ese procedimiento interno no quepa recurso. En estos casos, el TJUE ha sentado la doctrina del “acto aclarado”: no es necesario plantear la cuestión prejudicial si ya ha sido resuelta una cuestión igual.

Además, cualquier órgano judicial debe plantear una cuestión prejudicial cuando desee inaplicar una norma comunitaria, porque sólo el TJUE puede pronunciarse sobre la validez del Derecho Comunitario, de modo que mientras el TJUE no declare su invalidez, su aplicación es obligatoria. De la misma manera, la jurisprudencia del TJUE tiene valor obligatorio, y si un juez desea apartarse de la interpretación ofrecida por el TJUE deberá plantear una cuestión prejudicial.

Los **efectos** de la Sentencia que resuelva la cuestión prejudicial varían en función del tipo de cuestión prejudicial que se haya planteado:

Si se trata de una cuestión **interpretativa**, el órgano jurisdiccional interno tendrá que **interpretarlo como diga el Tribunal de Justicia**.

Si se trata de una cuestión de **invalidez**, tendrá efecto “erga omnes” porque **anulará esa norma si es contraria al Derecho Comunitario**.

11. STJCE de 6-10-1982 (caso CILFIT).

ESQUEMA 1 ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

<b>NORMATIVA</b>	- TUE: art. 19. - TFUE: arts. 251-257 - Estatuto del TJUE: arts. 9-18, 47-52, 62 quáter y Anexo I				<b>Funcionamiento del TJ</b>	- En <b>Pleno</b> (27 Jueces). Casos muy excepcionales - En <b>Gran Sala</b> (13 Jueces) - En <b>Salas</b> (5 o 3 Jueces)
	<b>JUECES</b>	27 Jueces, uno por cada Estado miembro (incluido el Presidente)	Designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros Mandato de 6 años renovables	- Presentar conclusiones motivadas sobre los asuntos, con imparcialidad e independencia. - Velar por el correcto desarrollo de los procesos. - Recibir y tramitar escritos y notificaciones. - Gestión financiera y contabilidad del TJ.		
	<b>ABOGADOS GENERALES</b>	8 Abogados Generales		<b>Funciones</b>	- En <b>Pleno</b> (27 Jueces). - En <b>Gran Sala</b> (13 Jueces) - En <b>Salas</b> (5 o 3 Jueces)	
	<b>SECRETARIO</b>					
<b>TRIBUNAL GENERAL (TG)</b>	<b>JUECES</b>	27 Jueces, uno por cada Estado miembro	<b>Funcionamiento del TG</b>			
<b>TRIBUNAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA UNIÓN EUROPEA</b>	<b>SECRETARIO</b>					
	<b>JUECES</b>	7 Jueces	Designados por el Consejo	Conoce en Primera Instancia de los litigios entre las instituciones de la UE y sus funcionarios		

ESQUEMA 2 EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

<b>NORMATIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatuto del TJUE: arts.19-49</li> <li>- Reglamento de Procedimiento ante el TJ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirigida al Secretario del TJ</li> <li>- Contenido:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de las partes y del objeto del litigio.</li> <li>- Exposición sumaria de los motivos invocados.</li> <li>- Pretensiones.</li> <li>- Proposición de prueba (en su caso)</li> </ul> </li> <li>- Por el Secretario del TJ</li> </ul>
	<b>DEMANDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se publica un anuncio con los datos esenciales de la demanda (art.16.6 <i>Reglamento</i>)</li> </ul>
<b>FASES</b>	<b>Notificación del recurso al demandando</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el mes siguiente a la notificación de la demanda</li> </ul>
	<b>Publicación en el DOUE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenido:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación del demandado</li> <li>- Hechos y fundamentos de derecho invocados.</li> <li>- Pretensiones del demandado.</li> <li>- Proposición de prueba (en su caso)</li> </ul> </li> <li>- Por el demandante</li> </ul>
	<b>ESCRITO DE CONTESTACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por el demandado.</li> </ul>
	<b>(RÉPLICA)<sup>12</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medios de prueba (art. 45.2 <i>Reglamento</i>): comparecencia personal de las partes, solicitud de información, documentos, testigos, dictamen pericial, reconocimiento judicial.</li> </ul>
	<b>(DÚPLICA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pública</li> <li>- Se da audiencia a las partes.</li> </ul>
	<b>PRUEBA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orales y motivadas</li> </ul>
	<b>VISTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secreta</li> </ul>
	<b>(CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL)<sup>13</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe ser motivada, con una exposición concisa de los hechos y con fundamentos de derecho.</li> <li>- Debe contener también una decisión sobre las costas.</li> </ul>
	<b>Deliberación</b>	
	<b>SENTENCIA</b>	
<b>ORAL</b>		

12. Los trámites de réplica y dúplica se realizan si el Presidente lo estima oportuno, y en los plazos que fije éste.

13. Puede omitirse este trámite si el TJ considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva (quinto párrafo del art. 20 del *Estatuto*).

ESQUEMA 3 LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

NORMATIVA		- TFUE: arts. 258-280		Efectos de la Sentencia estimatoria	
Competencia	Legitimación	Objeto	Procedimiento		
RECURSO DE INCUMPLIMIENTO (258-260 TFUE)	A iniciativa de la Comisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que se declare que un Estado ha incumplido y se le condene a cumplir su obligación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escrito de requerimiento por la Comisión</li> <li>- Alegaciones del Estado miembro</li> <li>- Dictamen motivado</li> <li>- Presentación del recurso</li> <li>- Sometimimiento del asunto a la Comisión</li> <li>- Observaciones de los Estados miembros</li> <li>- Dictamen motivado</li> <li>- Presentación del recurso</li> </ul>	Declara que el Estado ha incumplido y le obliga a realizar los actos necesarios para cumplir sus obligaciones (incluso con posible multa coercitiva)	
	A iniciativa de un Estado miembro				
RECURSO DE ANULACIÓN (263-264 TFUE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activa: personas físicas o jurídicas que:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- sean destinatarios de la decisión</li> <li>- tenga interés directo</li> <li>- sea afectada individualmente</li> </ul> </li> <li>- Pasiva: institución autora de la disposición recurrida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anulación de actos jurídicos del PE, Consejo, Comisión y BCE</li> <li>- Motivos tasados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En un procedimiento previo se suscita la validez o no de un Reglamento</li> </ul>	Declara la ilegalidad del Reglamento "erga omnes"	
EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD (277 TFUE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activa: partes del litigio previo</li> <li>- Pasiva: institución autora del Reglamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtener, por vía indirecta, la anulación de un Reglamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Requerimiento previo a la institución</li> <li>- Plazo de 2 meses para que la institución actúe</li> <li>- Interposición del recurso en 2 meses</li> </ul>		
RECURSO DE INACCIÓN (265 TFUE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activa: Estados miembros, instituciones de la UE, y también particulares</li> <li>- Pasiva: PE, Consejo, Comisión, otras instituciones y BCE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que se obligue a las instituciones a pronunciarse sobre una cuestión o a emitir un acto</li> </ul>			

**ESQUEMA 4 LAS CUESTIONES PREJUDICIALES**

	Competencia	Legitimación	Objeto	Procedimiento	Efectos de la Sentencia
<p><b>NORMATIVA</b></p>	<p>- TFUE: art. 267 - Estatuto del TJUE: arts. 23 y 23 bis</p>				
<p><b>CUESTIÓN PREJUDICIAL INTERPRETATIVA</b></p>	<p>TJ o TG</p>	<p>Sólo pueden plantearse por un "órgano jurisdiccional" de los Estados miembros</p>	<p>Dudas sobre la interpretación de una norma comunitaria</p>	<p>- El previsto en cada caso por el Derecho interno - Planteamiento: - facultativo si es posible un recurso interno - obligatorio si no cabe recurso</p>	<p>El órgano judicial interno queda vinculado por la interpretación realizada por el TJUE</p>
<p><b>CUESTIÓN PREJUDICIAL DE INVALIDEZ</b></p>			<p>Legalidad o ilegalidad de una norma de Derecho derivado</p>		<p>Anula la norma cuestionada con efectos "erga omnes"</p>

## 8. CONCLUSIONES

- El TJUE es el máximo garante del respeto del Derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados.
- Actualmente está conformado por tres Tribunales diferentes: el Tribunal de Justicia (TJ), el Tribunal General (TG) y los Tribunales especializados.
- El TJ está formado por 27 Jueces (que eligen entre ellos a un Presidente), 8 Abogados Generales y un Secretario.
- El TJ funciona tanto en Pleno, como en Gran Sala (13 Jueces) y Salas (de 5 o 3 Jueces).
- El TG también está formado por 27 Jueces y funciona en Pleno, Gran Sala y Salas de 5 o 3 Jueces.
- Actualmente sólo existe, como Tribunal especializado, el Tribunal de la Función Pública, encargado de los pleitos en primera instancia entre la Unión Europea y sus funcionarios.
- El procedimiento ante el TJUE consta de una fase escrita y también (aunque no siempre) de una fase oral.
- Sin perjuicio de que es el TJUE quien establece la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, los jueces nacionales son quienes deben aplicar de manera ordinaria el ordenamiento jurídico comunitario al solucionar los litigios en las materias reguladas por el Derecho de la Unión.
- Mediante el recurso de incumplimiento, cuya tramitación puede iniciarse a instancias de la Comisión o de un Estado miembro, se pretende obligar a un Estado miembro a cumplir con las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión.
- El recurso de anulación se puede interponer contra los actos y disposiciones emanados de las instituciones de la UE.
- También se puede impugnar, de manera indirecta, los actos jurídicos de las instituciones de la UE mediante la llamada excepción de ilegalidad.
- El recurso de inacción, o por inactividad, busca que se obligue a las instituciones a pronunciarse sobre una determinada cuestión o a emitir un determinado acto, cuando así lo establecen los Tratados.
- La cuestión prejudicial la formula un Juez o Tribunal nacional ante el TJ cuando se le suscita una duda respecto a la interpretación de los Tratados (cuestión interpretativa), o respecto a la validez de una norma de Derecho derivado (cuestión de validez).

## 9. PRÁCTICA

### Supuesto práctico

Ante la falta de trasposición por el Reino Unido, dentro del plazo previsto, de una Directiva de la UE sobre prevención del blanqueo de capitales, el Estado español se plantea iniciar acciones legales, dado que se siente perjudicado por la existencia en Gibraltar de sociedades mercantiles que incumplen lo establecido en dicha Directiva.

Fundamentar jurídicamente la respuesta a este supuesto práctico, resolviendo todas las cuestiones jurídicas que se derivan de su enunciado, y, en especial contestar razonadamente a las siguientes preguntas:

1. Según lo previsto en el Tratado, ¿le cabe a España algún tipo de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?
2. En caso afirmativo, ¿cuál sería el objeto de dicho recurso?
3. ¿Qué tramitación debería llevarse a cabo? (detallar paso por paso).
4. En el hipotético caso de que el TJUE le diera la razón a España, ¿qué efectos tendría esa Sentencia?
5. ¿Qué ocurriría si el Reino Unido no cumpliera la Sentencia del TJUE favorable a España?

## 10. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. Las funciones del Abogado General en el TJ son:
  - a) Defender la postura de las instituciones comunitarias.
  - b) Defender a los ciudadanos frente a las prácticas de mala administración de las autoridades comunitarias.
  - c) Presentar públicamente, con imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que trata el TJ, para asistirle en sus funciones.
  - d) Custodiar los documentos que existen en el TJ y llevar su gestión financiera y contabilidad.
2. El procedimiento ante el TJ:
  - a) Tiene una fase escrita y otra fase oral.
  - b) Se desarrolla siempre en francés.
  - c) Debe tener siempre una tramitación previa en la Comisión antes de la presentación del Recurso ante el TJ.
  - d) Siempre se desarrolla íntegramente por escrito.
3. A través del recurso de anulación se pretende:
  - a) Obtener un pronunciamiento del TJ sobre la interpretación o la validez de una norma de Derecho Comunitario.
  - b) Obligar a un Estado a que cumpla sus obligaciones derivadas de los Tratados.
  - c) Obligar a una institución de la UE a emitir un acto.
  - d) Obtener la nulidad de una norma de Derecho Comunitario derivado.

4. Las cuestiones prejudiciales pueden ser:
  - a) Interpretativas de los Tratados, o de validez de una norma de Derecho derivado.
  - b) A instancia de parte, o a instancia de la Comisión.
  - c) Nacionales o comunitarias.
  - d) Interpretativas de una norma de Derecho derivado, o de validez de los Tratados.
  
5. El planteamiento de una cuestión prejudicial:
  - a) Es siempre facultativo.
  - b) Es siempre obligatorio.
  - c) Sólo es obligatorio si contra la decisión del órgano judicial no cabe recurso.
  - d) Es facultativo si contra la decisión del órgano judicial no cabe recurso.

## 11. PALABRAS CLAVE

Abogados Generales  
Cuestión prejudicial de validez.  
Cuestión prejudicial interpretativa.  
Excepción de ilegalidad.  
Gran Sala.  
Jueces.  
Secretario.  
Pleno.  
Procedimiento.  
Recurso de anulación.  
Recurso de inacción.  
Recurso de incumplimiento.  
Salas.  
Tribunal de Justicia.  
Tribunal de Justicia de la Unión Europea.  
Tribunal de la Función Pública.  
Tribunales especializados.  
Tribunal General.

## 12. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### Manuales y obras generales

- ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 139-191.
- DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea. Revisada, puesta al día y adaptada al Tratado de Lisboa*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2009, pp. 343-398.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: "Procedimiento por omisión". Tema de lustel.
- GONZÁLEZ ALONSO, Luís Norberto: "El procedimiento de nulidad". Tema de lustel.
- ISAAC, Guy: *Manual de Derecho Comunitario general*, 5ª ed., Ariel, Madrid, 2000, pp. 313-426.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2006.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010, pp. 413-433 y 437-463.
- MARTÍN REBOLLO: Estudio Preliminar al apartado "Unión Europea" en *Leyes Administrativas*, (16ª ed.), Aranzadi, Pamplona, 2010, pp. 271-318.
- MENGOZZI, Paolo: *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 98-103 y 231-289.
- MOREIRA GONZÁLEZ, Carlos: "Procedimiento por incumplimiento". Tema de lustel.
- PASTOR LÓPEZ, Miguel: "El incidente prejudicial del Derecho Comunitario europeo", en VARIOS, *Estudios de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, CGPJ, 1989, pp. 112-159.
- PELÁEZ MARÓN, José Manuel: *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 189-221.
- RUÍZ-JARABO COLOMER, Dámaso: "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en VARIOS, *Estudios de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, CGPJ, 1989, pp. 39-112.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: "El Tribunal de Justicia". Tema de lustel.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: "El Tribunal de Primera Instancia". Tema de lustel.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel y SOBRINO PRIETO, Marta: "Procedimiento prejudicial". Tema de lustel.

### Monografías y artículos doctrinales

- CARPI BADÍA, José María, y GARCÍA-VALDECASAS FERNÁNDEZ, Rafael: "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: algunas consideraciones respecto a su papel en el marco de la construcción europea", *Revista jurídica de Castilla y León*, 3 (2004), pp. 13-48.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J.: *La excepción de ilegalidad en el sistema jurisdiccional comunitario*, Madrid, 1997.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1984.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1993.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A.: *El proceso judicial comunitario*, Madrid, 1996.
- GARCÍA LUENGO, Javier: *El recurso comunitario de anulación. Objeto y admisibilidad: un estudio sobre el contencioso comunitario*, Madrid, Civitas, 2004.
- GIL IBÁÑEZ, José Luís: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 659 (2005).
- LOUIS, Jean-David: “Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista Instituciones Europeas*, 2, 1984, pp. 417 y ss.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F, MORENO CATENA, Víctor y MOREIRA GONZÁLEZ, C. (dirs.): *El derecho procesal comunitario*, Valencia, 2001.
- MARTÍN ARRIBAS Juan José y DEMBOURVAN OVERBERGH, Patricia: “La cuestión prejudicial a la luz del artículo 68 del Tratado de la Comunidad Europea”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 9.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA: “El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 20, 2005, pag. 135.
- PALACIO GONZÁLEZ, J.: *Derecho Procesal y del contencioso comunitario*, Pamplona, 2000.
- PALACIO GONZÁLEZ, J.: *El sistema judicial comunitario*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996.
- RUÍZ-JARABO COLOMER, Dámaso: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”. *Noticias de la Unión Europea*, 291 (2009).
- RUÍZ-JARABO COLOMER, Dámaso, y LÓPEZ ESCUDERO, M.: “La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales”, *Poder Judicial*, 47, 1997, pp. 83 y ss.
- RUÍZ-JARABO COLOMER, Dámaso: *El juez nacional como juez comunitario*, Madrid, 1993.
- SANZ MAROTO, Cristina: “El tribunal de justicia de las Comunidades Europeas”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 55.
- SARMIENTO RAMÍREZ ESCUDERO, D.: *Poder judicial e integración europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión*, Madrid, 2004.
- SILVA LAPUERTA, Rosario: *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, La Ley, 1993.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: “El sistema jurisdiccional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, 2003, pag. 993.



# TEMA 8

## EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

Profa. Dra. M<sup>a</sup>. Matilde Sánchez Gutiérrez

1. CARACTERES GENERALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA
2. EL DERECHO ORIGINARIO
  - 2.1. Concepto de Derecho originario
  - 2.2. Naturaleza de los Tratados constitutivos
  - 2.3. Características de los Tratados constitutivos
3. EL DERECHO DERIVADO: REGLAMENTO, DIRECTIVA, DECISIÓN Y OTRAS NORMAS Y ACTOS
  - 3.1. Concepto de Derecho derivado
  - 3.2. Los actos jurídicos de la Unión
  - 3.3. Reglamentos
  - 3.4. Directivas
  - 3.5. Decisiones
  - 3.6. Recomendaciones y dictámenes
  - 3.7. Actos producidos en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal
4. LAS NORMAS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 4.1. Tratados de la Unión Europea con terceros Estados u organizaciones internacionales
  - 4.2. Tratados que los Gobiernos de los Estados miembros acuerdan “reunidos en el seno” del Consejo
  - 4.3. Otros acuerdos internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario
5. CONCLUSIONES
6. PRÁCTICA
7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
8. PALABRAS CLAVE
9. BIBLIOGRAFÍA

### INTRODUCCIÓN

En este tema se estudia el sistema de fuentes del Derecho de la UE. Se analizan, en primer lugar, los caracteres generales del ordenamiento jurídico de la UE y los elementos que lo integran. En segundo lugar, se expone el concepto y los principales rasgos del llamado Derecho originario. En tercer lugar, el concepto del llamado Derecho derivado indicando cuáles

1. Este resumen del contenido teórico del tema 8 del Programa de la asignatura “Derecho e Instituciones de la Unión Europea” de la Uex, ha sido elaborado a partir de la bibliografía que se cita y recomienda, especialmente de los libros de R. Alonso García, A. Mangas Martín y D. Liñán Nogueras y S. Muñoz Machado.

Es un resumen general del tema que tiene como finalidad servir de guía y orientar a los alumnos que cursen dicha asignatura en su estudio. Al haberse realizado con fines pedagógicos y para su uso como material didáctico se han eliminado las citas para facilitar su lectura.

son los actos jurídicos de la Unión, cómo se clasifican, cómo se define cada uno de ellos y sus características. Finalmente, se hace una referencia a determinados Tratados Internacionales que también se integran en el ordenamiento comunitario.

## 1. CARACTERES GENERALES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

El **Derecho Comunitario** es un verdadero **ordenamiento jurídico** autónomo respecto del ordenamiento jurídico internacional y de los ordenamientos de los Estados miembros de la UE.

Así lo ha considerado el Tribunal de Justicia desde la Sentencia Van Gen en Loos, de 5 de febrero de 1963; en esta Sentencia el Tribunal de Justicia afirmaba que “la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional” y, un año después, en la Sentencia Costa c. Enel, de 15 de julio de 1964, señaló que es “un ordenamiento propio”, sin referirse al Derecho Internacional.

El ordenamiento jurídico de la UE no es sólo un mero agregado de normas pero está formado principalmente por normas aprobadas por las Instituciones de la Unión que regulan situaciones y relaciones jurídicas en las que los sujetos contemplados son los Estados miembros y los nacionales de dichos Estados.

Es, como se ha indicado, un **ordenamiento autónomo** que dispone de mecanismos para asegurar su aplicación y cumplimiento por los sujetos a los que se dirige.

Es, además, un **ordenamiento complejo** por estar integrado por una diversidad de normas, por la existencia de distintos procedimientos de aprobación y reforma y por la carencia de criterios básicos de orden interno para ordenar las relaciones internormativas.

El Derecho Comunitario está formado por los llamados Derecho originario y Derecho derivado.

El **Derecho originario** está integrado por los Tratados constitutivos y los posteriores Tratados que los han modificado, sus anexos y protocolos adicionales.

El **Derecho derivado** está integrado por las decisiones normativas aprobadas por las Instituciones comunitarias como derivación de los Tratados.

Además de las normas escritas, hay que mencionar los **principios** que integran también el ordenamiento jurídico de la Unión. Entre ellos, se hace (Mangas Martín y Liñán Nogueiras) la siguiente distinción: a) principios “constitucionales” del sistema, que son los recogidos en las normas constitutivas y que informan todo el ordenamiento jurídico de la Unión, como por ejemplo, los principios de atribución, subsidiariedad o proporcionalidad y b) principios generales del Derecho de la Unión que no se encuentran recogidos expresamente en las normas escritas del Derecho Comunitario pero que han sido apreciados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que permiten integrar las lagunas y las insuficiencias del Derecho comunitario.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que junto con el sistema de fuentes del ordenamiento de la UE (el Derecho originario y el Derecho derivado que procede de sus Instituciones) existen una serie de **Tratados Internacionales** relacionados con él que se producen a través del cauce internacional convencional, distinguiéndose la actividad convencional de la UE con terceros Estados u organizaciones internacionales o los Tratados que los Gobiernos de los Estados miembros acuerdan “reunidos en el seno” de una Institución pero que no son actos de la Institución sino de los Estados miembros.

## 2. EL DERECHO ORIGINARIO

### 2.1. Concepto de Derecho originario

El Derecho originario está integrado por los Tratados constitutivos y los posteriores Tratados que los han modificado, sus anexos y protocolos adicionales.

Como se ha indicado en el primer tema, el Tratado por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) se firma el 18 de abril de 1951 en París y entra en vigor el 25 de julio de 1952; este Tratado fue firmado por un plazo de cincuenta años por lo que en 2002 expiró.

Por ello, hemos de referirnos a los dos Tratados que se firman en Roma el 25 de marzo de 1957: el Tratado por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA) y el Tratado por el que se crea la Comunidad Económica Europea (TCEE). Éstos han sido afectados por modificaciones posteriores entre las que destacan las siguientes: el Acta Única Europea de 17 y el 28 de febrero de 1986; el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastrich, con el que el TCEE pasa a denominarse Tratado de la Comunidad Europea (TCE); el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997; el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 y el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 que ha modificado el TCEEA, el TUE y el TCE dando a éste último el nombre de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

También han sido modificados los Tratados constitutivos por los Tratados de Adhesión que se han firmado en los procesos de ampliación de las Comunidades: el Tratado de Adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda firmado el 22 de enero de 1972; el Tratado de Adhesión de Grecia que se firma el 28 de mayo de 1979; el Tratado de Adhesión de España y Portugal firmado el 12 de junio de 1985; el Tratado de Adhesión de Austria, Suecia y Finlandia firmado el 24 de junio de 1994; el Tratado de Adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia firmado el 16 de abril de 2003 y el Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria firmado el 25 de abril de 2005.

Tras haberse realizado esas modificaciones los Tratados que actualmente están en vigor son el TUE, el TFUE y el TCEEA.

## 2.2. Naturaleza de los Tratados constitutivos

Los Tratados constitutivos y las normas convencionales que los han modificado son normas jurídico-internacionales y se rigen por las normas de Derecho Internacional general que se aplican a los Tratados Internacionales.

Esto supone que la modificación de los Tratados constitutivos debe hacerse mediante la celebración de un Tratado Internacional (salvo en algún caso muy excepcional).

En relación con la revisión de los Tratados, el TUE establece en su art. 48 un procedimiento de revisión ordinario y se refiere también a procedimientos de revisión simplificados (relativos a la modificación parcial del TFUE y a procedimientos de adaptación de disposiciones de los Tratados por las Instituciones).

## 2.3. Características de los Tratados constitutivos

- Existe una **pluralidad de normas constitutivas** de la UE (el TUE, el TFUE y el TCEEA).
- También hay una **diversificación en las obligaciones de los Estados miembros**, situaciones particulares que se han recogido en protocolos o declaraciones. Así, por ejemplo, el “Protocolo 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” que excluye o modifica la aplicación a este Estado de diversas disposiciones del Tratado relativas a la Unión Económica y Monetaria.
- Se da una **relación de supremacía** entre los Tratados constitutivos y las normas de Derecho derivado que están subordinadas a éstos y encuentran en ellos su fundamento aunque esta supremacía está implícita y no existe una declaración o una determinación expresa de la jerarquía entre estas normas de Derecho Comunitario.
- Algunas de las disposiciones de los Tratados constitutivos pueden tener, en determinadas condiciones, **eficacia directa** sobre los particulares.
- Debe también tenerse en cuenta el **principio de atribución de competencias** al que se refiere el art. 5.1 TUE cuando señala que “la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución”. Esto supone que, para el cumplimiento de sus funciones, las Instituciones sólo tienen poder normativo cuando la competencia ha sido atribuida por los Tratados constitutivos y sólo en la medida en que ha sido atribuida. Junto a éste se aplican los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**. En virtud del primero, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo 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...sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión” (art. 5.3 TUE) y 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”.

### 3. EL DERECHO DERIVADO: REGLAMENTO, DIRECTIVA, DECISIÓN Y OTRAS NORMAS Y ACTOS

#### 3.1. Concepto de Derecho derivado

El **Derecho derivado** está integrado por las decisiones normativas aprobadas por las Instituciones comunitarias como derivación de los Tratados.

Las normas derivadas tienen su fundamento en los Tratados. La mayoría provienen del sistema de atribución de competencias que otorga a las Instituciones los poderes jurídicos necesarios para la consecución de los fines y objetivos establecidos en la norma originaria, en los Tratados.

Debe destacarse que se trata de un **sistema complejo** pues, como hemos indicado, está integrado por normas diversas, existen distintos procedimientos de aprobación de las mismas y no hay unos criterios básicos de orden interno para ordenar las relaciones internormativas; en ese sentido, aunque se han hecho varios intentos en esa dirección, no se ha establecido expresamente una jerarquía entre las normas de Derecho derivado.

#### 3.2. Los actos jurídicos de la Unión

Tras la reforma llevada a cabo en el TCE por el Tratado de Lisboa, la Sección primera del Capítulo 2 del Título I de la Sexta parte del TFUE se titula “actos jurídicos de la Unión”.

Se califican estos instrumentos que se enumeran en el art. 288 TFUE como “actos”, también en el TCE se utilizaba esta denominación (antiguos arts. 192, 230, 233, 234, 250, 251 y 252 TCE) omitiendo las expresiones “normas” o “disposiciones generales”; así lo puso de manifiesto Alonso García que señalaba que se emplea la denominación de “actos” por el sistema jurídico comunitario para hacer referencia tanto a normas o disposiciones de carácter general como a sus actos de aplicación.

El art. 288 TFUE (antiguo art. 249 TCE) enumera los **actos jurídicos de la Unión** que se adoptarán por las Instituciones para ejercer las competencias de la Unión:

- Reglamentos que tendrán un alcance general; serán obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro.
- Directivas que obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.
- Decisiones, obligatorias en todos sus elementos y, cuando designen destinatarios, sólo serán obligatorias para éstos.
- Recomendaciones y dictámenes que no serán vinculantes.

Son los mismos “actos” a los que se refería el antiguo art. 249 TCE.

De lo previsto en el art. 288 TFUE puede hacerse una primera clasificación de los actos jurídicos de la Unión distinguiendo entre:

- **Actos vinculantes** (u obligatorios): reglamentos, directivas y decisiones. A su vez, estos actos vinculantes pueden tener un alcance general o individual.
- **Actos no vinculantes**: recomendaciones y dictámenes.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, con la reforma del TCE por el Tratado de Lisboa, se ha introducido como novedad en el TFUE la distinción entre actos legislativos y actos no legislativos. Así, en función del procedimiento que se siga para su adopción, los reglamentos, directivas y decisiones pueden encuadrarse en una de estas dos categorías.

- **Actos legislativos**: son los actos vinculantes adoptados mediante procedimiento legislativo, ordinario o especial (art. 289.3 TFUE).

Según lo previsto en el art. 289.1 TFUE, en virtud del procedimiento legislativo ordinario se adoptarán por el Parlamento Europeo y Consejo a propuesta de la Comisión reglamentos, directivas y decisiones; este procedimiento se regula en el art. 294 TFUE (este es, con algunas modificaciones, el procedimiento que, hasta la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, se había llamado procedimiento de codecisión y que se regulaba en el antiguo art. 251 TCE).

El procedimiento legislativo especial se seguirá en casos específicos previstos en los Tratados en los que se adopten reglamentos, directivas o decisiones por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo o por el Consejo con la Participación del Parlamento Europeo (art. 289.2 TFUE).

- **Actos no legislativos**: que se adoptan por las Instituciones en virtud de procedimientos distintos del legislativo. Entre estos actos se encuentran los siguientes:

En primer lugar, los actos delegados. A ellos se refiere el art. 290 TFUE que, en su apartado primero, dispone que “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”; esto supone que la Comisión podrá aprobar “reglamentos delegados”, “directivas delegadas” y “decisiones delegadas”.

En segundo lugar, los actos de ejecución. Según lo previsto en el art. 291.2 TFUE, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión (o en casos específicos al Consejo en el ámbito de la PESC); por lo que se podrán aprobar “reglamentos de ejecución”, “directivas de ejecución” y “decisiones de ejecución”.

En tercer lugar, se reconoce al Consejo Europeo la capacidad de adoptar actos no legislativos: decisiones del Consejo Europeo.

En cuarto lugar, se reconoce al Banco Central Europeo la capacidad de adoptar actos no legislativos: reglamentos, orientaciones o instrucciones.

La distinción entre actos legislativos y no legislativos influye en la forma de **publicación y notificación** de los mismos.

El art. 297.1 TFUE dispone que los actos legislativos se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y entrarán en vigor en la fecha que fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

El art. 297.2 TFUE indica que los actos no legislativos en forma de reglamentos directivas, que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros, y decisiones, que no indiquen destinatario se publicarán en el DOUE y entrarán en vigor en la fecha que fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.

Este artículo añade que las demás directivas (las que no tengan por destinatario a todos los Estados miembros) y las decisiones que indiquen un destinatario se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación. Las formas de notificación son la diplomática para los Estados y el correo “con acuse de recibo” para los particulares.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el art. 296 TFUE se refiere al requisito de la **motivación** de los actos y exige que todos los actos jurídicos estén motivados y se refieran a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados. La motivación garantiza la objetividad y racionalidad de la decisión que adopten las Instituciones y para el Tribunal de Justicia es un elemento para valorar la legalidad de la decisión aprobada.

Veremos, a continuación, las características principales de cada uno de los actos jurídicos de la Unión a los que se refiere el art. 288 TFUE.

### 3.3. Reglamentos

Según el art. 288 TFUE, los **reglamentos** tendrán un alcance general; serán obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro.

Se recogen en la definición que da este artículo del reglamento sus tres **características esenciales**:

- **Su alcance general:** esta característica lo distingue de actos de alcance individual que identifican a destinatarios concretos. El alcance general del reglamento se deriva de su previsión de aplicabilidad a situaciones objetivamente determinadas y con efectos jurídicos respecto de una categoría de sujetos contemplada de forma general y abstracta, como ha indicado el Tribunal de Justicia (por ejemplo, en la Sentencia de 17 de junio de 1980, Asunto Calpak o Sentencia de 13 de mayo de 1971, Asunto International Fruit Company).
- **La obligatoriedad en todos sus elementos:** esto supone que se trata de un acto vinculante. Por otra parte, la referencia a la obligatoriedad “en todos sus elementos” lo diferencia de las directivas que obligan en cuanto al resultado pero no en los medios; así, la aplicabilidad del reglamento no depende de decisiones de los Estados miembros, que tampoco pueden seleccionar las disposiciones que aceptan y las que no y la plenitud de sus efectos es inmediata.

- **La aplicación directa en cada Estado miembro:** el reglamento se aplica en los Estados miembros y no es necesaria ninguna medida interna (legislativa, administrativa o judicial) para que produzca efectos. Esto implica que tiene eficacia directa en el doble sentido de que vincula a los Estados miembros y de que puede generar derechos y obligaciones por sí mismo invocables directamente ante los Tribunales.

Aunque el reglamento sea directamente aplicable, serían admisibles normas de desarrollo comunitarias o nacionales o la adopción de medidas de ejecución del mismo por las Instituciones comunitarias o por los Estados miembros.

A la vista de estos caracteres, parte de la doctrina ha intentado identificar los reglamentos comunitarios con las leyes. No obstante, otra parte de la doctrina (entre los que podemos citar a Muñoz Machado), ha destacado la idea de que se trata de una norma *sui generis* que se elabora y aprueba mediante procedimientos propios y que tiene un régimen jurídico específico y distinto de las leyes internas; aunque su parangón con la ley, en cuanto a la estructura normativa, sus efectos y su fuerza para cubrir las regulaciones materiales que la Constitución interna reserva a la ley sea más que evidente.

También lo ha considerado la doctrina (Mangas Martín y Liñán Nogueras) el instrumento de regulación jurídica más acabado dentro del sistema de la Unión, el que tiene una mayor intensidad normativa.

### 3.4. Directivas

El art. 288 TFUE dispone que las directivas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

También de esta definición pueden extraerse las principales **características** de las directivas:

- Son **actos vinculantes** pero con un **alcance limitado** en el sentido de que obligan al Estado miembro destinatario (no tienen, pues, alcance general).
- Imponen a los Estados miembros una **obligación de resultado** que debe cumplirse en el plazo que determine la directiva.
- Los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios para hacer efectiva la norma comunitaria, para alcanzar el resultado impuesto. Así, se requiere la **transposición de la directiva al Derecho interno**, adoptando las normas internas necesarias para el cumplimiento del objetivo previsto en la misma. Según el principio de autonomía institucional y procedimental que se aplica en la ejecución interna del Derecho comunitario, cuando una norma europea prevé que las autoridades nacionales adopten las medidas necesarias para su aplicación, es el Derecho nacional el que determina la autoridad que debe adoptar las medidas (estatal, regional o local) y el instrumento a través del cual se adoptarán (ley, norma gubernamental con fuerza de ley o reglamento) pero esto no implica libertad absoluta de los Estados miembros para elegir la forma de ejecución del Derecho comunitario.

El Tribunal de Justicia en su Sentencia de 8 de abril de 1976, Asunto Royer, señaló que “la libertad de elección dejada a los Estados miembros por el artículo 189 en cuanto a las formas y los medios de desarrollo de las directivas, afecta a su obligación de elegir las formas y los medios más apropiados para asegurar la efectividad de las directivas” (el art. 189 fue el posterior art. 249 TCE y es el actual art. 288 TFUE).

La falta de transposición en plazo o la transposición incompleta o incorrecta se considera un incumplimiento de los Estados miembros y puede ser sancionado por el Tribunal de Justicia.

La doctrina ha destacado la existencia de transposiciones expresas y tácitas. En el caso de las transposiciones expresas es necesario incorporar el contenido de la directiva y eliminar las normas del Derecho nacional que puedan inducir a incertidumbre o confusión sobre la aplicabilidad del Derecho comunitario. Las transposiciones tácitas, también llamadas de conformidad espontánea, se admiten en supuestos en que la legislación del Estado miembro ya es conforme con las disposiciones de la directiva.

- **Las directivas no tienen, en principio, efecto directo**, no se aplican de forma inmediata en los Estados miembros sino que, como se ha indicado, debe ser transpuesta por éstos a su ordenamiento y se vinculan los efectos jurídicos al acto de transposición.

No obstante, en algunos casos excepcionales, **las directivas pueden tener efecto directo** y ser invocadas por los ciudadanos ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Así lo ha reconocido el Tribunal de Justicia (por ejemplo en la Sentencia de 19 de enero de 1982, Ursula Becker) y para que esto suceda deben darse tres requisitos: a) que la directiva no haya sido transpuesta en plazo o que, habiéndolo sido, la transposición sea incompleta o incorrecta por parte del Estado; b) que las disposiciones de la directiva sean, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas y c) que definan derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado. Se trata de un efecto directo vertical ya que se reconoce sólo en la relación del particular frente al Estado pero no en el otro sentido ya que el Estado no puede invocar o prevalerse de la Directiva frente a los particulares.

Este instrumento normativo ha sido utilizado con frecuencia por las Instituciones comunitarias pues permite la armonización de las legislaciones nacionales sin sustituir el poder legislativo de los Estados miembros.

### 3.5. Decisiones

La determinación de los caracteres que definen las decisiones plantea algunos problemas por la imprecisión con la que han sido definidas en los Tratados.

Así, el antiguo art. 249 TCE señalaba que “la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”. Esta referencia a los destinatarios de las decisiones hacía que se afirmara que la decisión era un acto jurídico individual dirigido a uno o varios destinatarios a los que obligaba en todos sus elementos. Esto llevaba a parte de la doctrina a

identificarlas con los actos administrativos propios del Derecho interno de los Estados miembros; sí se aprecia una gran similitud entre ambas figuras cuando los destinatarios de la decisión son particulares pero es menor el parecido si son los Estados miembros.

Con la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, el actual art. 288 TFUE señala que la decisión será obligatoria en todos sus elementos y, cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Esta definición es también algo imprecisa y plantea la cuestión de si debe matizarse el carácter de acto “individual” que se ha utilizado para definir la decisión distinguiéndola de otros actos de alcance general como los reglamentos ya que tal y como está redactado el art. 288 TFUE parece que puede haber decisiones que no designen destinatarios y que serían, por tanto, “generales” y decisiones que designen destinatarios que sí pueden considerarse “individuales” pues sólo serán obligatorias para éstos.

Téngase en cuenta que ya antes de la reforma del TCE por el Tratado de Lisboa, la doctrina (Alonso García) había puesto de manifiesto que existían decisiones distintas de las previstas en el art. 249 TCE de naturaleza normativa y, por ello, carentes de destinatarios y no sometidas a las reglas de la notificación, como, por ejemplo, las que fijaban reglas de juego interinstitucionales (como la decisión sobre comitología) u otras que incluso incidían en la esfera del ciudadano (como las decisiones de las Instituciones y órganos consultivos comunitarios relativas al acceso del público a los respectivos documentos obrantes en su poder).

En todo caso, la decisión es siempre un acto vinculante pues como indica el art. 288 TFUE “será obligatoria en todos sus elementos”.

Además, debe tenerse en cuenta que el TFUE ha previsto la posibilidad de que se adopten decisiones por el procedimiento legislativo ordinario en cuyo caso se considerarán actos legislativos.

### 3.6. Recomendaciones y dictámenes

También se refiere el art. 288 TFUE a las recomendaciones y dictámenes de los que solamente indica que no serán vinculantes.

Aunque su distinción en la práctica es complicada, la doctrina habitualmente identifica el contenido de la **recomendación** con la indicación de una conducta a seguir o la modificación de una situación o comportamiento y el del **dictamen** con una opinión o valoración de situaciones o conductas.

Como no son obligatorios parte de la doctrina ha considerado que no son actos jurídicos. Otra parte (Mangas Martín y Liñán Noguera y Alonso García) han señalado que la carencia de obligatoriedad no los priva de carácter jurídico (así lo reconoció el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 13 de diciembre de 1989, Asunto Grimaldi, refiriéndose a las recomendaciones). También puede añadirse para justificar su carácter jurídico que, tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, a las recomendaciones y dictámenes se refiere el art. 288 TFUE que es el primero de la sección del Tratado titulada “actos jurídicos de la Unión”.

### 3.7. Actos producidos en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal

Con la aprobación del TUE se añaden al pilar comunitario otros dos: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en los Asuntos de Justicia y los Asuntos de Interior (CAJAI); en este tercer pilar queda, después de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Ámsterdam, la parte denominada Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP).

Éstas se configuraron como fórmulas de organización distintas de las Comunidades Europeas con fundamentos, estructuras y régimen de producción de actos diferentes.

Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, se mantienen estos actos en el caso de la PESC y, durante un periodo transitorio, los relativos a la CPJP.

En relación con la primera, el antiguo art. 12 TUE se refería a los actos que podían aprobarse en el ámbito de la PESC: “estrategias comunes”, “posiciones comunes” y “acciones comunes”, a los que había que añadir los “acuerdos con terceros” mencionados en el antiguo art. 24 TUE.

Tras la reforma del TUE por el Tratado de Lisboa, su art. 40 indica 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 los procedimientos y al alcance de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo”; el segundo párrafo del art. 24 TUE señala que “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...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...”.

Por otra parte, el actual art. 25 TUE (antiguo art. 12) dispone que “La Unión dirigirá la política exterior y de seguridad común:...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 el art. 37 TUE (antiguo art. 24) sigue refiriéndose a los “acuerdos celebrados con terceros”.

En el caso de la CPJP, formalmente asumida en el sistema general con todo el “Espacio de libertad, seguridad y justicia” (ELSJ), sus actos deberán asimilarse al modelo general pero, seguirán en vigor, durante un periodo transitorio, los actos anteriores, a los que se refería el antiguo art. 34 TUE: “posiciones comunes”, “decisiones marco”, “decisiones” y “convenios”; también podían celebrarse “acuerdos” con terceros.

#### 4. LAS NORMAS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LA UNIÓN EUROPEA

Junto con el Derecho derivado de la Unión (que procede de sus Instituciones) deben mencionarse los Tratados Internacionales relacionados con el Derecho comunitario y, entre esos Tratados, pueden destacarse:

- a) Los que se han llamado “externos”, Tratados de la Unión con terceros Estados u organizaciones internacionales en virtud del reconocimiento del derecho de concluir tratados previsto en los Tratados constitutivos.
- b) Los llamados Tratados “intracomunitarios”, Tratados que los Gobiernos de los Estados miembros acuerdan “reunidos en el seno” de una Institución (Consejo Europeo o Consejo) pero que no son actos de la Institución sino de los Estados miembros.

##### 4.1. Tratados de la Unión Europea con terceros Estados u organizaciones internacionales

Los Tratados constitutivos atribuyen a las Instituciones el poder de concluir Tratados; en ese sentido, el art. 216.1 TFUE dispone que “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”.

Según lo previsto en el art. 216.2 TFUE “Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros”.

Además de su carácter vinculante, hay que señalar que estos acuerdos quedan integrados en el ordenamiento jurídico comunitario. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia en la Sentencia Haegeman, de 30 de abril de 1974, indicando que “las disposiciones del acuerdo forman parte integrante, a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico comunitario”.

Estos acuerdos se introducen en el ordenamiento jurídico comunitario a través de un acto jurídico interno (reglamento o decisión) pero estos actos tienen un carácter instrumental por lo que se considera que el sistema de recepción de estos Tratados en el Derecho de la Unión es un sistema de “recepción automática”.

La doctrina (Mangas Martín y Liñán Nogueras) ha considerado que los Tratados constitutivos tienen preeminencia sobre los Tratados celebrados con terceros, en ese sentido citan la previsión del art. 218.11 TFUE de la posible solicitud por el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o un Estado miembro, previa a la entrada en vigor, de un dictamen al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre la compatibilidad del Tratado con los Tratados constitutivos y, si se determinara la incompatibilidad por el Tribunal de Justicia para concluir el Tratado, deberían revisarse los Tratados constitutivos. También ha señalado la doctrina (Alonso García) que la previsión del art. 216 TFUE de la vinculación de las Instituciones de la Unión (él se refiere al antiguo art. 300 TCE) lleva implícita el reconocimiento de su primacía sobre el Derecho comunitario derivado.

También es posible la celebración de “acuerdos mixtos” en los que participan como partes contratantes tanto la UE como los Estados miembros en los casos en los que afecten simultáneamente a competencias de la Unión y de los Estados miembros.

#### **4.2. Tratados que los Gobiernos de los Estados miembros acuerdan “reunidos en el seno” del Consejo**

Las decisiones (o acuerdos) de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo constituyen una categoría especial o *sui generis* de actos, se consideran (como explican Mangas Martín y Liñán Nogueras) una categoría mixta entre lo internacional y lo institucional (se adoptan por los miembros del Consejo como representantes de los Estados miembros).

Son Tratados Internacionales sujetos a las normas de Derecho Internacional en lo relativo a su conclusión y su eficacia.

Pero tienen un aspecto específico de la UE por su objeto, su fin y por el marco institucional en que se adoptan. Además, se publican en el DOUE. Por esto, y porque en las sucesivas Actas de Adhesión se ha previsto que “los nuevos Estados miembros se adhieren, por medio de ellas a las decisiones y acuerdos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el seno del Consejo”, se considera que forman parte del Derecho de la Unión.

#### **4.3. Otros acuerdos internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario**

Finalmente se ha considerado que también forman parte del ordenamiento jurídico comunitario, los acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros con terceros Estados antes de 1958 en los que se produzca la sustitución de aquéllos por la Comunidad (hoy UE) como consecuencia de la asunción de competencias ejercitadas hasta entonces por los Estados miembros en el ámbito cubierto por el acuerdo de que se trate (ese fue, por ejemplo, el caso del GATT en el que el Tribunal de Justicia en la Sentencia de 12 de diciembre de 1972, *International Fruit Company*, señaló que “en la medida en que, en virtud del Tratado CEE, la Comunidad ha asumido las competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros en el ámbito de aplicación del Acuerdo General [sobre Tarifas Aduaneras y Comercio], las disposiciones de dicho Acuerdo vinculan a la Comunidad”).

### **5. CONCLUSIONES**

- El Derecho comunitario constituye un verdadero ordenamiento jurídico autónomo respecto del ordenamiento jurídico internacional y de los ordenamientos de los Estados miembros de la UE.
- El Derecho comunitario está formado por los llamados Derecho originario y Derecho derivado. Además, deben tenerse en cuenta los principios generales del Derecho de la Unión y determinados Tratados Internacionales que también forman parte del Derecho comunitario.

- El Derecho originario está integrado por los Tratados constitutivos y los posteriores Tratados que los han modificado, sus anexos y protocolos adicionales.
- El Derecho derivado está integrado por las decisiones normativas aprobadas por las Instituciones comunitarias como derivación de los Tratados.

Los actos jurídicos que se adoptan por las Instituciones para ejercer las competencias de la Unión son, según lo previsto en el art. 288 TFUE: los reglamentos, las directivas, las decisiones y las recomendaciones.

- En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP) las Instituciones aprueban actos con una denominación y régimen de producción específicos.

Tras la reforma de los Tratados constitutivos por el Tratado de Lisboa se mantienen estos actos en el caso de la PESC y, sólo durante un periodo transitorio, los relativos a la CPJP.

- También se integran en el ordenamiento jurídico comunitario algunos Tratados Internacionales como los celebrados por la UE con terceros Estados u organizaciones internacionales, los Tratados que los Gobiernos de los Estados miembros acuerdan “reunidos en el seno” del Consejo o los acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros con terceros Estados antes de 1985 en los que se produzca la sustitución de aquéllos por la Comunidad (hoy UE) como consecuencia de la asunción de competencias ejercitadas hasta entonces por los Estados miembros en el ámbito cubierto por el acuerdo de que se trate.

## 6. PRÁCTICA DEL TEMA

Tras la lectura detenida del art. 294 TFUE realice un esquema del procedimiento legislativo ordinario que se aplicará para la adopción de actos jurídicos de la Unión.

## 7. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. Señalar la respuesta correcta:

- a) El ordenamiento comunitario está formado solamente por el conjunto de normas aprobadas por las Instituciones de la Unión.
- b) Los Tratados constitutivos declaran de forma expresa la aplicación del principio de jerarquía entre las normas del ordenamiento comunitario.
- c) Un Tratado Internacional firmado por la Unión Europea con un tercer Estado es una norma de Derecho Internacional y no se integra en el Derecho comunitario.
- d) Ninguna de las respuestas anteriores es correcta.

2. Señalar la respuesta correcta:

- a) No se da una relación de supremacía entre los Tratados constitutivos y las normas de Derecho derivado pues tienen el mismo valor y rango.

- b) En virtud del principio de subsidiariedad el contenido y la forma de acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.
  - c) Existe una pluralidad de normas constitutivas de la Unión Europea.
  - d) Las disposiciones de los Tratados se dirigen y aplican solamente a los Estados miembros por lo que no pueden tener eficacia directa sobre los particulares.
3. Cuál de las siguientes no es una característica de los reglamentos:
- a) Imponen a los Estados miembros una obligación de resultado que debe cumplirse en el plazo previsto en el reglamento.
  - b) Su alcance general.
  - c) Su carácter vinculante.
  - d) La obligatoriedad en todos sus elementos.
4. Cuál de los siguientes actos jurídicos de la Unión no es vinculante:
- a) Las directivas.
  - b) Los dictámenes.
  - c) Las decisiones.
  - d) Los reglamentos.
5. Sobre los actos jurídicos de la Unión, señalar la respuesta falsa:
- a) Los actos no legislativos no se publican en el DOUE.
  - b) Los actos legislativos entrarán en vigor en la fecha que fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación.
  - c) Todos los actos jurídicos deben motivarse.
  - d) Las directivas que no tengan por destinatario a todos los Estados miembros se notificarán a sus destinatarios.

## 9. PALABRAS CLAVE

Actos de ejecución,  
actos delegados,  
actos jurídicos de la Unión,  
actos legislativos,  
actos no legislativos,  
actos no vinculantes,  
actos vinculantes,  
decisión,  
Derecho comunitario,  
Derecho derivado,  
Derecho originario,

dictamen,  
directiva,  
eficacia directa,  
motivación de los actos jurídicos de la Unión,  
notificación de los actos jurídicos de la Unión,  
ordenamiento jurídico de la Unión Europea,  
principio de atribución de competencias,  
principio de proporcionalidad,  
principio de subsidiariedad,  
principios generales del Derecho de la Unión,  
procedimiento legislativo especial,  
procedimiento legislativo ordinario,  
publicación de los actos jurídicos de la Unión,  
recomendación, r  
eglamento,  
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,  
Tratado de la Unión Europea,  
Tratados constitutivos,  
Tratados de Adhesión,  
Tratados Internacionales.

## 10. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Pamplona 2007.
- DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Navarra 2005.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid 2010.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*. Aranzadi Thomson Reuters. Navarra 2010.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo I. Derecho Administrativo y sistema de fuentes*. Iustel. Madrid 2009.
- SORIANO GARCÍA, J.E., *Reglamentos y Directivas en la Jurisprudencia Comunitaria*. Tecnos. Madrid 1988.

# TEMA 9

## LOS PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EN SUS RELACIONES CON LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS

Prof. Dr. José Angel Camisón Yagüe

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
3. EL PRINCIPIO DE EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 3.1. Requisitos para el reconocimiento de la eficacia directa (TJCE, Sentencia Van Gend Loos)
  - 3.2. Tipos de eficacia directa
  - 3.3. Efectos de la eficacia directa
4. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 4.1. Fundamentos de la Primacía
  - 4.2. Efectos de la Primacía
5. LA TUTELA JURISDICCIONAL DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
6. EL PRINCIPIO DE REPOSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO
  - 6.1. Requisitos
  - 6.2. Fijación de la indemnización
7. CONCLUSIONES
8. PRÁCTICA
9. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
10. PALABRAS CLAVE
11. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea está en permanente evolución, dado que se ha ido construyendo de forma progresiva, por los sucesivos Tratados, por la práctica de las Instituciones, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y por las aportaciones de la doctrina.

Por esta causa el sistema de fuentes comunitario es tan sui generis que incluso adolece de una clara jerarquía normativa interna, salvo por lo que se refiere a la posición jerárquicamente superior que el Derecho originario mantiene respecto al Derecho derivado.

Las relaciones entre el ordenamiento de la Unión Europea (el Derecho de la UE y sus Instituciones) y los ordenamientos de los Estados miembros se articulan, principalmente, a través de tres principios:

- el principio de primacía del Derecho de la Unión
- la eficacia directa del Derecho de la Unión
- la responsabilidad del Estado por incumplimiento

Estos principios se caracterizan por tener un origen jurisprudencial, es decir, que han sido establecidos por las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia.

## 2. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Derecho de la Unión Europea es **un ordenamiento jurídico autónomo**, esto es: *“un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos e interpretarlos a la vez que hacerlos confirmar y sancionar en caso de violación de las mismas”*.

Por otra parte el ordenamiento de la UE es un ordenamiento que **se integra** en los Derechos de los Estados miembros, sin perder su condición de Derecho de la Unión. De modo que ambos ordenamientos quedan fusionados, en tanto que el ordenamiento de la Unión Europea, común a todos los Estados miembros, se aplica conjuntamente con el ordenamiento estatal en cada uno de los Estados.

## 3. EL PRINCIPIO DE EFICACIA DIRECTA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La eficacia directa del Derecho de la Unión Europea implica que las normas comunitarias despliegan por sí mismas efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez.

Así, las normas comunitarias crean directamente y por sí mismas derechos y obligaciones para todos aquellos que puedan verse afectados en su ámbito de aplicación.

El principio de eficacia directa implica, por tanto, que los particulares pueden hacer valer ante los poderes públicos nacionales aquellos derechos que se deriven de las normas comunitarias.

Por otra parte, los poderes públicos deben, en virtud de este principio, asegurar el respeto y cumplimiento de las normas comunitarias que tengan recocida eficacia directa.

El principio de eficacia directa del Derecho de la Unión Europea se reconoce, por primera vez, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia **Vand Gend Loos** (1963). En dicha Sentencia el Tribunal indicó que una cláusula del antiguo Tratado de la Comunidad Económica Europea, que prohibía que los Estados miembros crearan nuevos aranceles o incrementaran los aranceles existentes, era directamente aplicable en un caso concreto; sin necesidad de que dicha norma comunitaria debiera ser traspuesta a la normativa nacional antes de ser aplicable a un caso concreto.

### 3.1 Requisitos para el reconocimiento de la eficacia directa (TJCE, Sentencia Van Gend Loos)

No todas las normas de la Unión Europea tienen eficacia directa, es decir, no todas son directamente aplicables, pues dependiendo de su naturaleza tendrán o no reconocida dicha eficacia, por ejemplo, no es igual la eficacia directa que tiene un reglamento comunitario que la que pudiera llegar a tener una directiva.

Además de lo anterior debe tenerse en cuenta que no todos los preceptos contenidos en una norma comunitaria que goce de eficacia directa van a ser directamente aplicables. Así, para poder conocer si un precepto contenido en una norma comunitaria goza o no de efecto directo, o lo que es lo mismo, para determinar si es directamente aplicable a un caso concreto, el precepto contenido en la norma comunitaria debe cumplir con dos requisitos, tal y como indica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En primer lugar, el precepto debe ser claro y preciso, fundado en una obligación concreta en términos inequívocos y desprovista de ambigüedades.

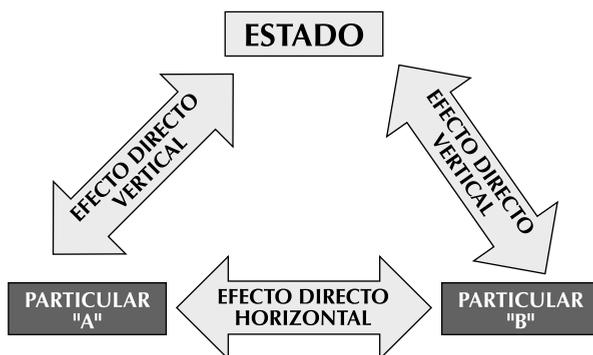
En segundo lugar, el mandato de la precepto contenido en la norma debe ser incondicional, no debe dejar márgenes de actuación o apreciación discrecional a las autoridades públicas de la Unión Europea o de los Estados.

### 3.2. Tipos de eficacia directa

Para poder comprender plenamente el principio de eficacia directa del Derecho de la Unión Europea debemos tener en cuenta que, en función de la extensión y amplitud de la norma, existen dos tipos de eficacia directa:

En primer lugar, la **eficacia directa vertical**. En Derecho de la Unión Europea se habla de "eficacia directa vertical" cuando una norma comunitaria tiene eficacia en las relaciones existentes entre el particular y el Estado o la Unión.

Y, en segundo lugar, la **eficacia directa horizontal**. Se habla de eficacia directa horizontal cuando la norma comunitaria tiene eficacia en las relaciones entre particulares.



### 3.3. Efectos de la eficacia directa

En principio, la eficacia directa es invocable en las relaciones entre particulares y en las relaciones entre particulares y el Estado.

Las normas comunitarias gozan de eficacia directa vertical y horizontal (aunque existen ciertas particularidades según la fuente de que se trate; por ejemplo, “Las Directivas”).

Las normas de *Derecho originario* tendrán eficacia directa, tanto vertical como horizontal, siempre que se cumplan los requisitos que exige el Tribunal de Justicia

Las normas de *Derecho derivado* tienen ciertas particularidades respecto a la eficacia directa. Los Reglamentos y las Decisiones sí tienen eficacia directa vertical y horizontal. Tal y como se indica en los Tratados, el reglamento tendrá un alcance general. Será **obligatorio** en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La decisión será **obligatoria** en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

La directiva, por su parte, **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. Eventualmente las Directivas, que carecen en principio de eficacia directa, sí pueden llegar a desplegar eficacia directa vertical, desde el particular hacia el Estado. Así, si un Estado miembro no ha transpuesto en plazo una directiva, o si lo hubiera hecho de forma incorrecta, y dicha directiva reconociera de forma clara y precisa un derecho a un ciudadano, éste podría invocar el derecho contenido en la directiva frente al Estado, exigiendo al Estado su cumplimiento. No cabría, sin embargo, que el Estado pudiera exigir de ciudadano el cumplimiento de una obligación contenida en una directiva comunitaria que no hubiera transpuesto (por ello se dice que la eficacia directa vertical de la directiva opera sólo en el sentido del particular frente al Estado, pero no en el del Estado frente al particular).

## 4. EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El principio indica que “la norma comunitaria prevalece sobre la nacional en caso de antinomia entre ambas”. Téngase en cuenta que la primacía hace referencia al hecho de que la norma comunitaria será aplicada preferentemente a la nacional en caso de antinomia entre ambas, lo que no implica que la norma de la Unión Europea sea jerárquicamente superior a la nacional o que la norma nacional quede formalmente expulsada del ordenamiento jurídico.

El principio de primacía del Derecho de la Unión Europea se reconoció por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la Sentencia **Costa contra Enel** (1964).

### 4.1. Fundamentos de la Primacía

Los fundamentos de la primacía son las razones en las que se basa la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el de los Estados miembros.

Los Estados miembros atribuyen a la Unión y sus Instituciones una serie de poderes de decisión en determinados ámbitos. Fruto de esta transferencia de soberanía a la Unión Europea los Estados quedan limitados en su capacidad de acción y decisión en aquellos ámbitos que han transferido al nivel de la Unión.

Por ello no pueden disponer libremente de dichos ámbitos de decisión que pasan a la Unión Europea y sus instituciones, por ejemplo, en los ámbitos de decisión cedidos a la Unión Europea los Estados dejan de tener competencia para dictar normas de forma unilateral. En base a este argumento cualquier norma nacional que se oponga a una de la Unión Europea, en un ámbito en el que el Estado ha cedido sus competencias a la Unión, va a dejar de ser aplicada cuando contravenga la norma comunitaria.

Además, los Estados miembros están vinculados por un compromiso de leal cooperación con la Unión y sus Comunidades. En virtud del cual adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad.

Otro fundamento de la primacía es que las normas de Derecho de la Unión deben aplicarse sin discriminación basada en la nacionalidad, y por lo tanto de forma uniforme en todos los Estados miembros; de modo que no cabe, en principio, que una norma nacional impida o module la aplicación de una norma comunitaria; pues en caso de que esto ocurriera se establecería un régimen diferente de eficacia del Derecho de la Unión dependiendo del Estado miembro en el que se aplicara, de modo y manera que la norma de la Unión perdería su efecto útil. No habría Derecho comunitario si las normas se aplicaran de forma diferente en cada Estado, perderían su efecto útil.

#### 4.2. Efectos de la Primacía

La aplicación del principio de primacía de la norma de Derecho de la Unión Europea tiene distintos efectos, dependiendo de la situación en la que se produce la antinomia con la norma nacional.

Primero. Si la norma interna incompatible es anterior a la norma comunitaria, la norma comunitaria hace inaplicable de pleno derecho, desde su entrada en vigor, toda disposición nacional contraria.

Segundo. Si la norma interna incompatible es posterior a la norma comunitaria, la vigencia de la norma comunitaria impide la aplicación de la norma nacional posterior.

Tercero. Ya sea una norma interna anterior o posterior a la norma comunitaria, el órgano judicial no debe esperar a la derogación para inaplicar la norma nacional, ni tampoco debe plantear cuestión de constitucionalidad.

Cuarto. El juez del litigio concreto está facultado para inaplicar la norma nacional y aplicar la norma comunitaria (incluso cuando la legislación nacional no le reconozca esta competencia, pues se la confiere el Derecho comunitario).

## 5. LA TUTELA JURISDICCIONAL DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Derecho de la Unión Europea puede ser directamente invocado ante el Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal General o ante los Tribunales Europeos Especializados, según los procedimientos existentes al efecto.

También es posible que el Derecho de la Unión Europea se invoque ante los Tribunales de Justicia de los Estados miembros, quienes, en principio están en obligación de aplicarlo, como si del Derecho nacional se tratase en virtud de los principios de efecto directo y primacía.

Debe tenerse en cuenta que en caso de que un Tribunal nacional tenga dudas sobre la validez o la interpretación de la una norma de derecho de la Unión Europea que afecte a un caso del que esté conociendo, debe plantear, en principio, dicha duda ante el Tribunal de Justicia de la UE mediante una cuestión prejudicial, en tanto que a esta Institución le corresponde el monopolio de la interpretación y del juicio de validez del Derecho de la Unión Europea.

## 6. EL PRINCIPIO DE REONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO

El principio de responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión dota al ordenamiento jurídico europeo de un mecanismo de sanción que, en cierta medida, contribuye a garantizar su eficacia y aplicación en los Estados. Así, no sólo el Derecho de la Unión tendrá eficacia y primacía, sino que además, si un Estado incumple con el Derecho de la Unión y de ello se derivan perjuicios para los ciudadanos, estos podrán reclamar económicamente frente al Estado incumplidor, quien, en su caso, deberá satisfacer una indemnización. Esta responsabilidad patrimonial por incumplimiento no debe confundirse con la sanción económica que el Tribunal de Justicia puede imponer a un Estado en virtud de un proceso por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, pues en este caso el pago de la sanción económica se establece a favor de un particular afectado por el incumplimiento y no, como es el caso del proceso por incumplimiento, a favor de las arcas de la UE.

Al igual que el principio de eficacia directa o el de primacía, también el principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento ha sido establecido en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha reconocido de forma clara y precisa la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares que deriven del incumplimiento estatal del Derecho comunitario. La primera sentencia del Tribunal de Justicia en la que se reconoce este principio es la *Sentencia Francovich y Bonifaci* en el año 1991.

### 6.1. Requisitos

Este principio es válido para cualquier supuesto de incumplimiento de Derecho Comunitario por parte de un Estado miembro, ya sea por acción o por omisión, independientemente de la norma de Derecho comunitario incumplida, e independientemente de que órgano del Estado sea el responsable del incumplimiento.

Los requisitos, establecidos por la jurisprudencia, que deben concurrir para que surja derecho a la indemnización a favor de los particulares perjudicados por el incumplimiento del Estado son los siguientes:

Primero. que la norma de Derecho de la Unión Europea incumplida implique *atribución de derechos* para los particulares.

Segundo. que el *contenido de los derechos pueda ser identificado* basándose en las disposiciones de la norma comunitaria incumplida.

Tercero. que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento del Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

## 6.2. Fijación de la indemnización

La cuantía de la indemnización debe fijarse conforme a las normas nacionales, según los siguientes criterios:

Primero. La reparación debe ser proporcional al daño.

Segundo. El perjudicado debe haber actuado con diligencia razonable para limitar los perjuicios.

Tercero. La reparación corresponde a la Autoridad nacional responsable del incumplimiento.

Cuarto. El Estado debe garantizar que el particular obtenga la reparación del daño derivado por el incumplimiento.

## 7. CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea es un ordenamiento jurídico autónomo que cuenta con sus propias fuentes y sus propias normas sobre elaboración de normas; sin embargo este ordenamiento se encuentra directamente vinculado e interrelacionado con los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Las relaciones entre el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y el de sus Estados miembros se articulan sobre tres principios: el principio de eficacia directa, el principio de primacía y el principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho Comunitario.

## 8. PRÁCTICA

Después de leer el extracto de la Sentencia, conteste a las preguntas planteadas.

***Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991. Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana (extracto)***

1. La facultad, que tiene el Estado miembro destinatario de una Directiva, de elegir entre una multiplicidad de medios posibles para conseguir el resultado prescrito por la misma no excluye la posibilidad, para los particulares, de alegar ante los órganos jurisdiccionales nacionales los derechos cuyo contenido puede determinarse con suficiente precisión basándose únicamente en las disposiciones de la Directiva.
2. Aun cuando las disposiciones de la Directiva 80/987, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, sean suficientemente precisas e incondicionales en lo que respecta a la determinación de los beneficiarios de la garantía y al contenido de la misma, los interesados no pueden, a falta de medidas de aplicación adoptadas por un Estado miembro dentro del

plazo señalado, invocar dichas disposiciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales debido a que, por una parte, las disposiciones de la Directiva no precisan quién es el obligado a prestar la garantía y, por otra parte, el Estado no puede ser considerado como obligado sólo por no haber adoptado en el plazo establecido las medidas de adaptación de su Derecho nacional a la Directiva.

3. La plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro. Esta posibilidad de reparación a cargo del Estado miembro es particularmente indispensable cuando la plena eficacia de las normas comunitarias está supeditada a la condición de una acción por parte del Estado y, por consiguiente, los particulares no pueden, a falta de tal acción, invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales los derechos que les reconoce el Derecho comunitario. De ello resulta que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado. La obligación de los Estados miembros de reparar dichos daños se basa también en el artículo 5 del Tratado, en virtud del cual éstos deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento del Derecho comunitario y, por consiguiente, para eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho comunitario.
4. Si bien el Derecho comunitario impone el principio de la responsabilidad del Estado miembro de reparar los perjuicios causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario, los requisitos para que se genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado. Cuando un Estado miembro incumple la obligación que le incumbe, en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, de adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una Directiva, la plena eficacia de esa norma de Derecho comunitario impone un derecho a indemnización siempre y cuando concurren tres requisitos, que son, en primer lugar, que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares; en segundo lugar, que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva, y, en tercer lugar, que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas. A falta de una normativa comunitaria, el Estado debe reparar, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, las consecuencias del perjuicio causado. No obstante, las condiciones de fondo y de forma establecidas por las diversas legislaciones nacionales en la materia no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan excesivamente difícil o prácticamente imposible obtener la indemnización.

**Responda brevemente a estas cuestiones.**

1. ¿Qué clase de norma comunitaria es una directiva? ¿Necesita de la colaboración del Estado?
2. Según indica la Sentencia, ¿qué es necesario para que las normas comunitarias tengan plena eficacia? ¿Tienen las normas comunitarias eficacia directa?
3. ¿Cuáles son los requisitos para el reconocimiento de un derecho a indemnización para los particulares?

## 9. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. El principio de eficacia directa nos dice que:
  - a) la norma nacional prevalece sobre la nacional en caso de antinomia entre ambas.
  - b) La norma comunitaria despliega efectos por sí misma de manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor.
  - c) La norma comunitaria prevalece sobre la nacional en caso de antinomia entre ambas.
  - d) la norma nacional despliega efectos por sí misma de manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor.
  
2. El Principio de primacía se reconoció por primera vez en la Sentencia del Tribunal de Justicia:
  - a) Costa contra Enel.
  - b) Francovich y Bonifaci.
  - c) Vand Gend Loos.
  - d) sobre la Directiva del Tabaco.
  
3. ¿Alguno de los siguientes enunciados no constituye un requisito exigido por la Jurisprudencia del TJCE para que surja el derecho a la indemnización en los casos de responsabilidad del Estado por incumplimiento?
  - a) que la norma implique atribución de derechos para los particulares.
  - b) que el contenido de los derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la norma comunitaria incumplida.
  - c) que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento del Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.
  - d) todos los enunciados anteriores son requisitos para que surja el derecho a indemnización.
  
4. Señale la afirmación correcta en relación con los principios de eficacia directa, primacía, y responsabilidad:
  - a) El principio de primacía del derecho comunitario se reconoce por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la Sentencia *Vand Gend Loos en 1963*.
  - b) El principio de eficacia directa nos indica que “la norma nacional prevalece sobre la de la Unión Europea en caso de antinomia entre ambas”.
  - c) Según la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea uno de los requisitos que deben darse para que surja derecho a indemnización en los casos de responsabilidad del Estado por incumplimiento es que la norma comunitaria aplicable implique *atribución de derechos* para los particulares y que el *contenido de los derechos pueda ser identificado* basándose en las disposiciones de la norma de Derecho de la UE incumplida.
  - d) Según la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea uno de los requisitos que deben darse para que surja derecho a indemnización en los casos de responsabilidad del Estado por incumplimiento es que la norma nacional aplicable implique *atribución de derechos* para los particulares y que el *contenido de los derechos pueda ser identificado* basándose en las disposiciones de la norma nacional incumplida.

5. El principio de primacía nos dice que:

- a) La norma comunitaria despliega efectos por sí misma de manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor.
- b) La norma comunitaria prevalece sobre la nacional en caso de antinomia entre ambas.
- c) la norma nacional despliega efectos por sí misma de manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor.
- d) la norma nacional prevalece sobre la nacional en caso de antinomia entre ambas.

## 10. PALABRAS CLAVE

Autonomía del Derecho de la Unión Europea  
Eficacia directa (vertical / horizontal)  
Primacía del Derecho de la Unión Europea  
Tutela Judicial  
Cuestión prejudicial  
Responsabilidad por incumplimiento

## 11. BIBLIOGRAFÍA<sup>1</sup>

ABELLÁN, V. y VILÁ, B., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel Derecho. Barcelona 1994.  
ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Pamplona 2007.  
DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Navarra 2005.  
MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid 2010.  
MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel-AEPDIRI. Madrid 2008.  
MOLINA DEL POZO, C.F., *Derecho Comunitario*, Cálamo, Barcelona, 2004.

1. El contenido teórico del tema 9 ha sido elaborado, fundamentalmente, a partir de la normativa, la jurisprudencia y bibliografía que se cita y recomienda.

# TEMA 10

## EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Prof. Dr. Juan Manuel Rodríguez Barrigón

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA
  - 2.1. Evolución de la cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior
  - 2.2. La formulación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
3. LA ESTRUCTURACIÓN JURÍDICA DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA
  - 3.1. Significación general del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el sistema de los Tratados
  - 3.2. Objetivos generales de este Espacio en la Unión Europea
  - 3.3. Los ámbitos sobre los que se construye el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
  - 3.4. Funcionamiento de las Instituciones de la Unión sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
  - 3.5. Especialidades del procedimiento normativo
4. EL “SISTEMA SCHENGEN” COMO PARTE DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA
  - 4.1. Los orígenes extra-comunitarios del Acuerdo de Schengen
  - 4.2. La compleja inserción del Sistema Schengen en la Unión Europea
5. REGÍMENES ESPECIALES
  - 5.1. Transitoriedad en el modelo desde la cooperación intergubernamental a la inserción plena en la Unión Europea
  - 5.2. La posición de Gran Bretaña e Irlanda
  - 5.3. El régimen especial de Dinamarca sobre el sistema de Schengen
6. PRÁCTICA
7. PALABRAS CLAVE
8. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

El establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) constituye una respuesta sistematizada para la consecución del objetivo de constituir en la Unión Europea un espacio en el que se suprimieran los controles en las fronteras interiores. Ciertamente, se trata de un objetivo que aparece asociado tempranamente a la realización de libertades fundamentales que ya estaban presentes en los Tratados desde los orígenes de la integración comunitaria. No obstante, las dificultades asociadas a la formulación de un marco normativo para este objetivo ponen de relieve no sólo la complejidad normativa que acompaña a su realización, sino también la entidad que la misma presenta para la construcción de la Unión Europea en un terreno claramente entroncado en el campo de la integración política.

## 2. LA COOPERACIÓN EN LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA

La cooperación en asuntos de justicia e interior entre los Estados que componen hoy la Unión Europea constituye un campo especialmente interesante para comprender la evolución del modelo de integración europea, siendo especialmente intenso en su progresión durante el último decenio. La determinación histórica, a este respecto, no tiene como finalidad exclusiva introducir los elementos jurídicos más notables en su progresiva instrumentación, sino también aportar el conocimiento sobre un régimen jurídico en transformación que es aplicable de forma singular incluso en nuestros días.

### 2.1. Evolución de la cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior

Tradicionalmente, la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior era conducida en Europa a través de fórmulas bilaterales entre los Estados, regionales (como el Consejo de Europa), o incluso con manifestaciones a escala universal (a través de Interpol, o mecanismos de Naciones Unidas). El fundamento económico de la integración comunitaria no contenía entre sus objetivos abordar medidas que pudieran quedar comprendidas en este campo. Aun así, en 1967, los Estados miembros celebraron el *Convenio de Nápoles sobre la cooperación y la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras*, cuyo objeto quedaba referido a reforzar la cooperación aduanera y luchar contra los tráficó que fueran contrarios a las normas aduaneras tanto nacionales como comunitarias.

En el marco de la *Cooperación Política Europea* se inició, desde 1975, un modelo de relaciones intergubernamentales entre los Estados comunitarios destinado a intercambiar de manera informal experiencias, informaciones y conocimientos en los ámbitos de inmigración, asilo y cooperación policial. En este contexto surge, por decisión del Consejo Europeo, el conocido como “Grupo de Trevi” destinado a abordar cuestiones relacionadas con el terrorismo y la seguridad interior (si bien posteriormente se ampliaron a la inmigración ilegal y la delincuencia organizada).

El Acta Única Europea introduce la libre circulación de personas como un elemento fundamental del mercado interior, que pone de relieve la necesidad de suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados miembros. Sin embargo, ello requería la implantación de medidas complementarias que quedaban fuera de las competencias comunitarias como el reforzamiento de las fronteras exteriores, y la conclusión de una política europea de inmigración y asilo. Aun así, una declaración anexa al AUE contenía la voluntad de los Estados de cooperar en relación con la entrada, circulación y residencia de nacionales de Estados terceros, así como la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el comercio ilegal de obras de arte y antigüedades.

Quedaba así marcado el camino hacia la “intergubernamentalidad” de la profundización de la construcción europea en este campo, en el que se realizaron algunas aportaciones interesantes en sectores como la cooperación judicial. No obstante, el avance más sobresaliente lo constituye el conocido como *Acuerdo de Schengen*, que en 1985 firmaron los Estados del BENELUX, Alemania y Francia, y al que siguió el *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*, al que fueron adhiriéndose progresivamente otros Estados comunitarios.

El Tratado de Maastricht constituye un paso definitivo para la inclusión entre los objetivos de la UE de estas materias. Así, en el Título VI del TUE se incorporan específicamente las “Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior” (conocido como el tercer pilar), de naturaleza fundamentalmente intergubernamental. Esta cooperación se centraría en las materias asilo, cruce de fronteras, inmigración, lucha contra la toxicomanía, lucha contra la defraudación de dimensión internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial.

Sin embargo, se pusieron de relieve ciertos problemas de delimitación de competencias entre este marco de cooperación y la CE, puesto que quedaban sometidas al régimen comunitario las medidas sobre visados (art. 100 C TCE) y la protección de la salud (antiguo art. 129 TCE), que podían colisionar con las normas basadas en el mencionado Título VI en relación con los componentes migratorios o la lucha contra la toxicología.

Por otra parte, el modelo normativo especificado para desarrollar esta cooperación presentaba grandes deficiencias. Los instrumentos jurídicos que se previeron fueron la posición común, la acción común y el convenio. La posición común establece la visión de la UE sobre una determinada materia. La acción común está destinada a alcanzar objetivos de la UE de modo colectivo cuando la acción de los Estados aisladamente sea insuficiente para ello. El convenio es un auténtico acuerdo internacional, de mayor eficacia normativa que las anteriores, pero su aplicación efectiva resulta lenta al someterse a procesos de manifestación del consentimiento.

Desde un punto de vista institucional, aun manteniéndose el principio de unidad en el sistema de los Tratados, las instituciones puramente comunitarias presentaban amplias limitaciones. Así, el conjunto normativo en este pilar quedaba excluido del control del TJ, reduciéndose sus atribuciones a aquellos convenios que expresamente contemplaran su competencia en la interpretación de los mismos y la resolución de controversias entre los Estados sobre su interpretación. La Comisión vio limitada su capacidad de iniciativa legislativa en numerosos sectores de la cooperación, compartiendo ésta con los Estados miembros. El Parlamento Europeo también quedaba asociado al desarrollo de estas materias, pero limitándose sus funciones a las de estricta consulta, no siempre eficaz para participar en los debates que se seguían en torno a las mismas. Pero tal vez donde mejor se comprenda el alcance de esta naturaleza intergubernamental esté en el funcionamiento del Consejo, en cuyo seno la toma de decisiones quedaba sometida a la regla de la unanimidad, lo que constituía un importante obstáculo para la profundización en la cooperación en los asuntos de justicia e interior.

## 2.2. La formulación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

La reconfiguración del modelo de cooperación en asuntos de justicia e interior llega de forma “definitiva” con el Tratado de Amsterdam, que introduce un objetivo particular en la Unión Europea: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia” (art. 2 TUE). Este ELSJ se vio reforzado desde un punto de vista político con el sobresaliente impulso que se otorgó al mismo desde el Consejo Europeo reunido en Tampere en sesión especial en 1999.

Desde un punto de vista normativo, conviene resaltar los siguientes avances para concluir este Espacio:

- Sometimiento al sistema jurídico comunitario del régimen de “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas” (nuevo Título IV del TCE).
- Recondición de la cooperación intergubernamental al ámbito de la “cooperación policial y judicial en materia penal” (Título VI del TUE).
- Integración de la cooperación seguida en el marco del Acuerdo de Schengen en el sistema de la UE.

Sin embargo, las diferencias de planteamiento entre los Estados miembros en torno a la conveniencia de extender la integración europea a estos ámbitos han continuado subsistiendo. Por esta razón, mediante diferentes Protocolos, Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca especificaron sus posiciones en relación con este ELSJ, dando a la construcción del mismo unos sesgos particulares que serán expuestos más adelante.

Del mismo modo, se hizo imprescindible flexibilizar la aplicación de algunos componentes normativos de este Espacio como consecuencia de la no participación de algunos Estados de la UE en los Acuerdos de Schengen. Sin embargo, la demostrada efectividad de las normas emanadas de ese particular modelo de construcción de la libre circulación de personas animaba a evitar su solapamiento introduciéndolo en el marco del TUE. Por esta razón, se comprende el “Espacio Schengen” como un modelo de cooperación reforzada que queda regulada en un Protocolo específico, de cuya aplicación quedan excluidas Gran Bretaña e Irlanda de forma general, si bien pueden participar en algunas medidas específicas. Aun así, la importancia del acervo Schengen en la UE queda reforzada al disponerse que en las negociaciones con otros Estados para su adhesión a la UE se entenderá que el mismo queda incluido en el acervo comunitario, fijando un contenido mínimo de protección y de seguridad que cualquier candidato debe garantizar.

No obstante, conviene tener presente que estas flexibilidades que se hacen notar no tienen relación con el mecanismo general de la cooperación reforzada que se introduce también por el Tratado de Amsterdam, y que permite a los Estados miembros que lo deseen establecer una cooperación más estrecha entre ellos. A pesar de que ciertos sectores comprendidos en el ELSJ podrían constituir un terreno abonado para llevar a efecto esta forma diferenciada de avanzar en la integración, lo cierto es que no se ha acudido a él hasta el momento<sup>1</sup>.

Con todo, hay que hacer notar que el objetivo incorporado a la UE por el Tratado de Amsterdam de constituir un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se hace realizable a través de un doble modelo normativo: el sistema jurídico comunitario y el “pilar” de cooperación intergubernamental.

1. Antes al contrario, los Estados han continuado optando por fórmulas tradicionales separadas del Derecho originario, como ocurrió con el Tratado de Prüm, de 27 de mayo de 2005, relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, de la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, que fue celebrado por Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria. No obstante, la Decisión del Consejo 2008/615/JAI, de 23 de junio de 2008 procedió a su inserción en el sistema jurídico de la Unión.

En una primera aproximación, se aprecia que la libre circulación de personas en sentido amplio quedaba sometida al sistema de competencias de la CE, pudiendo la misma proceder a la regulación de las medidas destinadas a suprimir los controles en las fronteras y el régimen de cruce de las de las fronteras exteriores (incluyendo los visados, asilo e inmigración), al que se añadieron la cooperación judicial civil y la cooperación administrativa en estos campos. Sin embargo, se dispuso un régimen transitorio para el desarrollo de estas competencias que pone de relieve las cautelas de los Estados sobre esta “comunitarización” desde los ámbitos de cooperación intergubernamental. Así, la iniciativa legislativa correspondía por igual a los Estados miembros y a la Comisión, la participación del Parlamento Europeo quedaba relegada al procedimiento de consulta, y se limitaban las competencias de control por el TJUE; además las decisiones en el seno del Consejo serían tomadas por unanimidad. Incluso una vez superado este período transitorio, el modelo normativo resultaba a todas luces complejo y facilitaba la generación de conflictos entre las Instituciones de la UE y los Estados miembros.

Por otra parte, este Espacio se completaba con la regulación en el Título VI del TUE de la “Cooperación policial y judicial en materia penal”, en el que se apuntaba la prevención y la lucha contra la delincuencia, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico de drogas y de armas, la corrupción y el fraude. Para ello se disponía como necesario el establecimiento de una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol), así como entre las autoridades judiciales; pero también se instaba a la aproximación de las normas penales estatales cuando se requiriese.

A pesar de que los diferentes impulsos políticos que se han producido apuntan a una concepción unitaria de este Espacio, lo cierto es que no resulta nada simple su desarrollo sobre un doble pilar, toda vez que la delimitación de competencias entre ambos no siempre resulta precisa. Pero además, las normas emanadas de ambos siguen diferentes procedimientos de adopción y presentan características claramente distintas, lo que conlleva notorias dificultades para dotarlas de eficacia en aquellas circunstancias en que algunas medidas requieran ser apoyadas tanto sobre el sistema comunitario, como en el marco de cooperación intergubernamental.

### 3. LA ESTRUCTURACIÓN NORMATIVA DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Disposiciones normativas:

- Art. 3.2 del TUE
- Título V del TFUE (arts. 67 a 89)

#### 3.1. Significación general del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el sistema de los Tratados

La evolución de la Unión Europea en estos ámbitos que se abordan pone de manifiesto la resistencia de los Estados a someter a este sistema jurídico materias que tienen una especial relevancia para ellos. Las soluciones que se han venido perfilando de fundamentar la UE

sobre una estructura integradora de naturaleza comunitaria y ámbitos de cooperación intergubernamental suscitaba numerosos problemas relacionados con la eficacia de las medidas destinadas a alcanzar los objetivos propios del ELSJ.

El Tratado de Lisboa contempla una concepción unitaria que se hace patente de un modo particular sobre este Espacio, lo que aportará no sólo la coherencia necesaria al mismo, sino también un significado más completo al espacio público europeo que se perfila a través del mismo. Aun así, no puede desconocerse que los avances producidos no constituye un modelo que pueda ser asimilado de forma general al sistema comunitario, en la medida en que los resultados alcanzados continúan poniendo de manifiesto las tensiones entre la supranacionalidad y la interestatalidad del sistema. Además, el mismo aparece plagado de componentes de diferenciación que impiden apreciar aún un modelo de aplicación uniforme para todos los Estados. Consecuentemente, el Tratado celebrado en 2007 no constituye una alteración sustancial del Espacio que se vino construyendo en momentos históricos precedentes, ni siquiera se aprecia una alteración sobresaliente en el mismo en la medida en que se ha previsto un período transitorio de cinco años para el régimen jurídico anterior desde la entrada en vigor de aquel.

### 3.2. Objetivos generales de este Espacio en la Unión Europea

En línea de continuidad con las aportaciones realizadas a través del Tratado de Amsterdam, el TUE en vigor configura un objetivo para la Unión destinado a ofrecer “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” (art. 2 TUE).

Bajo el presupuesto esencial de que el ELSJ se construye sin fronteras interiores, el art. 67 TFUE especifica de un modo más preciso bajo qué condiciones se construye este espacio:

- Garantizando la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y desarrollando una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre los Estados miembros y equitativa respecto a los nacionales de terceros Estados.
- Esforzándose por garantizar un nivel elevado de seguridad a través de medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes. Junto a ellas, se establecerá el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia penal y, si fuera necesario, se procederá a una aproximación de las legislaciones penales.
- Facilitando la tutela judicial, especialmente mediante la garantía del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

El reflejo de estos objetivos específicos del ELSJ se encuentra en los diferentes Capítulos en que se estructura el Título V en el que se contiene la regulación detallada de los diferentes ámbitos a través de los cuales se construye.

### 3.3. Los ámbitos sobre los que se construye el ELSJ

#### 3.3.1. Políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración

Disposiciones normativas: Título V, Capítulo 2 del TFUE (arts. 77 a 80).

La generación de un espacio sin controles en las fronteras interiores constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se constituye el ELSJ. Precisamente la consecución de este objetivo genera por sí mismo la necesidad de introducir una regulación común sobre la gestión y control de las fronteras exteriores, que tendrá consecuencias directas sobre el asilo y la inmigración. Ahora bien, conviene tener presente que no queda sometido a este Espacio el régimen de derechos de libre circulación que se atribuye a los nacionales de los Estados miembros, puesto que éste queda comprendido dentro de la ciudadanía de la Unión o en la regulación de las libertades comunitarias. Sin embargo, en relación con las personas que no ostentan la nacionalidad de un Estado miembro es ineludible regular algunos de sus derechos en la medida en que estén asociados a esta circulación de personas que queda excluida de controles fronterizos.

Con esta consideración preliminar, se perfilan tres grandes políticas en la UE destinadas a regular los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración.

Los objetivos de la Política de control de fronteras serán garantizar la supresión completa de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores (con independencia de su nacionalidad), pero garantizando de forma pareja los controles sobre las personas en las fronteras exteriores, así como la vigilancia eficaz de las mismas. Además, se apunta la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

Para alcanzar estos objetivos, podrán adoptarse las siguientes medidas:

- política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración;
- controles a los que se someterán las personas que crucen las fronteras exteriores;
- condiciones en que los nacionales de Estados terceros podrán circular libremente entre el territorio de los Estados de la UE;
- establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;
- medidas que garanticen la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores.

Asociándolo con la libre circulación de ciudadanos, se ha contemplado también una competencia para la UE relacionada con el establecimiento de disposiciones relativas a pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o documentos asimilables.

La Política de asilo, por su parte, se diversifica en su ordenación para contemplar diferentes situaciones que han sido fijadas en el sistema jurídico de la UE, al distinguir el asilo, de la protección subsidiaria y la protección temporal.

Sometida en todo caso a las normas internacionales sobre esta materia (en particular la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los refugiados), la UE podrá adoptar medidas destinadas a regular:

- un estatuto uniforme de asilo para nacionales de Estados terceros, con validez en toda la UE;
- un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
- un sistema común de protección temporal de personas desplazadas, en situaciones de afluencia masiva;
- procedimientos comunes para la concesión y retirada del estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- criterios para determinar el Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo o protección subsidiaria;
- normas sobre las condiciones de acogida a los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;
- la asociación y la cooperación con Estados terceros para gestionar los flujos de solicitantes de asilo o de protección subsidiaria o temporal.

Asimismo, bajo un principio de solidaridad, se contempla que si uno o varios Estados miembros tuvieran que abordar una situación de emergencia que conllevara la afluencia repentina de nacionales de Estados terceros, se podrán adoptar provisionalmente ciertas medidas destinadas a beneficiar a los Estados miembros afectados.

Finalmente, la conclusión de una política común de inmigración tendrá como finalidad garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, pero otorgando un tratamiento equitativo a los nacionales de países terceros que residan de forma legal en el territorio de los Estados miembros. Igualmente la misma se orientará a prevenir la inmigración irregular y la trata de seres humanos.

Para alcanzar estos objetivos, se podrán adoptar diferentes medidas destinadas a regular:

- las condiciones de entrada y residencia, así como las normas sobre expedición de visados y permisos de residencia de larga duración por los Estados, incluyendo los que se destinan a la reagrupación familiar;
- los derechos de los nacionales de terceros países, incluida la extensión de los beneficios de la libre circulación y residencia en otros Estados miembros;
- la inmigración y residencia ilegales, incluso la expulsión y repatriación de residentes ilegales;
- la lucha contra la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños;

Se atribuye también a la UE la competencia para celebrar acuerdos con Estados terceros para la readmisión de los extranjeros que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en un Estado miembro.

### 3.3.2. Cooperación judicial en materia civil

Disposiciones normativas: Título V, Capítulo 3 del TFUE (art. 81).

El presupuesto fundamental para el desarrollo de la cooperación en este ámbito es el principio del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales, ampliamente asentado con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El mismo no resulta de difícil implantación si consideramos que las legislaciones en materia mercantil y, en menor medida, civil han sido objeto de una amplia armonización en el sistema comunitario. Además, los avances en las normas reguladoras de los conflictos de leyes y de jurisdicciones fueron muy notables, lo que facilita este reconocimiento.

Sobre estos antecedentes, el modelo de cooperación que se establece abarcará los siguientes campos:

- el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución;
- la notificación y el traslado transfronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales;
- la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción;
- la cooperación en la obtención de pruebas;
- una tutela judicial efectiva;
- la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles;
- el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios;
- el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.

### 3.3.3. Cooperación judicial en materia penal

Disposiciones normativas: Título V, Capítulo 4 del TFUE (arts. 82 a 86).

Aun cuando pueda fijarse un cierto paralelismo con la cooperación judicial civil, lo cierto es que la cooperación judicial en materia penal resulta de una complejidad sobresaliente. En cualquier caso, esta cooperación se soporta sobre el principio del reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales, para lo cual se atribuyen competencias a la UE destinadas a:

- establecer normas y procedimientos que garanticen el reconocimiento de sentencias y resoluciones judiciales;
- prevenir y resolver los conflictos de jurisdicciones que puedan suscitarse entre los Estados;
- apoyar procesos formativos de magistrados y personal de la administración de justicia;
- facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales en relación con los procedimientos penales y la ejecución de resoluciones.

En este contexto, se hace imprescindible establecer un conjunto de normas destinadas a facilitar una convergencia de los componentes fundamentales del sistema procesal y penal de los Estados para que aquel reconocimiento sea facilitado.

De este modo, para que se pueda facilitar esta cooperación, así como la que desarrollan las autoridades policiales, se contempla la adopción de medidas destinadas a que los asuntos penales con dimensión transfronteriza puedan someterse a un régimen de normas mínimas que, en todo caso, tomarán en consideración las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados. Particularmente, estas normas estarán referidas a la admisibilidad de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas en el desarrollo de un procedimiento penal o los derechos de las víctimas de los delitos. Conviene subrayar que este alcance mínimo exigible no constituirá un obstáculo para que los sistemas jurídicos de los Estados mantengan unos niveles de protección sobre las personas más elevados.

Asimismo, se atribuyen ciertas competencias en materia penal a la Unión en la medida en que se atribuyen potestades para adoptar las normas mínimas necesarias para definir infracciones penales y las sanciones asociadas a ellas. Éstas comprenderán una doble dimensión:

- Por una parte, para las conductas delictivas de especial gravedad y que tengan una dimensión transfronteriza (se especifican el terrorismo, la trata de seres humanos y la exploración sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada, así como otros delitos que puedan acordarse y que cumplan aquellas condiciones).
- Por otra parte, para las materias que exijan garantizar la ejecución eficaz de una política de la UE en un ámbito que haya sido armonizado.

Uno de los elementos fundamentales para realizar esta cooperación en el ámbito penal es Eurojust. Aun cuando se encuentra operativa desde el año 2002, se detallan en el TFUE sus funciones, destinadas a apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir las formas de delincuencia grave que afecte a varios Estados miembros, o que deban perseguirse siguiendo criterios comunes. Para ello, podrán basar sus investigaciones en las operaciones ya desarrolladas por las mismas, así como en la información que provean éstas o Europol.

Es interesante destacar que entre las competencias que se pueden atribuir a Eurojust se encuentra la posibilidad de iniciar diligencias de investigación penal en relación con las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la UE, instando a las autoridades estatales la incoacción de los procedimientos penales oportunos, coordinando las investigaciones y los procedimientos para estos supuestos.

Precisamente para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, se contempla la posibilidad de crear una Fiscalía europea a partir de Eurojust. Sus competencias comprenderán la posibilidad de descubrir a los autores y cómplices de estas infracciones, pudiendo iniciar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra los mismos a las autoridades nacionales. Ante estos órganos jurisdiccionales nacionales, la Fiscalía podrá ejercer la acción penal para perseguir estas infracciones.

### 3.3.4.- Cooperación policial

Disposiciones normativas: Título V, Capítulo 5 del TFUE (arts. 87 a 89).

La finalidad de la cooperación que se diseña en el TFUE recoge en buena medida consecuencias anteriores a su entrada en vigor. En esta cooperación participarán las policías, servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas.

De modo particularizado, el desarrollo de la cooperación policial comprenderá:

- la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;
- el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;
- las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

Además de requerirse el reforzamiento de la cooperación administrativa, se dispone de un soporte operativo de notable importancia como es Europol, cuyas funciones aparecen especificadas ya en el Tratado. Se le asigna en el mismo la tarea de apoyar y reforzar la actuación de las autoridades estatales relacionadas con la actividad policial, así como la colaboración que éstas desarrollen entre sí en relación con la prevención y lucha contra las formas más graves de delincuencia que afecten al menos a dos Estados miembros, del terrorismo y de las actividades delictivas que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión.

Podrá atribuírsele a Europol las siguientes competencias: la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información (cualquiera que sea la instancia de la que provenga); la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo por las autoridades estatales o a través de equipos de investigación. Ahora bien, debe tenerse presente que la actuación de Europol debe llevarse a cabo de forma conjunta con las autoridades estatales en cuyo territorio se desarrolle, toda vez que quedan excluidas de sus funciones la aplicación de medidas coercitivas.

Asimismo, en este marco de cooperación se ha contemplado la posibilidad de adoptar los desarrollos normativos necesarios para que los diferentes cuerpos destinados a la lucha contra la delincuencia puedan actuar en el territorio de otro Estado miembro, si bien con ciertas condiciones y limitaciones, y siempre de acuerdo con las autoridades del Estado en cuyo territorio se desarrolle esta actividad.

### 3.4. Funcionamiento de las Instituciones de la Unión sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

La especialidad de las materias comprendidas en el ELSJ ha incidido con cierta nitidez en la existencia de particularidades que lo especifican respecto del funcionamiento general de las Instituciones en el sistema de los Tratados.

Así, de forma coherente con el importante papel político que se atribuye al Consejo Europeo, se atribuye al mismo la función de definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa del ELSJ (art. 68 TFUE). Esta caracterización política se hace patente del mismo modo en la participación del mismo en el proceso de toma de decisiones.

Por su parte, se impulsa la función de los Parlamentos nacionales de control del principio de subsidiariedad (art. 69 TFUE). Realmente, esta disposición resulta innecesaria si consideramos que el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ya contiene disposiciones generales sobre estas funciones de los Parlamentos nacionales. No obstante, hay que hacer notar que se introduce una especialidad en relación con el ELSJ, de modo que cuando un proyecto de acto legislativo cuente con los dictámenes en contra por no respetar el principio de subsidiariedad de al menos una cuarta parte de los Parlamentos nacionales, se devolverá para su estudio, frente a la tercera parte requerida de forma generalizada para el resto de actos (art. 7.2 del Protocolo nº 2). Aun con ello, la función de estos Parlamentos se ve completada con otras disposiciones relacionadas con el procedimiento de toma de decisiones y el control político sobre ciertos órganos.

Estas singularidades se ponen de relieve también en relación con el TJUE, pero tomando como punto de partida fundamental que el mismo ejercerá sus competencias jurisdiccionales sobre el ELSJ. Ahora bien, se han introducido algunas adaptaciones especialmente oportunas como la obligación de esta Institución de pronunciarse a la mayor brevedad posible en relación con las cuestiones prejudiciales que se refieran a asuntos sometidos a un órgano jurisdiccional nacional cuando en el mismo se ve envuelta una persona privada de libertad (art. 267 TFUE). Sin embargo, las particularidades de las materias objeto de tratamiento en este Espacio ha impulsado la exclusión del control del TJUE de las operaciones realizadas por las policías u otros servicios de los Estados con funciones coercitivas comprendidas en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, así como sobre el ejercicio de las responsabilidades de los Estados sobre el mantenimiento del orden público o la seguridad interior (art. 276 TFUE).

En el seno del Consejo se introduce una novedad como es la introducción de un Comité permanente destinado a fomentar e intensificar la cooperación operativa en relación con la seguridad interior. En este Comité podrán participar los representantes de los órganos y organismos de la Unión que se vean afectados, y de los trabajos del mismo serán informados el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (art. 71 TFUE).

En este entramado institucional renovado por el Tratado de Lisboa, conviene tener presente que se han introducido en el marco del ELSJ nuevos órganos cuya relevancia no puede ser minusvalorada. Algunos de ellos ya venían desarrollando sus funciones y han sido “institucionalizados” en el Tratado (como ocurre con Eurojust, o Europol) o se impulsa su creación (como la futura Fiscalía europea). Y ello sin perjuicio de que puedan establecerse nuevas agencias o mantener en funcionamiento otras con una especial incidencia en el campo de la cooperación (como la Escuela Europea de Policía, CEPOL).

### 3.5. Especialidades del procedimiento normativo

A pesar de que el desarrollo del ELSJ se ajusta de modo común al procedimiento legislativo ordinario, esto es, a propuesta de la Comisión, el Consejo y el Parlamento se someten al régimen de la codecisión (art. 294 TFUE), existen importantes particularidades en relación con el mismo que conviene tener presentes, porque afecta a ámbitos en los que son frecuentes los procedimientos legislativos especiales.

Pero antes de detallarlos, es necesario subrayar que en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial se ha previsto que la iniciativa legislativa corresponda tanto a la Comisión como a los Estados miembros, si bien para estos últimos se requiere que la misma sea respaldada por al menos la cuarta parte de los Estados miembros (art. 76 TFUE, régimen que se extiende a las medidas para garantizar la cooperación administrativa del art. 74 TFUE).

En esta línea, se ha previsto el Consejo se pronuncie por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo en los siguientes supuestos:

- Disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado (art. 77.3 TFUE).
- Medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. 81.3 TFUE).
- Medidas de cooperación operativa entre servicios de policía, servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas (art. 87.3 TFUE).
- Las condiciones y límites en que las autoridades policiales podrán actuar en el territorio de otros Estados miembros (art. 89 TFUE).

Asimismo, se contempla que el Consejo se pronuncie (sin unanimidad), previa consulta al Parlamento Europeo en los siguientes casos:

- Medidas para garantizar la cooperación administrativa en estos ámbitos (art. 74 TFUE).
- Medidas provisionales en relación con la afluencia repentina de nacionales de Estados terceros hacia uno o varios Estados (art. 78.3 TFUE).

Por unanimidad del Consejo, y previa aprobación por el Parlamento Europeo, se podrán adoptar:

- Elementos específicos del procedimiento penal diferentes a la admisibilidad mutua de pruebas, derechos de las personas en estos procesos y derechos de las víctimas (art. 82.2, letra d) TFUE).
- Ampliación de las conductas delictivas no contempladas en el Tratado para el establecimiento de la definición de infracciones penales y sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad (art. 83.1 TFUE).
- La decisión de crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust (art. 86.1 TFUE).

Existe, finalmente, un mecanismo singular destinado a no obstaculizar la toma de decisiones consistente en que cuando un Estado considere que una propuesta de Directiva afecta a componentes fundamentales de su sistema judicial, podrá solicitar la remisión del asunto al Consejo Europeo, suspendiendo así el procedimiento legislativo. El Consejo Europeo, si logra un consenso en un plazo de cuatro meses, remitirá de nuevo el proyecto al Consejo y dejará de estar suspendido el procedimiento. Si el mismo no se alcanzara y, al menos nueve Estados miembros acordaran establecer una cooperación reforzada sobre la base del proyecto de Directiva, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, siguiéndose para ello las disposiciones relativas a la cooperación reforzada. Estas particularidades se aplicarán a las medidas de aproximación de legislaciones estatales relacionadas tanto con el Derecho procesal como con el Derecho penal (arts. 82.3 y 83.3 TFUE). Mecanismos de estas características se han previsto también para el establecimiento de la Fiscalía Europea (art. 86.1 TFUE) y de medidas de cooperación operativa entre servicios de policía, servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas (art. 87.3 TFUE).

#### 4. EL “SISTEMA SCHENGEN” COMO PARTE DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Disposiciones normativas:

- Protocolo nº 19 sobre el acervo Schengen integrado en el marco de la UE.
- Declaraciones nº 44, 45, 46 y 47.
- Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 14 de junio de 1985.
- Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990

##### 4.1. Los orígenes extra-comunitarios del Acuerdo de Schengen

La supresión de los controles en las fronteras que separan a los Estados europeos constituyó un objetivo fundamental para la integración que el orden jurídico de las Comunidades Europeas fue incapaz de incorporar en sus orígenes. Su estrecha asociación con la libre circulación de personas no constituía, sin embargo, una fundamentación suficiente para conciliar las competencias atribuidas a las Comunidades con las competencias de los Estados miembros.

La diversidad de posiciones mantenidas por los Estados sobre la oportunidad de avanzar en este componente impulsó a un grupo de Estados (Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) a concluir en Schengen el 14 de junio de 1985 un Acuerdo para la supresión de las fronteras comunes. Las condiciones y las garantías para alcanzar la libre circulación de personas precisaban ser completadas, lo que tuvo lugar el 19 de junio de 1990 con la celebración del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

La “apertura” de las fronteras interiores de los Estados exigía la adopción de un conjunto de “medidas compensatorias” destinadas a completar la supresión de los controles en estas fronteras. Esto tenía como efecto que las fronteras con Estados terceros se convirtieran en fronteras exteriores sometidas a un régimen común, en la medida en que una vez cruzadas

las mismas se posibilitaba la libertad de circulación entre los Estados. Con este objetivo, se ponía de manifiesto la necesidad de introducir elementos de cooperación que comprendieran el control de los movimientos migratorios y el asilo, puesto que los extranjeros que entraran en cualquier Estado-Parte tenían la posibilidad de aprovechar la ausencia de controles en las fronteras interiores. Pero además, se exigía que se extendiera esta cooperación a componentes de seguridad interior fundamentales para los Estados.

La regulación en este marco queda referida esencialmente al cruce de fronteras interiores, cruce de fronteras exteriores, política común de visados, responsabilidad sobre las peticiones de asilo, cooperación policial, asistencia judicial, Sistema de Información Schengen (SIS), transporte y circulación de mercancías, así como la protección de datos personales.

Sin embargo, hay que tener presente que originariamente se trata de una forma de “cooperación reforzada” entre Estados comunitarios a través de un instrumento no sometido al régimen jurídico comunitario sino al Derecho Internacional. Esto ha permitido que se hayan podido incorporar progresivamente más Estados al Sistema Schengen, incluso algunos que no son miembros de la UE. Los motivos para ello se deducen de la necesidad de dar cumplimiento a obligaciones precedentes de algunos Estados (como los que forman la Unión Nórdica, en el que la libre circulación sin controles afecta a miembros de la Unión y a no miembros), o a la voluntad de realizar un espacio ampliado con Estados con los que existe un acuerdo para extender a ellos el régimen del mercado interior (Estados que conforman el Espacio Económico Europeo). (Ver cuadro 1)

#### 4.2. La compleja inserción del Sistema Schengen en la Unión Europea.

El establecimiento del ELSJ mediante el Tratado de Amsterdam llevó aparejado que el Sistema Schengen quedara incorporado también a la Unión Europea, para lo cual se dispuso un Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea (actualmente el Protocolo nº 19). A la vista de los antecedentes para formular jurídicamente este sistema, la técnica empleada requería una complejidad extraordinaria por la resistencia de algunos Estados miembros a participar en el mismo.

En estas condiciones, el art. 1 del Protocolo dispone una autorización a los Estados de la Unión para mantener una “cooperación reforzada” en el ámbito de aplicación de estos Acuerdos y disposiciones relacionadas con el mismo que conforman el denominado “acervo Schengen”. Sin embargo, se contempla expresamente la posibilidad de que los Estados que permanecen al margen de estas normas (Reino Unido e Irlanda) puedan solicitar la participación en el conjunto del acervo o en algunas disposiciones, pudiéndolo aceptar el Consejo decidiendo por unanimidad. Dinamarca, por su parte, quedará sometida al régimen especial que se contempla en el Protocolo nº 22.

Sin embargo, siendo estas normas aplicables también a Estados no miembros de la UE, se ha fijado la posibilidad de que Islandia y Noruega queden asociadas al desarrollo futuro de este acervo, para lo cual se han celebrado acuerdos específicos, junto a otros que fijaran los derechos y obligaciones en las relaciones mutuas con el Reino Unido e Irlanda (art. 6 del Protocolo nº 19).

Junto a la necesaria adaptación institucional (el Comité Ejecutivo creado mediante el Acuerdo de Schengen queda sustituido por el Consejo), se ha hecho imprescindible determinar con precisión qué normas constituían este acervo Schengen mediante un anexo que se incorporó con el Tratado de Amsterdam, así como la base jurídica sobre la que se adaptaban aquellas medidas en el nuevo ELSJ<sup>2</sup>.

La total integración de este acervo Schengen en el sistema de la Unión queda confirmada con la consideración del mismo como acervo de la Unión respecto de los Estados candidatos a la adhesión, lo que constituye una excepción al modelo de la cooperación reforzada, de modo que su aceptación constituye un requisito para los nuevos Estados que pretendan incorporarse a la UE (art. 7 del Protocolo nº 19).

## 5. REGÍMENES ESPECIALES

La complejidad del ELSJ desde el punto de vista normativo resulta sobresaliente. Ésta se ve incrementada por situaciones particulares que expresan las posiciones manifestadas por algunos Estados miembros en relación con un modelo que se ha perfilado en un ámbito de cooperación intergubernamental para ser comprendido actualmente en el modelo unificado que representa ya la UE.

### 5.1. Transitoriedad en el modelo desde la cooperación intergubernamental a la inserción plena en la Unión Europea

Disposiciones normativas: Protocolo nº 36 sobre las disposiciones transitorias (en particular, Título VII).

El Tratado de Lisboa produce la plena integración de las normas “dispersas” bajo diferentes “pilares” en un modelo jurídico único para la UE. Sin embargo, la aplicación de los actos jurídicos adoptados antes del mismo queda garantizada, y desplegarán sus efectos jurídicos propios, hasta que se produzca su derogación, anulación o modificación (art. 9 del Protocolo nº 36).

De este modo, se proroga la eficacia de las posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios adoptados en aplicación de la antigua versión del art. 34 del TUE, que han proliferado con especial intensidad antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, así como los acuerdos internacionales con Estados terceros (art. 24 del TUE). Pero debe entenderse que se hará en los mismos términos en que fueron adoptadas en su día, con independencia de que la sustitución progresiva de los mismos deba hacerse de conformidad con el nuevo marco normativo.

2. Y precisado mediante la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, sobre la definición del Acuerdo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (DO L 176 de 10.7.1999), y la Decisión 1999/436/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, por la que se determina, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen el acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999).

Con una coherencia no fácilmente justificable, las atribuciones de las Instituciones quedan sometidas también a un régimen transitorio. Éste afectará por un período de cinco años a la Comisión y al Tribunal de Justicia. De conformidad con el art. 10 del Protocolo nº 36, la Comisión no podrá interponer el recurso por incumplimiento (art. 258 del TFUE) contra los Estados miembros. Las competencias del TJ también quedan sometidas a este mismo aplazamiento, situación destacada en la medida en que las normas que establecían la CPJP restringían ampliamente las funciones del Tribunal, que esencialmente quedaban reducidas a un recurso de anulación contra las decisiones y decisiones marco que podrían interponer la Comisión o cualquier Estado miembro. Pero además, disponía de una competencia prejudicial de carácter facultativo y graduable por parte de los Estados, que facilitaba al Tribunal interpretar y apreciar la validez de estos actos.

Transcurrido este período transitorio, estas Instituciones podrán ejercer las competencias que les vienen atribuidas por los Tratados a todos los actos incardinables en el ELSJ con independencia de que se adoptaran antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. De este modo, convivirán actos sometidos al régimen jurídico fijado por el Tratado de Amsterdam y actos regidos por el TUE en su redacción en vigor, pero el modelo institucional quedará homogeneizado transcurrido el período de cinco años señalado. No obstante, si se produjera antes de este tiempo la modificación de alguno de estos actos precedentes, se aplicará a los mismos el modelo de competencias establecido en el año 2007.

El Reino Unido dispondrá de ciertas especialidades sobre estos aspectos, en la medida en que se permite que hasta seis meses antes de que finalice este régimen transitorio notifique al Consejo que no aceptará las nuevas competencias jurisdiccionales incorporadas en Lisboa. Con este motivo, los actos adoptados en el marco de la CPJP dejarán de serle aplicables salvo que hayan sido objeto de modificación ulterior. Como se observará, se trataría de una situación en la que el Reino Unido se desvincularía de ciertas obligaciones que había venido asumiendo. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá decidir en este caso las consecuencias de orden financiero que directamente se desprenderían de su decisión de no continuar participando en estos actos. No obstante, en cualquier momento ulterior el Reino Unido podrá notificar su deseo de participar en actos que hubieran dejado de aplicársele, si bien para ello se seguirán los Protocolos nº 45 (acervo Schengen) y 21 (posición sobre el ELSJ).

## 5.2. La posición de Gran Bretaña e Irlanda.

Disposiciones normativas:

- Protocolo nº 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del art. 26 del TFUE al Reino Unido y a Irlanda.
- Protocolo nº. 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda sobre el ELSJ.
- Declaración relativa al apartado 2 del art. 5 del Protocolo el acervo Schengen integrado en el marco de la UE (nº. 45).
- Declaración del Reino de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (nº. 55).
- Declaración de Irlanda relativa al art. 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del ELSJ (nº. 56).

El rechazo británico a la supresión de los controles en las fronteras interiores en la UE asocia a Irlanda a un modelo de especialidades en el marco del ELSJ, deducido del establecimiento de una Zona de Viaje Común entre ambos Estados. Esta situación se ha plasmado en el Protocolo nº. 20, que recoge el derecho del Reino Unido a establecer los controles que estime adecuados sobre la entrada en su territorio de las personas que tengan derecho a ello en aplicación del Derecho de la UE (fundamentalmente, los ciudadanos de la UE), reservándose asimismo la posibilidad de reconocer el permiso de entrar en el mismo a otras personas. Esta disposición se aplicará también a los territorios cuyas relaciones exteriores asuma el Reino Unido (v.gr. Gibraltar). En perfecta reciprocidad, los demás Estados miembros podrán establecer controles sobre las personas procedentes del territorio británico (e irlandés) con independencia de la nacionalidad que ostenten.

En todo caso, debe tenerse presente que el régimen que se describe en este apartado no se extiende a las medidas que no queden comprendidas en el marco del sistema Schengen, toda vez que para el mismo se ha contemplado una regulación diferenciada.

El Protocolo nº. 21, por su parte, se adapta desde la posición expresada en el Tratado de Amsterdam para excluir la aplicación al Reino Unido y a Irlanda de la aplicación en el Título V de la Parte tercera del TFUE. Consecuentemente, ni las disposiciones de este Título, ni las medidas que se adopten en su aplicación, ni los Acuerdos que celebre la UE al amparo del mismo, ni la interpretación del TJ serán vinculantes para estos Estados.

Ahora bien, el Reino Unido o Irlanda podrán notificar su intención de participar a la Presidencia del Consejo su deseo de participar en la adopción y aplicación de alguna medida que se proponga en relación con el ELSJ.; de igual modo, podrán expresar su voluntad de aceptar una medida que ya hubiera sido adoptada sin su participación (en este supuesto, se aplicará el procedimiento previsto para las cooperaciones reforzadas). En cualquier caso, si optaran por aceptar medidas relacionadas con el mencionado Título V, no dispondrán de ninguna singularidad en su aplicación.

No obstante, se ha contemplado también la posibilidad de que pueda ser modificada alguna medida que haya sido aceptada por estos Estados, reconociendo la posibilidad de participar en la misma. En el supuesto de que se considere que el rechazo o la no participación de estas modificaciones fuera inviable para la UE o alguno de los otros Estados miembros, se instará a que se pronuncien sobre su aceptación. De no ser así, transcurrido un plazo de dos meses, la medida modificada dejará de ser vinculantes para ellos una vez que se produzca su entrada en vigor. Ello no obsta, claro está, para que en un momento ulterior el Reino Unido o Irlanda decidan dar aplicación a la medida modificada, siguiendo para ello el procedimiento antes descrito.

Irlanda, por su parte, mantiene una singularidad en este contexto deducida de la posibilidad contemplada de que notifique su deseo de no seguir acogiéndose al Protocolo nº. 21. Si ello fuera así, se aplicarán las disposiciones del Tratado como al resto de Estados miembros.

### 5.3. El régimen especial de Dinamarca sobre el sistema de Schengen

Disposiciones normativas:

Art. 3 del Protocolo nº. 19 sobre el Acervo Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

Protocolo nº. 22 sobre la posición de Dinamarca.

Declaración relativa al Protocolo sobre la posición de Dinamarca (nº. 48).

El rechazo danés a separar los asuntos de justicia e interior de los ámbitos de cooperación intergubernamental estricta ha llevado a configurar una situación singular en este ELSJ. La misma constituye la continuidad de las especiales relaciones que se perfilaron mediante el Tratado de Amsterdam, en las que se reflejan las posiciones que ya fueran expresadas para la ratificación del Tratado de Maastricht.

Esto conlleva que este Estado quede excluido de la aplicación del Título V de la Parte Tercera del TFUE, así como de las medidas de aplicación que se adopten en su aplicación, los acuerdos que se celebren sobre estas materias por la Unión Europea y la interpretación que de estas disposiciones se dé desde el Tribunal de Justicia.

Esto conduce a una situación singular en virtud de la cual Dinamarca aplicará las normas sobre cooperación policial y judicial en los términos en que quedaran antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sin que se vea afectada por los cambios posteriores que se operen. Consecuentemente, en el ámbito material que comprende el ELSJ, las relaciones danesas con el resto de los Estados miembros continuarán rigiéndose por un marco normativo que tiende a ser superado para el resto de los Estados de la Unión como consecuencia del Tratado de 2007. Tan sólo queda exceptuado de este régimen las medidas destinadas a determinar los Estados terceros cuyos nacionales deben proveerse de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, así como las que tengan por objeto fijar un modelo uniforme de visado.

Considerando la participación de Dinamarca en el Sistema Schengen, las decisiones que se adopten por el Consejo de desarrollar su acervo quedan sometidas a la potestad de este Estado incorporarlas a su legislación nacional en un plazo de seis meses, lo que generará una obligación de Derecho Internacional entre el mismo y el resto de Estados que participen en ella. Transcurridos los cuales, se considerarán las medidas adecuadas que deban adoptarse.

La ruptura de la unidad normativa que conllevan estas especialidades tiende a no estabilizarse si la posición política danesa cambiara. De este modo, y sin precisarse una modificación de los Tratados, se contempla la posibilidad de que Dinamarca pueda notificar al resto de Estados miembros su voluntad de no aplicar total o parcialmente las disposiciones del Protocolo. Esto conduciría a la aplicación plena de las normas que estén vigentes en la Unión Europea en este sector. Igualmente, se ha previsto la posibilidad de que asuma un régimen de especialidades asimilable al establecido al Reino Unido y a Irlanda (protocolo nº. 21) con la simple notificación al resto de Estados miembros, con excepción de las medidas adoptadas para desarrollar el acervo Schengen, sobre las cuales mantiene la posibilidad de aplicarlas en el plazo de seis meses posteriores a su adopción.

**CUADRO 1**

Fecha de entrada en vigor: 1995

FECHA DE PARTICIÓN	ESTADOS DE LA UE	ESTADOS DE LA UNIÓN NÓRDICA	ESTADOS DEL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO
1985	Alemania		
1995	Austria		
1985	Bélgica		
X	Bulgaria		
X	Chipre		
1996	Dinamarca		
2007	Eslovaquia		
2007	Eslovenia		
1991	España		
2007	Estonia		
1996	Finlandia		
1985	Francia		
1992	Grecia		
2007	Hungría		
X	Irlanda		
1990	Italia		
2007	Letonia		
2007	Lituania		
1985	Luxemburgo		
2007	Malta		
1985	Países Bajos		
2007	Polonia		
1991	Portugal		
X	Reino Unido		
2007	República Checa		
X	Rumania		
1996	Suecia		
1999		Islandia	Islandia
1999		Noruega	Noruega
2008			Liechtenstein
2008			Suiza (en virtud del Acuerdo de libre circulación de personas)

## 6. PRÁCTICA DEL TEMA

### Analizar el texto propuesto siguiendo el siguiente esquema expositivo:

- Competencias de la Unión Europea sobre la materia objeto del Acuerdo.
- Especifique el Reglamento al que hace mención el Acuerdo, y motive su adopción.
- Fundamentación del mismo en el ESLJ tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
- Orígenes del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Dinamarca. Justificación de la existencia de este Acuerdo entre la Comunidad y uno de sus Estados miembros.
- Validez actual del Acuerdo. Procedimiento que se seguiría para su conclusión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
- Competencias del Tribunal de Justicia. Fundamente la necesidad de que se amplíen sus atribuciones a través de este Acuerdo.

### **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil<sup>3</sup>**

LA COMUNIDAD EUROPEA, en lo sucesivo, “la Comunidad”, por una parte, y EL REINO DE DINAMARCA, en lo sucesivo, “Dinamarca”, por otra,

HAN CONVENIDO EN LO SIGUIENTE:

#### **Artículo 1**

##### *Objetivo*

1. El objetivo del presente Acuerdo es aplicar las disposiciones del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos y sus normas de desarrollo a las relaciones entre la Comunidad y Dinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, del presente Acuerdo.
2. El propósito de las Partes contratantes es lograr una aplicación e interpretación uniformes de las disposiciones del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos y de sus normas de desarrollo en todos los Estados miembros.
3. Lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 5, apartado 1, del presente Acuerdo se deriva del Protocolo sobre la posición de Dinamarca.

#### **Artículo 2**

##### *Cooperación en la notificación y traslado de documentos*

1. Las disposiciones del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos, anexo al presente Acuerdo y parte integrante del mismo, así como sus normas de desarrollo adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17 de dicho Reglamento y –por lo que se refiere a las normas de desarrollo que se adopten tras la entrada en vigor del presente Acuerdo– aplicadas por Dinamarca con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 del presente Acuerdo, y la información comunicada por los Estados miembros de conformidad con el artículo 23 del

3. Diario Oficial nº L 300 de 17.11.2005.

Reglamento, se aplicarán, en el marco del Derecho internacional, a las relaciones entre la Comunidad y Dinamarca.

2. Se aplicará la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo en vez de la fecha de entrada en vigor a que se refiere el artículo 25 del Reglamento.

### Artículo 3

*Modificaciones del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos*

1. Dinamarca no participará en la adopción de las modificaciones introducidas en el Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos y dichas modificaciones no serán vinculantes ni aplicables en Dinamarca.

2. Cuando se adopten modificaciones del Reglamento, Dinamarca notificará a la Comisión su decisión de aplicar o no el contenido de tales modificaciones. La notificación se hará en el momento de la adopción de las modificaciones o en el plazo de los 30 días subsiguientes.

3. Si Dinamarca decide aplicar el contenido de las modificaciones, la notificación indicará si la aplicación puede operarse por la vía administrativa o si requiere aprobación parlamentaria.

4. Si la notificación indica que la aplicación puede operarse por la vía administrativa, también establecerá que todas las medidas administrativas necesarias entran en vigor en la fecha de entrada en vigor de las modificaciones del Reglamento o han entrado en vigor en la fecha de la notificación, según cuál de estas fechas sea la última.

5. Si la notificación indica que la aplicación requiere aprobación parlamentaria en Dinamarca, se observarán las siguientes normas:

a) las medidas legislativas en Dinamarca entrarán en vigor en la fecha de entrada en vigor de las modificaciones del Reglamento o en el plazo de 6 meses tras la notificación, según cuál de estas fechas sea la última;

b) Dinamarca notificará a la Comisión la fecha en que entren en vigor las normas legislativas de aplicación.

6. La notificación de Dinamarca comunicando la aplicación del contenido de las modificaciones en Dinamarca de conformidad con los apartados 4 y 5 creará obligaciones recíprocas en el marco del Derecho internacional entre Dinamarca y la Comunidad. Las modificaciones del Reglamento constituirán en tal caso modificaciones del presente Acuerdo y se considerarán anejas al mismo.

7. En caso de que:

a) Dinamarca notifique su decisión de no aplicar el contenido de las modificaciones, o

b) Dinamarca no haga ninguna notificación en el plazo de 30 días establecido en el apartado 2, o

c) las normas legislativas adoptadas en Dinamarca no entren en vigor en los plazos establecidos en el apartado 5,

el presente Acuerdo se considerará terminado a menos que las Partes decidan lo contrario en el plazo de 90 días o, en la situación mencionada en la letra c), las normas legislativas adoptadas en Dinamarca entren en vigor dentro del mismo plazo. La terminación surtirá efecto dentro de los tres meses siguientes a la expiración del plazo de 90 días.

8. Las peticiones transmitidas con anterioridad a la fecha de terminación del presente Acuerdo según lo establecido en el apartado 7 no se verán afectadas por ésta.

**Artículo 4***Normas de desarrollo*

1. Dinamarca no participará en la adopción de dictámenes por el Comité mencionado en el artículo 18 del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos. Las normas de desarrollo que se adopten de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de dicho Reglamento no serán vinculantes ni aplicables en Dinamarca.

2. Cuando se adopten normas de desarrollo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento, las normas de desarrollo se comunicarán a Dinamarca. Dinamarca notificará a la Comisión si aplica o no el contenido de las normas de desarrollo. La notificación tendrá lugar tras la recepción de las normas de desarrollo o en el plazo de los 30 días subsiguientes.

3. La notificación también establecerá que todas las medidas administrativas necesarias en Dinamarca entran en vigor en la fecha de entrada en vigor de las normas de desarrollo o que han entrado en vigor en la fecha de la notificación, según cuál de estas fechas sea la última.

4. La notificación de Dinamarca comunicando la aplicación del contenido de las normas de desarrollo en Dinamarca creará obligaciones recíprocas en el marco del Derecho internacional entre Dinamarca y la Comunidad. Las normas de desarrollo formarán en tal caso parte del presente Acuerdo.

5. En caso de que:

- a) Dinamarca notifique su decisión de no aplicar el contenido de las modificaciones, o
- b) Dinamarca no haga ninguna notificación en el plazo de 30 días establecido en el apartado 2,

el presente Acuerdo se considerará terminado a menos que las Partes decidan lo contrario en un plazo de 90 días. La terminación surtirá efecto dentro de los tres meses siguientes a la expiración del plazo de 90 días.

6. Las peticiones transmitidas con anterioridad a la fecha de terminación del presente Acuerdo según lo establecido en el apartado 5 no se verán afectadas por ésta.

7. Si, en casos excepcionales, la aplicación requiere aprobación parlamentaria en Dinamarca, la notificación de Dinamarca con arreglo al apartado 2 así lo indicará y se aplicará lo previsto en el artículo 3, apartados 5 a 8.

8. Dinamarca comunicará a la Comisión la información a que se refieren los artículos 2, 3, 4, 9, 10, 13, 14, 15, 17, letra a), y 19 del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos. La Comisión publicará esta información junto con la información pertinente relativa a los restantes Estados miembros. El manual y el léxico elaborados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17 de dicho Reglamento incluirán asimismo la información pertinente relativa a Dinamarca.

**Artículo 5***Acuerdos internacionales que afectan al Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos*

1. Los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad en el ejercicio de sus competencias exteriores con arreglo a las normas del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos no serán vinculantes ni aplicables en Dinamarca.

2. Dinamarca se abstendrá de celebrar acuerdos internacionales que puedan afectar o alterar el ámbito de aplicación del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos anexo al presente Acuerdo, a menos que se haga con el consentimiento de la Comunidad y se hayan tomado medidas satisfactorias sobre la relación entre el presente Acuerdo y los acuerdos internacionales en cuestión.

3. Cuando negocie acuerdos internacionales que puedan afectar o alterar el ámbito de aplicación del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos anexo al presente Acuerdo, Dinamarca coordinará su posición con la Comunidad y se abstendrá de toda acción que comprometa los objetivos de una posición coordinada de la Comunidad dentro de su esfera de competencia en tales negociaciones.

#### **Artículo 6**

##### *Competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con la interpretación del Acuerdo*

1. Cuando en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional danés se suscite una cuestión de validez o interpretación del presente Acuerdo, dicho órgano jurisdiccional solicitará al Tribunal de Justicia que se pronuncie al respecto siempre que en las mismas circunstancias un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro de la Unión Europea debiera hacerlo con arreglo al Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos y a sus normas de desarrollo mencionadas en el artículo 2, apartado 1, del presente Acuerdo.

2. De conformidad con la legislación danesa, cuando los órganos jurisdiccionales de Dinamarca interpreten el presente Acuerdo, tendrán debidamente en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por lo que respecta a las disposiciones del Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos y cualesquiera otras normas de desarrollo comunitarias.

3. Dinamarca podrá, al igual que el Consejo, la Comisión y cualquier Estado miembro, pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión de interpretación del presente Acuerdo. El fallo emitido por el Tribunal de Justicia en respuesta a tal petición no se aplicará a sentencias de órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que tengan fuerza de cosa juzgada.

4. Dinamarca podrá formular observaciones al Tribunal de Justicia cuando un órgano jurisdiccional de un Estado miembro le haya remitido una cuestión prejudicial sobre la interpretación de cualquier disposición mencionada en el artículo 2, apartado 1.

5. Serán aplicables el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y su Reglamento de procedimiento.

6. Si las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a los fallos del Tribunal de Justicia se modifican con consecuencias para las resoluciones relativas al Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos, Dinamarca podrá notificar a la Comisión su decisión de no aplicar las modificaciones relativas al presente Acuerdo. La notificación tendrá lugar en el momento de la entrada en vigor de las modificaciones o en el plazo de los 60 días subsiguientes.

En tal caso, el presente Acuerdo se considerará terminado. La terminación surtirá efecto a los tres meses de la notificación.

7. Las peticiones transmitidas con anterioridad a la fecha de terminación del presente Acuerdo según lo establecido en el apartado 6 no se verán afectadas por ésta.

#### **Artículo 7**

##### *Competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con el cumplimiento del Acuerdo*

1. La Comisión podrá someter al Tribunal de Justicia asuntos contra Dinamarca referentes al incumplimiento de cualquier obligación que le incumba en virtud del presente Acuerdo.

2. Dinamarca podrá denunciar ante la Comisión el incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Acuerdo.

3. Se aplicarán las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que regulan los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, así como el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y su Reglamento de Procedimiento.

**Artículo 8**

*Aplicación territorial*

El presente Acuerdo se aplicará a los territorios mencionados en el artículo 299 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

**Artículo 9**

*Terminación del Acuerdo*

1. El presente Acuerdo terminará si Dinamarca comunica a los otros Estados miembros que ya no desea invocar las disposiciones de la Parte I del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, de conformidad con el artículo 7 de dicho Protocolo.

2. El presente Acuerdo podrá ser terminado por cualquier Parte contratante que lo notifique a la otra Parte contratante. La terminación será efectiva a los seis meses de la fecha de tal notificación.

3. Las peticiones transmitidas antes de la fecha de terminación del Acuerdo según lo establecido en los apartados 1 o 2 no se verán afectadas por ésta.

**Artículo 10**

*Entrada en vigor*

1. El presente Acuerdo será adoptado por las Partes de conformidad con sus procedimientos respectivos.

2. El presente Acuerdo entrará en vigor el primer día del sexto mes siguiente a la notificación por las Partes contratantes de la culminación de sus respectivos procedimientos requeridos al efecto.

**Artículo 11**

*Autenticidad de los textos*

El presente Acuerdo está redactado por duplicado en lenguas alemana, checa, danesa, eslovaca, eslovena, española, estonia, finesa, francesa, griega, húngara, inglesa, italiana, letona, lituana, maltesa, neerlandesa, polaca, portuguesa, y sueca, siendo cada una de estas versiones igualmente auténtica.

Hecho en Bruselas, el diecinueve de octubre del dos mil cinco.

**7. PALABRAS CLAVE**

Acuerdo de Schengen.

Asilo.

Refugio.

Régimen de extranjería.

Cooperación policial.

Cooperación judicial.

## 8. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### Monografías

- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. y GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L.: *Derecho de la Unión Europea sobre Inmigración y asilo*, Dykinson, 2006.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. y NAVARRO BATISTA, N.: *El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Textos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1999.
- MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común europea del derecho de asilo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- VV.AA.: *Espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea: XIII Seminario Duque de Ahumada (8 y 9 de mayo de 2001)*, Seminario Duque de Ahumada, 13º, Madrid, 2001.

### Artículos y capítulos de libros

- ÁLVAREZ RUBIO, J.J.: "El Tratado de Lisboa y la plena comunitarización del Espacio de libertad, seguridad y justicia", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 15 ([www.reei.org](http://www.reei.org)).
- DÍAZ BARRADO, C.M.: "El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa", en C. FERNÁNDEZ LIESA Y C.M. DÍAZ BARRADO (coords.), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: "El espacio de libertad, seguridad y justicia", en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010, pp. 89-119.
- OLESTI RAYO, A.: "El Código de fronteras Schengen y las condiciones de entrada por las fronteras exteriores para los nacionales de terceros países", en FORNER DELAYGUA, J.J.: *Fronteras exteriores de la UE e inmigración a España: Relaciones Internacionales y Derecho*, Cuadernos 33 de la Escuela Diplomática, Tirant lo Blanch. Valencia, 2007, pp. 81-116.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C.: "La Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado en el marco del sistema común de asilo de la Unión Europea", *Iustel, Revista General de Derecho Europeo*, nº 11, octubre 2006.
- VALLE GÁLVEZ, A.: "La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio de libertad, seguridad y justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 2, nº 3, 1998, pp. 41-78.
- VALLE GÁLVEZ, A.: "Espacio de libertad, seguridad y justicia y Tratado de Lisboa", en J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (ed.), *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-432.

# TEMA 11

## LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

Prof. Jorge Urbaneja Cillán

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS COMPETENCIAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 2.1. La acción exterior de la Unión Europea
  - 2.2. Competencias exteriores de la UE
3. LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN
  - 3.1. La capacidad de la UE para celebrar acuerdos internacionales
  - 3.2. Clases de acuerdos internacionales
  - 3.3. Procedimiento de celebración de acuerdos internacionales
4. LA POLÍTICA EXTERIOR COMERCIAL COMÚN. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO
  - 4.1. La política comercial común
  - 4.2. La cooperación al desarrollo
5. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN
  - 5.1. Orígenes y evolución
  - 5.2. Marco regulatorio
  - 5.3. Principios, objetivos y obligaciones
6. ÁMBITOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN
  - 6.1. Delimitación material
  - 6.2. Política común de seguridad y defensa
7. ESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE LA PESCA
  - 7.1. Sistema institucional
  - 7.2. La adopción de decisiones en el marco de la pesca
8. CONCLUSIONES
9. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
10. PALABRAS CLAVE
11. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la presente lección profundizaremos en el conocimiento de cuáles son los órganos de la UE encargados de sus relaciones exteriores, cuáles son las materias sobre las que ejercen sus competencias y las reglas a las que debe ajustarse en el ejercicio de tales competencias. Un proceso de integración de las características y de la magnitud que ha adquirido la Unión Europea, necesariamente debe contar con una dimensión exterior, es decir, deben existir un conjunto de principios y reglas que determinen las relaciones de la Unión con el resto del Mundo.

Como ya sabemos, el propósito originario de las Comunidades Europeas no estaba constituido por convertirse en una potencia con presencia mundial y en un actor fundamental en la esfera internacional, como lo es en nuestros días. El primer objetivo de las Comunidades Europeas venía marcado por promover el acercamiento de los Estados europeos e incentivar la colaboración entre ellos, con la finalidad de impulsar la reconstrucción de Europa tras el final de la Segunda Guerra Mundial; empresa para la cual se acudió a medidas de cooperación e integración económica entre los Estados europeos.

La propia evolución y desarrollo del proceso de construcción europea ha convertido a la UE en uno de los principales actores de la Sociedad Internacional y la ha obligado a dotarse de una dimensión exterior, que la permita posicionarse ante algunos de los principales problemas de la realidad internacional.

A pesar de esta necesidad, la configuración de la dimensión exterior del proceso de construcción europea ha planteado importantes y variadas dificultades, derivadas de las constantes reticencias de los Estados a desprenderse de una manifestación tan esencial de su soberanía, como es la política exterior.

A pesar de estas dificultades, las Comunidades Europeas, desde sus orígenes, se fueron dotando de una auténtica dimensión exterior, debido a los siguientes motivos:

1. La creación del propio mercado comunitario.
2. Los vínculos coloniales de algunos Estados miembros.
3. El fenómeno de la globalización y las repercusiones que en el comercio internacional ocasionó la aparición de un sujeto de la naturaleza de las Comunidades Europeas.

Todas estas circunstancias han condicionado las relaciones exteriores de la UE y su regulación jurídica. Por estos motivos, el conjunto de relaciones exteriores de la Unión aparece dividido en dos grandes bloques:

- De un lado, las materias incluidas en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que se sitúan lejos de una auténtica integración, permaneciendo bajo una lógica intergubernamental y con un sistema de cooperación o concertación entre los Estados.
- De otro lado, se sitúan todos aquellos aspectos de las relaciones exteriores sobre los cuales se han ido, paulatinamente, atribuyendo competencias a las instituciones comunitarias, tratándose de materias mayoritariamente de contenido económico.

En contra de las previsiones contenidas en el fallido Tratado Constitucional, que eliminaban esta dualidad en el tratamiento de las relaciones exteriores de la UE, tras la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la dicotomía en la regulación de estas materias sigue plenamente vigente.

A pesar de ello, también es cierto que con este Tratado se introduce cierta coherencia y unidad institucional, procedimental y material. En esta línea, se ha introducido el *Capítulo I del Título V TUE*, que contiene un *conjunto de disposiciones generales*, las cuales son comunes al conjunto de las relaciones exteriores de la UE, esto es, tanto a la PESC, como a aquellas otras materias sobre las cuales se han atribuido competencias a la Unión.

ART. 21.1 TUE. Principios que deben guiar cualquier actuación exterior de la UE: democracia, Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y respeto al Derecho Internacional.

ART. 21.2 TUE. Objetivos que debe perseguir cualquier actuación exterior de la UE, destacando: la defensa de los valores, intereses y seguridad de la propia UE; el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el apoyo a los Estados en vías de desarrollo, el fomento del comercio internacional y alcanzar un desarrollo sostenible que sea respetuoso con el medio ambiente.

ART. 22 TUE. Regulación desde el punto de vista procedimental e institucional, siendo éste uno de los campos en los que el Tratado de Lisboa ha introducido algunas de sus novedades más significativas. la creación de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), que, al mismo tiempo, ocupará el cargo de Vicepresidente de la Comisión y presidirá las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores.

## 2. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

### 2.1. La acción exterior de la Unión

CONCEPTO: Aquel conjunto de competencias asumidas por parte de la UE en materia de relaciones exteriores, pasando a estar incluidas en el proceso de integración comunitario. De tal forma, que serán las instituciones de la Unión, de acuerdo con los procedimientos previstos en los Tratados, las encargadas de establecer las líneas directrices, fijar los objetivos y ejecutar las políticas en estos campos de las relaciones exteriores.

ÁMBITO MATERIAL. Como consecuencia del propio carácter evolutivo del proceso de integración comunitario, los campos de las relaciones exteriores sobre los que ha ido asumiendo competencias las Comunidades Europeas y la UE han sido objeto de una ampliación progresiva.

A pesar de ello, en la mayoría de los casos, se trata de materias de un contenido fundamentalmente económico, en un proceso que se ha desarrollado en sintonía con las competencias que las Comunidades y la Unión iban asumiendo en el ámbito interno. Es decir, las competencias exteriores de la Unión suponen el reflejo en el marco exterior del proceso de integración económica, que culminó con la creación de un mercado único.

LA PERSONALIDAD JURÍDICO- INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA. REQUISITO PREVIO DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN. La personalidad jurídico- internacional de la UE representa el presupuesto sobre el cual se van a desarrollar las actuaciones exteriores de la Unión.

La subjetividad internacional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea era cuestión que presentaba importantes incertidumbres y que era discutida por parte de la doctrina científica; sin embargo, esta materia ha sufrido una modificación importante tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

- Con anterioridad a la reforma de los Tratados efectuada por el Tratado de Lisboa, sólo el pilar comunitario contaba con personalidad jurídico- internacional; no así los otros dos: Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal y la Política Exterior y de Seguridad Común.
- Tras el Tratado de Lisboa y la desaparición de los antiguos pilares comunitarios, el art. 47 TUE reconoce a la UE una personalidad jurídica unitaria, lo cual va a permitir a la Unión expresarse con una mayor claridad en la esfera internacional y fortalecer la ejecución de sus políticas exteriores.

## 2.2. Competencias exteriores de la Unión

La configuración del marco de competencias de la Unión en el ámbito exterior se produce a través de tres vías diferentes:

1. Las atribuciones expresas de competencias, previstas en los textos de los Tratados.
2. El reconocimiento de competencias a través de la vía jurisprudencial, en aplicación de la teoría de las competencias implícitas.
3. El reconocimiento de competencias a través de la aplicación del artículo 352 del TFUE.

CARACTERÍSTICAS. Estos tres cauces de atribución de competencias exteriores a favor de la Unión presenta las dos siguientes características esenciales, las cuales determinan la complejidad de la materia:

- . De un lado, la propia evolución del proceso de integración comunitario, que ha ido modulando paulatinamente las competencias exteriores de la UE, jugando un papel fundamental la labor del Tribunal de Justicia, cuya intervención ha servido para flexibilizar el rígido sistema de atribución de competencias en esta materia.
- . De otro lado, hay que tener presente que estos tres cauces no son excluyentes entre sí, sino que son complementarios.

### 2.2.1. Competencias expresas

Son aquellas que aparecen expresamente reconocidas en el texto de los Tratados, habiéndose ampliado progresivamente.

Actualmente, aparecen en el TFUE y son las siguientes:

- La conclusión de acuerdos internacionales (art. 3.2 TFUE).
- La Política Comercial Común (arts. 206 y 207 TFUE).
- La Asociación con los Estados y Territorios de Ultramar (arts. 198 a 204 TFUE), competencia que constituye el germen de una política de la UE de cooperación al desarrollo.
- Las relaciones de la UE con terceros Estados y Organizaciones Internacionales (arts. 220 y 221 TFUE).
- Cooperación en investigación y desarrollo tecnológico (art. 186 TFUE).

- Cooperación en educación, formación profesional, juventud y deporte (arts. 165 y 166 TFUE), cultura (art. 167 TFUE), salud pública (art. 168 TFUE) y redes transeuropeas (arts. 170 a 172 TFUE).
- Cooperación al desarrollo (arts 208 a 211 TFUE).
- Cooperación económica, financiera y técnica (arts. 212 y 213 TFUE).
- Ayuda humanitaria (art. 214 TFUE).
- *Cláusula de solidaridad* (art. 222 TFUE). Se trata de una novedad introducida por el Tratado de Lisboa y que establece la actuación conjunta de la Unión y los Estados en el caso de que un Estado miembro haya sido víctima de un ataque terrorista o haya sufrido una catástrofe, de origen natural o humano.

### 2.2.2. Competencias exteriores implícitas

En contra de lo que se propuso en los inicios del proceso de integración y si realmente las Comunidades Europeas y posteriormente la UE querían alcanzar los objetivos que se establecían en los Tratados, las competencias exteriores de la Unión no podían quedar limitadas a las escasas que aparecían expresamente reconocidas en el texto de los Tratados originarios. Por este motivo apareció la teoría de los poderes implícitos, que no se aplica exclusivamente al campo de las relaciones exteriores, pero es en este ámbito donde adquiere su expresión más significativa (*Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión c. Consejo, AETR*).

**CONCEPTO.** Se trata de una construcción jurisprudencial, que tras la reforma efectuada por el Tratado de Lisboa aparece en el art. 216 del TFUE.

En aplicación de esta teoría, la Unión podrá asumir competencias en materia exterior (aún cuando no estén expresamente previstas en los Tratados), siempre que la actuación exterior de la UE sea necesaria para la consecución de los objetivos comunitarios y siempre que encuentren su fundamento en una competencia interna o en otras disposiciones de los Tratados. Esto es, se podrá acudir a esta teoría con el objetivo de atribuir competencias exteriores a la UE en aquellos casos en los cuales las instituciones comunitarias, en virtud del Derecho originario, ya dispongan de capacidad de actuación y con la finalidad de alcanzar un objetivo general previsto en los Tratados.

**LÍMITES.** La propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia se vio obligada a precisar que sólo es posible acudir a esta vía cuando la atribución de competencias exteriores a la UE sea necesaria para la consecución de un objetivo previsto en los Tratados. (*Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1997, sobre el proyecto de acuerdo relativo a la creación de un fondo europeo de inmovilización de la navegación interior, Fundamento Jurídico 4*).

### 2.2.3. Competencias exteriores atribuidas en virtud del artículo 352 TFUE

**CONCEPTO.** El art. 352 TFUE se trata del marco legal que legitima las actuaciones de la UE, incluso en supuestos en los cuales la UE no haya previsto expresamente poderes para ello, siempre y cuando se trate de una actuación que se desarrolle en el marco de las políticas previstas en los Tratados y persiga alcanzar objetivos en ellos previstos.

PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIA. El Consejo es la institución encargada de adoptar las decisiones en estos supuestos, siendo necesaria la aprobación por unanimidad. La iniciativa le corresponde a la Comisión y se precisa la aprobación del Parlamento Europeo.

APLICACIÓN A LAS RELACIONES EXTERIORES. El Tribunal de Justicia admitió la aplicación de las disposiciones de este artículo a las relaciones exteriores (*Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión c. Consejo, AETR*).

En esta misma línea se manifestó la Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de París de 1972, en la cual se hace referencia a este mecanismo de ampliar los poderes de la Unión, especialmente en lo que se refiere a la celebración de Tratados Internacionales.

LÍMITES. En la práctica, el Consejo acudía a las previsiones del artículo 352 TFUE, incluso para aquellos casos en los que existían disposiciones expresas en los Tratados que permitían las actuaciones exteriores de la UE.

Por este motivo, el Tribunal de Justicia (*en la sentencia de 26 de marzo de 1987 en el asunto 45/86*) precisó que solamente está justificado recurrir a este artículo como fundamento jurídico de una actuación exterior de la Unión, en aquellos supuestos en los que la competencia de la UE no pueda fundamentarse en ninguna otra disposición de los Tratados.

### 3. LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA UNIÓN

Se trata de una de los principales instrumentos de la acción exterior de la UE y supone una de las principales manifestaciones que se derivan de la atribución de personalidad jurídico- internacional a la UE. Ello nos obliga a analizar los siguientes aspectos: a) la capacidad de la UE para concluir acuerdos internacionales; b) las clases de acuerdos internacionales que puede concluir la UE; y c) el procedimiento al que debe ajustarse la Unión para comprometerse internacionalmente.

#### 3.1. La capacidad de la UE para celebrar acuerdos internacionales

La regulación de la actividad convencional efectuada el Capítulo X del Tratado CEEA viene marcada por unos principios y criterios considerablemente diferentes a los que presiden la actividad convencional en el TFUE, teniendo presente que este Tratado actualmente se encuentra en vigor.

MARCO NORMATIVO:

- **Artículo 3.2 TFUE.** Admite como competencia exclusiva de la Unión la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales en los siguientes supuestos:
  - Cuando así esté contemplado en un acto legislativo de la Unión.
  - Cuando la celebración de acuerdo internacional sea necesaria para que la Unión desarrolle una competencia interna.
  - Cuando la celebración de un acuerdo internacional afecte a normas comunes o pueda afectar al alcance de dichas normas.

- **Título V de la Quinta Parte TFUE.** “Acuerdos internacionales”. Constituye una novedad significativa introducida tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, recogándose un conjunto de disposiciones que anteriormente estaban dispersas por los Tratados.

### 3.2. Clases de acuerdos internacionales

Podemos diferenciar los siguientes tipos de acuerdos internacionales, atendiendo a diferentes criterios de clasificación.

**ACUERDOS CELEBRADOS POR LA UE Y ACUERDOS MIXTOS:** Clasificación según los sujetos participantes en la conclusión del acuerdo internacional. Los acuerdos mixtos son aquellos que, en su conclusión, participan conjuntamente la Unión y los Estados miembros. Según el Tribunal de Justicia, los acuerdos mixtos encuentran su justificación en los siguientes supuestos concretos:

- Cuando el acuerdo internacional afecte a materias sobre las cuales ejercen su competencia, tanto la Unión, como los Estados miembros.
- En aquellos supuestos en los que el acuerdo internacional requiera una contribución financiera por parte de los Estados miembros.

**ACUERDOS COMERCIALES Y ACUERDOS DE ASOCIACIÓN:** Clasificación atendiendo al contenido y finalidad de los acuerdos internacionales, debiendo tener presente que en la práctica, con carácter general, no existen acuerdos que puedan quedar encuadrados taxativamente en una u otra categoría.

#### 3.2.1. Acuerdos comerciales

Constituyen un aspecto esencial de la Política Comercial Común (PCC), a la que nos referiremos en el siguiente epígrafe, constituyendo uno de los ámbitos tradicionales de acción exterior comunitaria.

**CONTENIDO:** Los acuerdos comerciales versan sobre todas aquellas materias incluidas dentro de la PCC. Este ámbito material de la PCC ha sido interpretado ampliamente por parte del Tribunal de Justicia, lo cual ha tenido, paulatinamente, su reflejo en el texto de los Tratados.

**PROCEDIMIENTO.** Art. 207.3 TUE. Los acuerdos comerciales se regularán por el procedimiento general de conclusión de acuerdos internacionales, previsto en el art. 218 TFUE, introduciéndose como novedad la participación del PE en este tipo de acuerdos, aunque exclusivamente existe un deber de información.

**ALCANCE.** Los acuerdos comerciales pueden ser de carácter multilateral (por ejemplo, en el caso de la OMC) y bilaterales. Sin embargo, los acuerdos comerciales bilaterales se han ido sustituyendo por otros acuerdos con un contenido más amplio, en los que se incluyen aspectos como cooperación al desarrollo o cooperación técnica, económica y financiera.

En definitiva, la concepción amplia de la PCC y su configuración como competencia exclusiva de la UE ha determinado que los acuerdos comerciales constituyan un elemento esencial de la acción exterior de la UE.

### 3.2.2. Acuerdos de asociación. (Art. 217 TFUE).

CONCEPTO. Concepto jurisprudencial. El Tribunal de Justicia (*en su Sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86*), señala que un acuerdo de asociación es aquel que “establece vínculos particulares y privilegiados con un tercer Estado que, cuando menos parcialmente, debe participar en el régimen comunitario”.

FINALIDAD. En la práctica los acuerdos de asociación se han utilizado con los siguientes objetivos:

- Para establecer relaciones y alcanzar acuerdos con aquellos Estados que pueden llegar a ser miembros de la Unión.
- Celebrar acuerdos con países en vías de desarrollo, especialmente con aquellos con los que existen especiales vínculos históricos, culturales, políticos o económicos.
- Con el objetivo de establecer relaciones preferenciales con ciertos Estados, por ejemplo, en el caso de la Unión por el Mediterráneo.

## 3.3. Procedimiento de celebración de los acuerdos internacionales

En la actualidad, la UE cuenta con un procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales que presenta grandes similitudes con los procedimientos previstos en los ordenamientos estatales y que cuenta con las siguientes fases:

### 3.3.1. Negociación

PROCEDIMIENTO GENERAL. Art. 218.3 TFUE. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones y designará, según la materia sobre la que verse el acuerdo, al negociador o al jefe del equipo de negociación; persona a quien el Consejo podrá dictar las directrices que estime oportunas.

Aunque este artículo permite otras soluciones, en la práctica, será la Comisión o el Alto Representante (cuando el acuerdo afecte a materias incluidas en la PESCE), quienes encabecen las negociaciones en nombre de la UE.

EXCEPCIÓN. Art. 219.1 y 3 TFUE. Aquellos acuerdos internacionales que versen sobre el régimen monetario o el régimen cambiario, esto es, sobre la unión económica y monetaria. En este supuesto existe una obligación de consulta al Banco Central Europeo.

### 3.3.2. Intervención del Parlamento Europeo

Art. 218.10. El Parlamento Europeo será informado en las diferentes fases de celebración de los acuerdos internacionales.

Además, el PE interviene decisivamente a través de dos mecanismos: la aprobación y la consulta.

La **aprobación** del PE será necesaria en los siguientes supuestos: acuerdos de asociación, acuerdo de adhesión al CEDH, acuerdos que afecten de forma importante a los presupuestos de la Unión, acuerdos que den lugar a marcos institucionales específicos en materia de cooperación internacional y todos aquellos acuerdos internacionales que versen sobre materias en las que el PE tenga que intervenir en el procedimiento legislativo (tanto, en el caso del procedimiento legislativo ordinario, como extraordinario). Al no establecer nada al respecto el art.218, la mayoría necesaria para esta aprobación del PE será, según el art. 231, la mayoría de los votos emitidos. En el resto de los supuestos, según el art. 218. 6. b) TFUE, el PE será simplemente consultado pudiendo establecer el Consejo un plazo para ello, según la urgencia.

Esta actividad de control del PE no se extenderá a los acuerdos que versen sobre materias incluidas en la PESC y sobre los acuerdos que afecten a la PCC, caso en el que el PE simplemente será informado.

### 3.3.3. Control de legalidad previo de los acuerdos internacionales

Art. 218.11 TFUE. Procedimiento en virtud del cual un Estado miembro, el Parlamento, la Comisión o el Consejo podrán solicitar que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con los Tratados. Este mecanismo de control se trata de una función consultiva (y no jurisdiccional) del Tribunal de Justicia.

Este control sólo es admisible con carácter previo a la entrada en vigor del acuerdo internacional.

### 3.3.4. Conclusión de Acuerdos

Art. 218.2 y 5 TFUE. El Consejo autorizará la firma y celebrará los acuerdos internacionales y, en el caso que proceda, decidirá sobre su aplicación previa antes de su entrada en vigor.

Art. 218.8 TFUE. Regla general, según la cual se exige la mayoría cualificada del Consejo.

Excepcionalmente, será necesaria la unanimidad en los siguientes supuestos: cuando el acuerdo verse sobre una materia que requiera unanimidad en el ámbito interno, acuerdos de asociación, acuerdos de adhesión, acuerdos con los Estados candidatos a incorporarse a la UE y la adhesión al CEDH.

## 4. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

### 4.1. La Política Comercial Común (PCC)

MARCO NORMATIVO. Arts. 206 a 208 TFUE.

FUNDAMENTO. Desde los orígenes de las Comunidades, la PCC ha sido considerada como una competencia exclusiva de las Comunidades, debido fundamentalmente a que la

política comercial se ha venido configurando como el complemento imprescindible de la unión aduanera y de las normas sobre competencia necesarias para el correcto funcionamiento del mercado único interior.

**ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La regulación del Derecho Comunitario dista mucho de ser exhaustiva, por lo que el Tribunal de Justicia ha ido paulatinamente precisando el ámbito de aplicación y la naturaleza de la PCC, jurisprudencia que ha tenido su reflejo en el texto de los Tratados.

Según el art. 207.1 TFUE están incluidos en el ámbito de la PCC, los siguientes aspectos:

- Las modificaciones arancelarias.
- La celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, relativos al intercambio de mercancías y servicios.
- Los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial.
- Las inversiones extranjeras directas.
- Las medidas de liberalización comercial.
- La política de exportación.
- Las medidas de protección comercial.

**NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS EN MATERIA DE PCC (Artículo 3.1.e) TFUE).** Carácter exclusivo de las competencias de la UE en materia de PCC, lo cual ya había sido señalado por el Tribunal de Justicia.

Sin embargo, en realidad, nos encontramos con una *exclusividad matizada o mitigada*, ya que se admite la intervención de los Estados en los siguientes supuestos:

- Cuando exista una norma comunitaria que expresamente habilite a los Estados a adoptar normas comerciales.
- En aquellos supuestos en que los Estados participen en la financiación de instrumentos de política comercial.

**ADOPCIÓN DE ACUERDOS COMERCIALES (Art. 207.4 TFUE).** Para la celebración de acuerdos comerciales se seguirán las disposiciones generales para la celebración de acuerdos internacionales, teniendo presente que el PE simplemente será informado.

Con carácter general, se exige la mayoría cualificada en el seno del Consejo. Sin embargo, existen importantes excepciones, de tal forma que para la negociación y celebración de acuerdos comerciales se requerirá la unanimidad del Consejo, en los siguientes supuestos:

- Acuerdos que regulen los aspectos comerciales de la propiedad industrial e intelectual y las inversiones extranjeras directas.
- Acuerdos sobre el comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando perjudicar la diversidad cultural y lingüística de la UE.

- Acuerdos referentes a servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando puedan afectar gravemente a la organización nacional de tales servicios o a la responsabilidad de los Estados por la celebración de los mismos.

## 4.2. La cooperación al desarrollo

ORIGEN. Desde sus orígenes, las Comunidades Europeas contemplaban en los Tratados disposiciones sobre relaciones especiales con aquellos Estados con los que existan especiales vínculos históricos, culturales, políticos y económicos; esto es lo que la Cuarta Parte del Tratado de la CEE denominaba Asociación con los Países y Territorios de Ultramar. Estas normas constituyen el primer germen del sistema comunitario de cooperación al desarrollo.

DIFICULTADES. Con el objetivo de ir configurando una política comunitaria de cooperación al desarrollo se han tenido que superar dos dificultades importantes:

- De un lado, la ausencia de disposiciones específicas en los Tratados, más allá de las previsiones referidas a los Países y Territorios de Ultramar.
- De otro lado, los Estados trataban de seguir manteniendo sus propias políticas de cooperación estatales, como uno de los componentes esenciales y básicos de su política exterior.

A pesar de ello, la política de cooperación al desarrollo comunitaria ha ido evolucionando con dos líneas fundamentales: por un lado, la ampliación geográfica de los destinatarios de esta política de cooperación al desarrollo; por otro lado, el incremento progresivo de los fondos dedicados a las acciones de cooperación al desarrollo y la variedad de acciones emprendidas en este campo.

MARCO NORMATIVO. Capítulo I del Título III de la Quinta Parte TFUE, *“Cooperación al desarrollo”*.

NATURALEZA. Competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Tal y como establece el art. 208 TFUE: *“las políticas de cooperación para el desarrollo y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente”*. Este carácter compartido ha sido avalado por el Tribunal de Justicia (*Sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento c. Consejo, C-316/91, p.625*), que en su fundamento jurídico señala: *“que la competencia de la Comunidad en este ámbito no es exclusiva; los Estados miembros tienen derecho por tanto a contraer ellos mismos compromisos con Estados terceros, colectiva o individualmente, incluso conjuntamente con la Comunidad”*.

Las disposiciones de los Tratados, fundamentalmente, se centran en la coordinación entre las políticas de cooperación de la UE y las estatales, permitiéndose la posibilidad de que se emprendan acciones conjuntas. Además, se prevé la posibilidad de que los Estados contribuyan a la ejecución de programas de cooperación de la Unión, cuando fuese necesario.

INSTRUMENTOS. La articulación jurídica de la política de cooperación al desarrollo comunitaria no es uniforme, encontrándonos con normas autónomas y normas convencionales.

Las normas autónomas se adoptarán conforme al procedimiento legislativo ordinario.

Los acuerdos internacionales, contemplados en el art. 209.2 TFUE, se celebrarán de acuerdo con el procedimiento general previsto en el art. 218 TFUE (apartado 2.c) de la presente lección).

Como uno de los principales instrumentos de la Unión para la cooperación al desarrollo nos encontramos con el *Banco Europeo de Inversiones*, que a pesar de que quedó incorporado a los Tratados con la reforma de Maastricht, venía desarrollando su actividad con anterioridad; siendo su función principal la de contribuir a alcanzar los objetivos de la política de cooperación al desarrollo de la UE.

**OBJETIVOS.** Importantes novedades introducidas con el Tratado de Lisboa. Anteriormente, aparecían hasta cinco objetivos de la política de cooperación al desarrollo, mientras que el actual art. 208 TFUE contiene como objetivo único y principal *“la reducción y la erradicación de la pobreza”*.

Este objetivo se ve complementado con la *“cláusula de condicionalidad”*, la cual implica dos tipos de medidas: por un lado, acciones de carácter positivo encaminadas a favorecer el respeto a los principios democráticos y derechos fundamentales, y de otro lado, medidas de carácter negativo, que pueden suponer la reducción o suspensión de las ayudas (o de los acuerdos internacionales de cooperación) en los casos que los destinatarios de las ayudas violen tales principios democráticos y los derechos fundamentales.

**FINANCIACIÓN.** El Capítulo I del Título III de la Quinta Parte TFUE no contiene disposiciones específicas sobre la financiación de las políticas de cooperación al desarrollo. Sin embargo, al tratarse de una competencia compartida parece adecuado que la financiación de las acciones de cooperación al desarrollo sea conjunta entre los Estados miembros y la propia Unión. Además este carácter se ve reforzado con la posibilidad de que los Estados contribuyan, cuando sea necesario, a la ejecución de programas de cooperación comunitarios.

## 5. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

### 5.1. Orígenes y evolución

Tras varios intentos fallidos de que Europa tuviera una postura común ante algunos de los grandes problemas internacionales, que se centraron fundamentalmente en el ámbito de la defensa (Comunidad Europea de Defensa y la Unión Europea Occidental), las Comunidades Europeas quedaron como el único ámbito apropiado para que el Viejo Continente tuviera ciertas posiciones comunes en la esfera internacional.

Sin embargo, las Comunidades Europeas sólo se preocuparon de su dimensión exterior en la medida que ésta podía afectar al proceso de integración económica, de tal forma que no se abordaron ciertos aspectos comunes en determinados campos de las relaciones exteriores hasta que el proceso de integración económica no se había consolidado y no se había constatado la relevancia de las Comunidades Europeas en la Sociedad Internacional.

De este modo, fue la propia evolución del proceso de integración comunitario la que ocasionó, que en 1972, apareciera la Cooperación Política Europea, con el objetivo de coordinar las políticas exteriores nacionales con las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas.

El desarrollo de esta Cooperación Política Europea desembocó en la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), apareciendo por primera vez en el Tratado de Maastricht y convirtiéndose en una de los tres pilares sobre los que se asentaba la UE (junto con el pilar comunitario y la cooperación policial y judicial en materia penal).

En 1992, sin una base expresa en el texto de los Tratados, aparecieron las Misiones Petersberg, que constituyen la primera manifestación de una cooperación europea en materia de defensa y que posteriormente cristalizará en el Tratado de Ámsterdam de 1997, con la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como segmento específico incluido dentro del ámbito de la PESC.

Con el Tratado de Niza la PESC recibió un fuerte impulso y en el ámbito de la PCSD se desarrollaron capacidades efectivas, a pesar de lo cual no se produjeron modificaciones en sus aspectos esenciales.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han producido importantes cambios normativos e institucionales. No obstante, a pesar de la desaparición de la estructura basada en pilares y de la creación del Alto Representante, la PESC no ha visto modificado sus componentes esenciales, ya que sigue permaneciendo bajo una estructura intergubernamental, en la que los Estados siguen siendo los grandes protagonistas.

## 5.2. Marco normativo

Capítulo 2 del Título V del TUE. *“Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”*.

- Sección 1. *“Disposiciones comunes”*.
- Sección 2. *“Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”*.

## 5.3. Principios, objetivos y obligaciones de la PESC

**PRINCIPIOS.** Las actuaciones en el ámbito de la PESC estarán presididas por los siguientes principios: democracia y Estado de derecho, respeto a los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales, respeto a la dignidad humana, observancia de los principios de la Carta de Naciones Unidas y de las normas de Derecho Internacional; así como un fomento del multilateralismo en las relaciones internacionales.

**OBJETIVOS.** Las diferentes actuaciones comprendidas en el ámbito de la PESC deberán tener presente los siguientes objetivos:

- Defensa de los valores, de los intereses fundamentales, de la integridad y seguridad de la UE.

- Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como la prevención de conflictos internacionales.
- Promoción de la Democracia y de los Derechos Fundamentales.
- Fomento de la cooperación internacional, del libre comercio y de un desarrollo sostenible, que sea respetuoso con el medio ambiente.
- La erradicación de la pobreza y el apoyo humanitario en situaciones de catástrofe, ya sea de origen humano o natural.

#### OBLIGACIONES.

- **Obligaciones de carácter general:** Los Estados, con carácter general, están obligados a suministrar apoyo sin reservas a la PESC, respetar el principio de lealtad y solidaridad mutua y abstenerse de realizar acciones individuales que puedan perjudicar a la Unión.
- **Obligaciones específicas:** Estas obligaciones de carácter general, se materializan y concretan en las siguientes obligaciones específicas:
  - Obligación de información y de consulta mutua.
  - Coordinación de las actuaciones de los Estados en su participación en Organizaciones y conferencias internacionales.
  - Obligación de defender las posiciones comunes en aquellas Organizaciones Internacionales en las que no se encuentren representados todos los Estados miembros, así como mantener informados a los Estados miembros no representados.
  - Deber de cooperación de las misiones diplomáticas de los Estados miembros y de la UE, así como de las demás representaciones que pudieran existir.

## 6. ÁMBITOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

La delimitación del ámbito material de la PESC se trata de una tarea especialmente compleja por los siguientes motivos:

- No toda política exterior está incluida en el ámbito de la PESC, ni tampoco se puede realizar un paralelismo directo entre la PESC y la política exterior de los Estados.
- Los Tratados sólo contienen un conjunto de objetivos materiales de la PESC, así como la regulación de los procedimientos para que el Consejo Europeo sea el encargado de delimitar los ámbitos materiales que quedaran incluidos en la PESC (art. 26.1 TUE).

### 6.1. Delimitación material

Con el objetivo de precisar los ámbitos incluidos en la PESC, podemos realizar una delimitación de carácter negativo y otra de carácter positivo.

No quedarán incluidas en el ámbito de la PESC todas aquellas materias que forman parte de lo que hemos denominado “*acción exterior de la UE*”, es decir, aquellas materias de las relaciones exteriores sobre las que la UE ha asumido competencias.

Por el contrario, concretar las materias incluidas en la PESC es una tarea sumamente compleja, de tal forma que sólo cuando se produce un consenso entre los Estados miembros sobre que una determinada materia exterior presenta intereses generales para la Unión, ésta pasará a formar parte de la PESC. De tal forma, que es la práctica del Consejo Europeo la que ha establecido el marco general sobre el cual el Consejo toma las decisiones y ejecuta la PESC.

Por lo tanto, son dos los elementos necesarios para que un asunto quede incluido en el ámbito material de la PESC: que se trate de un asunto con relevancia exterior, con interés para la Unión y que sobre el mismo converjan las posturas de los Estados miembros.

## **6.2. Política Común de Seguridad y Defensa (Sección 2, Capítulo 2 del Título V TUE). “Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa”**

Art. 41.2 TUE. La Política Común de Seguridad y Defensa *forma parte de la PESC*, a pesar de que ha adquirido una identidad propia y específica dentro de este ámbito. La PCSD se define como “*la vertiente operativa*” de la PESC, que permite que la UE cuente con los medios civiles y militares necesarios, con el objetivo de: garantizar el mantenimiento de la paz, de contribuir a la prevención de conflictos internacionales y al fortalecimiento de la seguridad internacional; respetando los principios de la Carta de Naciones Unidas.

Además, la PCSD *implicará la definición progresiva de una política común de defensa, para lo cual se precisará la aprobación del Consejo Europeo por unanimidad* (art. 42.2. TUE).

Por tanto, la PCSD presenta los siguientes rasgos esenciales:

- El establecimiento de grandes objetivos estratégicos y la definición de objetivos políticos sobre capacidades militares y civiles en la gestión de crisis internacionales.
- La creación de estructuras civiles y militares permanentes.
- La puesta en marcha de operaciones militares propias de la UE.

### *6.2.1. Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en la PCSD*

- Importante y amplia reforma institucional, en sintonía con las reformas introducidas en la PESC, destacando la aparición de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- El Tratado de Lisboa aporta una auténtica naturaleza jurídica a la PCSD, incluyéndola en el TUE; ya que con anterioridad y desde su creación venían siendo los impulsos políticos del Consejo, los que venían articulando la PCSD.
- *Cláusula de asistencia mutua*. Art. 42.7 TUE. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le prestarán ayuda y asistencia técnica con todos los mecanismos a su alcance, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Dos precisiones acerca de esta cláusula de asistencia mutua. De un lado, esta cláusula debe entenderse sin perjuicio de las políticas de seguridad y defensa de los Estados miembros. De otro lado, esta cláusula respetará, en todo caso, los compromisos adquiridos por los Estados miembros de la OTAN, la cual seguirá siendo el fundamento de la defensa colectiva para los Estados miembros de la misma.

- Arts. 42.6 y 46 TUE. Cooperación reforzada en el ámbito de la PCSD, que en este contexto recibe el nombre de “*cooperación estructurada permanente*”. El art. 42.6 prevé que los Estados que hayan alcanzado unas capacidades militares más elevadas y que hayan llegado al acuerdo de realizar misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada en el ámbito de la UE, para lo cual será necesaria la decisión, por mayoría cualificada, del Consejo.

### 6.2.2. Aplicación práctica de la PCSD.

La paulatina configuración de una PCSD ha permitido que, durante la última década, la UE haya puesto en marcha 22 misiones, de las cuales 6 tenían naturaleza militar, 13 civil y 3 mixta.

Las misiones más características puestas en marcha en el ámbito de la PCSD, son las conocidas como *Misiones Petersberg*, las cuales constituyen el germen de la PCSD. Fue un acuerdo del Consejo de Ministros de las todavía Comunidades Europeas, de 1992, al margen de las previsiones contenidas en los Tratados, en el cual se reflejaba, por primera vez, la voluntad de llevar a cabo una cooperación intergubernamental en los asuntos de defensa. Posteriormente, con el Tratado de Ámsterdam estas misiones fueron reconocidas expresamente por los Tratados.

Las Misiones Petersberg cuentan con los siguientes objetivos, que van desde los más simples, hasta otros de mayor complejidad:

- Misiones humanitarias y de rescate.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de reestablecimiento de la paz.

## 7. LA ESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

### 7.1. Sistema institucional (Art. 13 del TUE)

Principio general de un “marco institucional único”. Sin embargo, en el ámbito de la PESC, este principio general debe ser matizado, ya que en realidad no existe un único marco institucional, por los siguientes motivos:

- El art. 257 TFUE consagra que el Tribunal de Justicia de la UE no será competente para pronunciarse sobre disposiciones relativas a la PESC, ni sobre los actos adoptados en base de misma.

- También existe una exclusión del control efectuado por parte del Tribunal de Cuentas sobre parte del presupuesto de la PESC. Según el art. 41 TUE, los gastos operativos, siempre que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y siempre que lo decida el Consejo por unanimidad, quedarán excluidos del presupuesto de la UE y, por tanto, del control del Tribunal de Cuentas.

El Consejo Europeo, el Consejo, el Alto Representante, la Comisión y el Parlamento Europeo conforman el marco institucional básico de la PESC.

### 7.1.1. El Consejo Europeo (art. 24.1 TUE)

Al Consejo Europeo y al Consejo les corresponde aplicar y definir la PESC. Entre las importantes funciones que el Consejo Europeo tiene atribuidas en este campo destacamos:

- Constituye el foro en el que los Estados abordan los asuntos que afectan a los aspectos más esenciales de la PESC, con el objetivo de alcanzar un enfoque común en estas materias (art. 32TUE).
- Determinar los objetivos e intereses estratégicos de la PESC, definiendo las orientaciones generales de la PESC, incluidos aquellos ámbitos que tengan repercusiones en el ámbito de defensa.
- El Consejo Europeo podrá decidir, por unanimidad, extender la regla de la mayoría cualificada a asuntos que, en principio, precisan ser aprobados por unanimidad (art. 31.3 TUE).
- El Consejo deberá decidir, por unanimidad, la introducción de una defensa común (art. 42.2 TUE).
- Además, el Consejo Europeo se configura como una instancia de apelación política, a la cual los Estados pueden acudir para manifestar su oposición a las decisiones adoptadas por mayoría cualificada (art. 31.2 TUE).

### 7.1.2. El Consejo.

El Consejo tiene atribuidas amplias e importantes funciones en el ámbito de la PESC, las cuales las podemos estructurar en:

A) Poderes decisorios y de iniciativa. Podemos destacar los siguientes:

- Junto con el Consejo Europeo, constituye el marco en el que los Estados miembros abordan cualquier asunto de la PESC, con el objetivo de adoptar un “enfoque común” (art.32 TUE).
- Aplica y define la PESC (art. 26.2 TUE), incluida la PCSD y las misiones de gestión de crisis (ART. 42.4 TUE).
- Adopta las decisiones por las que se establecen las acciones y posiciones de la UE (arts. 28 y 29 TUE), así como la efectiva aplicación de las mismas (art. 31.2 TUE).

- Decide sobre la celebración de acuerdos con terceros Estados y Organizaciones Internacionales (art. 37 TUE), así como la adopción de medidas restrictivas contra terceros Estados o personas físicas y jurídicas (art. 215 TFUE).
- Designación de representantes especiales para determinados asuntos de la PESC (art. 33 TUE).
- Determina cuando los gastos operativos de la PESC estarán excluidos del presupuesto comunitario y, por tanto, del control del Tribunal de Cuentas (art. 42.2 TUE).
- Decide sobre la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (art. 27.3 TUE).
- Decide sobre los dictámenes del Comité Político y de Seguridad (art. 38 TUE) y las preguntas y recomendaciones del Parlamento Europeo (art. 36 TUE).

B) Poderes de control.

- Junto la Comisión y asistidos por el Alto Representante, el Consejo velará por la coherencia del conjunto de las relaciones exteriores de la UE (art. 21.3 TUE).
- Velará, junto con el AR, por la efectiva aplicación de los principios de la PESC (art.24.3 TUE).
- Controla la aplicación de las misiones de gestión de crisis encargadas a un grupo de Estados (art. 44.2 TUE).

C) Poderes de ejecución. Al Consejo, con carácter general, le corresponde la adopción de decisiones sobre la aplicación de la PESC (art.26.2 TUE), incluida la vertiente específica de la PCSD.

### 7.1.3. *El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR)*

Se trata de una pieza clave en el sistema institucional comunitario en el ámbito de la PESC, que con su nueva denominación y funciones se trata de una de las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa.

El AR es nombrado por mayoría cualificada del Consejo Europeo, con la aprobación del Presidente de la Comisión.

Doble posición del AR en el complejo sistema institucional comunitario: preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es Vicepresidente de la Comisión, en la cual asume competencias sobre las relaciones exteriores y la coordinación de las mismas. Además el AR participará en los trabajos y reuniones del Consejo Europeo.

La función esencial del AR dotar a las relaciones exteriores de la UE de una cierta coherencia, objetivo por el cual le corresponde:

- Velar, junto con el Consejo, por la coherencia de las diferentes actuaciones exteriores de la UE (art. 26.2 TUE).

- Contribuir, con sus propuestas, a la elaboración y ejecución de la PESC (art.27.1 TUE).
- Dirigir el diálogo político de la Unión con terceros Estados y representar a la UE ante terceros Estados y en el seno de Organizaciones Internacionales (art. 27.2 TUE).
- La convocatoria extraordinaria del Consejo, bien de oficio, bien a instancia de un Estado miembro (art. 30.2 TUE).
- Proponer el nombramiento de representantes especiales, en aquellos casos en que sea necesario (art. 36 TUE).
- Fomentar la cooperación entre los Estados miembros en aquellas Organizaciones Internacionales en las que no esté representada la UE (art. 34 TUE).
- Proponer los fondos iniciales en las operaciones de gestión de crisis (art. 41.3 TUE).
- Dirigir las delegaciones de la UE ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales (art. 221 TFUE).

Para el ejercicio de todas estas funciones, el AR está asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior.

#### 7.1.4. La Comisión.

En el ámbito de la PESC, la Comisión no dispone de la misma posición que en el resto de los ámbitos del proceso de integración; fundamentalmente, debido a que se trata de una materia que sigue permaneciendo bajo una lógica intergubernamental.

Tras el Tratado de Lisboa se mejora relativamente la posición de la Comisión, debido, sobre todo, a la incorporación del AR como Vicepresidente de la Comisión. No obstante, ello no está exento de dificultades, ya que supone introducir un elemento intergubernamental en la Comisión, alterando la naturaleza de la misma.

Dentro de sus competencias y en colaboración con el Consejo, a la Comisión le corresponde velar por la coherencia del conjunto de actuaciones exteriores de la UE (art. 21.3 TUE).

La Comisión también desarrolla una importante labor en la gestión civil de crisis internacionales y mantiene importantes contactos con la Agencia Europea de Defensa, al abordar ciertos problemas incluidos en el ámbito de la PCSD (arts. 42.4 y 45.2 TUE).

Mayores dificultades nos encontramos en la labor de iniciativa que tiene atribuida la Comisión:

- La Comisión, junto al AR (aunque éste también podrá hacerlo en solitario) podrá presentar al Consejo cualquier sugerencia relacionada con la PESC, así como presentar una iniciativa al Consejo en este ámbito (art. 30 TUE).
- La Comisión junto con el AR (conjuntamente) podrán plantear al Consejo, la interrupción o reducción de las relaciones económicas y financieras con terceros Estados (art. 215.1 TFUE).

- El art. 218.3 TFUE dispone que la Comisión o el AR podrán recomendar al Consejo la apertura de negociaciones de un acuerdo internacional, que se refiera única o mayoritariamente a la PESC.
- Según el art. 220 TUE es a la Comisión y al AR a quienes les corresponde velar por la cooperación con Naciones Unidas (y sus organismos especializados), con el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE.

#### 7.1.5. El Parlamento Europeo

Las funciones del PE, en el ámbito de la PESC, son ciertamente limitadas, tratándose, fundamentalmente, de actividades de control de carácter político.

- El PE tiene derecho a ser informado, periódicamente, por el AR de los principales aspectos y objetivos de la PESC, debiéndose tener en cuenta sus opiniones (art. 36 TUE).
- El PE también será consultado en la celebración de acuerdos internacionales que afecten a la PESC (art. 218.6.b).
- El PE podrá formular preguntas y recomendaciones al Consejo y al AR.
- Dos veces al año, se desarrolla en el PE un debate en el que se analizan los progresos existentes en materia de PESC, incluida la vertiente de la PCSD.

**El servicio europeo de acción exterior (SEAE).** La creación del SEAE está contemplada en el art. 27.3 TUE y su efectiva creación se produjo por parte del Consejo de Asuntos Generales el 26 de Julio de 2010, para lo cual también se precisó la aprobación del PE. A pesar de que no se trata de una institución comunitaria, desempeña unas funciones esenciales en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE, con la finalidad de conseguir los objetivos previstos en los Tratados, asistiendo al AR para la consecución de las funciones asignadas al mismo.

Para cumplir con estas funciones el SEAE trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará integrado por funcionarios de los servicios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal de los servicios diplomáticos estatales.

## 7.2. La adopción de decisiones en el marco de la PESC

La PESC cuenta con complejo y original proceso de toma de decisiones, que viene determinado por la búsqueda de un complejo equilibrio entre: la regla de la unanimidad, que es la regla general en este ámbito y la propia de un sistema de cooperación, y la regla de la mayoría, que es una excepción en la PESC y la propia de un sistema de integración.

A) REGLA GENERAL. Art. 31.1 TUE. La unanimidad, tanto en el ámbito del Consejo Europeo, como del Consejo.

B) EXCEPCIÓN. Se aplicará la regla de la mayoría cualificada en los siguientes supuestos:

- Aquellas decisiones por las que se establezcan acciones o posiciones de la Unión y que se encuentren fundadas en una previa decisión del Consejo Europeo, que determina intereses y objetivos estratégicos en el ámbito de la PESC.
- Aquellas decisiones por las que se acuerde una postura o acción de la UE a propuesta del AR y cuando se trate de dar respuesta a una petición previa que el Consejo Europeo le haya dirigido.
- Aquellas decisiones que se limiten a aplicar acciones o posiciones de la UE, que ya estaban previamente fijadas.
- Nombramiento de Representantes especiales de la UE.
- La celebración de acuerdos internacionales.

Por el contrario, la regla de la mayoría cualificada no será aplicable en los siguientes supuestos:

- Cuando las decisiones adoptadas puedan incidir sobre cuestiones de defensa o de carácter militar, las cuales se encuentran sujetas a la regla de la unanimidad.
- La decisión de celebrar acuerdos internacionales, cuando éstos afecten a materias que en el ámbito interno precisen de la unanimidad para adoptar decisiones.

C) LA REGLA DE LA MAYORÍA DE LOS ESTADOS QUE COMPONEN EL CONSEJO. Sólo será aplicable a los asuntos de procedimiento. Sin embargo, al no estar completamente precisado cuáles son aquellas cuestiones que son consideradas como de procedimiento, se hace necesario que, en algunos supuestos, el Consejo determine, por unanimidad, cuáles son las cuestiones de procedimiento y, por tanto, a las que se aplicará esta regla que exige la mayoría de los Estados que componen el Consejo para la adopción de una decisión.

**Cláusula de cierre. Art. 31.3 TUE.** Permite que el Consejo Europeo, por unanimidad, decida extender la regla de la mayoría cualificada a materias para las cuales no estaba inicialmente prevista.

**La regla de la abstención constructiva. Art.31.1. TUE.** Se trata de una cláusula que introduce cierta flexibilidad en la regla de la unanimidad.

La abstención constructiva permite que la abstención de uno o varios Estados no impidan la adopción de decisiones que debían ser tomadas conforme a la regla de la unanimidad. La consecuencia directa de la aplicación de esta cláusula es que el Estado o Estados que se hayan abstenido permiten la adopción de la decisión, aunque a ellos no les sea aplicable. Hay que tener presente que si los Estados que manifiestan su abstención representan un tercio de los Estados miembros y un tercio de la población, la decisión no se adoptará.

El Estado o Estados que manifiesten su abstención se comprometen a no realizar actuaciones que puedan perjudicar la decisión adoptada por los demás Estados y éstos están obligados a respetar la decisión adoptada por los Estados que manifestaron su abstención.

## 8. CONCLUSIONES

En definitiva, a pesar de establecer ciertos criterios y principios comunes y uniformes (en el Capítulo 1 del Título V TUE), tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se sigue manteniendo la dualidad en el tratamiento de las relaciones exteriores de la UE: de un lado, la PESC y, de otro lado, todos aquellos ámbitos de la política exterior que han quedado incluidos en el proceso de integración y sobre los que las instituciones comunitarias ejercen sus competencias; lo cual supone importantes diferencias en la planificación, en la adopción de decisiones y en la ejecución de políticas en uno y otro campo.

## 9. PRÁCTICA

***Dictamen 1/76 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de abril de 1977, sobre el Proyecto de Acuerdo relativo a la creación de un Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior.***

El 15 de septiembre de 1976, el Tribunal de Justicia recibió una solicitud de Dictamen presentada por la Comisión de las Comunidades Europeas en virtud del párrafo 2º del art. 228 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (actual art. 218.11 TFUE).

### RAZONAMIENTOS DEL TRIBUNAL

1. El objeto del sistema establecido por el Proyecto de Acuerdo y expresado en sus Estatutos adjuntos es racionalizar la situación económica del sector de la navegación interior, en una región en la que el transporte por vía navegable es de especial importancia dentro de la red de todo el transporte internacional. Tal sistema es, sin duda, un factor importante en la Política Común de transportes, prevista en el artículo 3 del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Para aplicar esta Política, el artículo 75 del Tratado insta al consejo a fijar (en función del procedimiento establecido) normas comunes aplicables a los transportes efectuados desde el territorio de uno o varios Estados miembros.
2. Sin embargo, en este caso es completamente imposible lograr el objetivo perseguido mediante el establecimiento de normas comunes, debido a la tradicional participación de un tercer Estado, Suiza, en la navegación por las principales vías navegables en cuestión, que están sujetas al sistema de libertad de navegación establecido por acuerdos internacionales de tiempo atrás.
3. El poder de la Comunidad de concluir el Acuerdo analizado no aparece expresamente en el texto de los Tratados. Sin embargo, el Tribunal ya ha tenido ocasión de indicar que la autorización para firmar compromisos internacionales puede no sólo presentarse a través de una autorización expresa por el Tratado, sino que igualmente puede fluir del contenido implícito de sus disposiciones. El Tribunal ha concluido en otras ocasiones, que siempre que el Derecho Comunitario haya creado para las Instituciones de la Comunidad poderes dentro de su sistema interno con el propósito de alcanzar un objetivo específico, la Comunidad tiene autoridad para celebrar los compromisos

internacionales necesarios para el logro de ese objetivo, incluso en ausencia de una disposición expresa en ese sentido.

4. Esto es particularmente así en todos los casos en los cuáles el poder interno se ha utilizado para adoptar las medidas destinadas a alcanzar objetivos comunes. Aunque las medidas internas sólo sean adoptadas una vez que el acuerdo internacional ya sea aplicable (como es el presente caso), el poder de obligar a la Comunidad frente a terceros Estados de manera implícita de las disposiciones de los Tratados y en la medida en que la participación de la Comunidad en el acuerdo internacional es, como en este caso, necesario para lograr los objetivos comunes.

(...)

**Preguntas:**

- ¿En qué consiste y cuál es el objetivo del procedimiento iniciado y que resuelve en este caso el Tribunal de Justicia? ¿Dónde aparece regulado actualmente?
- ¿Por qué la resolución el Tribunal adopta la forma de Dictamen? ¿Qué valor tienen este tipo de resoluciones?
- ¿Cuál es la vía de atribución de competencias a favor de las Comunidades que aparece consagrada en este Dictamen y que ya había sido enunciada anteriormente por parte de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas? ¿Ha tenido plasmación posterior de forma expresa en el texto de los Tratados? ¿En caso afirmativo, en qué forma?
- ¿Establece el Tribunal de Justicia límites a la aplicación de esta teoría? ¿En caso afirmativo, especifique cuáles son?

**10. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN**

Conteste a las siguientes preguntas:

1. Explique brevemente cuál es la relación existente entre los diferentes cauces de atribución de competencias exteriores a la UE y que consecuencias se desprenden de ello.
2. ¿Cuál es el límite que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido a la aplicación de la teoría de las competencias implícitas como mecanismo de atribución de competencias a la UE en materia exterior?
  - a) No existe ningún límite, se puede acudir a esta vía siempre que las instituciones comunitarias lo estimen conveniente.
  - b) Que se trate de una materia novedosa en el campo de las relaciones exteriores.
  - c) Que la atribución de competencias a favor de la UE sea necesaria para alcanzar un objetivo que figure en los Tratados.
  - d) Ninguna de las anteriores es correcta.

3. ¿En cuál de las siguientes materias no es necesaria la aprobación del Parlamento Europeo para que la Unión Europea pueda celebrar un Tratado Internacional?
  - a) Un acuerdo sobre exportaciones e importaciones.
  - b) La adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
  - c) Un acuerdo que suponga una fuerte inversión por parte de la UE, repercutiendo ampliamente sobre el presupuesto comunitario.
  - d) Un acuerdo de adhesión de nuevos Estados miembros a la UE.
4. Exponga, con carácter general, cuáles son las principales diferencias entre los acuerdos comerciales y los acuerdos de asociación.
5. Defina, sucintamente, cuál es la naturaleza de las competencias de la Unión en materia de Política Comercial.
6. ¿Qué influencia tiene la llamada cláusula de *condicionalidad* sobre la política de cooperación al desarrollo de la UE?
  - a) No tiene ninguna influencia, ni en este ámbito, ni en ningún otro campo de las relaciones exteriores de la UE.
  - b) Obliga a los receptores de los programas de cooperación al desarrollo comunitarios a defender las mismas posturas que la UE en la esfera internacional.
  - c) Trata de impulsar el respeto a los principios democráticos y a los Derechos Humanos.
  - d) Obliga a los Estados destinatarios de las políticas de cooperación comunitarias a mantener relaciones comerciales con la UE.
7. Explique brevemente las diferencias existentes entre la cláusula de solidaridad y la cláusula de asistencia mutua.
8. Dentro del complejo marco institucional de la UE, ¿cuáles son las instituciones que desarrollan un papel destacado y decisivo en el ámbito de la PESC?
  - a) El Consejo Europeo, el Consejo y el Alto Representante.
  - b) La Comisión y el Parlamento Europeo.
  - c) El Parlamento y el Consejo.
  - d) La Comisión y el Consejo.
9. Defina qué son las Misiones Petersberg y cuáles son sus principales objetivos.
10. La regla de la abstención constructiva del art. 31.1 TUE, implica las siguientes consecuencias jurídicas:
  - a) Supone un reforzamiento de la regla de la unanimidad en materia de PESC.
  - b) Permite suavizar la regla de la unanimidad, al permitir que decisiones no adoptadas por unanimidad y con la abstención de ciertos Estados, sean vinculantes para todos los Estados miembros.
  - c) Permite suavizar la regla de la unanimidad, al permitir que decisiones no adoptadas por unanimidad y con la abstención de ciertos Estados, sean vinculantes para aquellos Estados que manifestaron su conformidad con la decisión adoptada.
  - d) Se trata de una regla que permite flexibilizar la unanimidad en materia de PESC, pero que no presenta ningún tipo de limitaciones.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA MARTÍN, F. “La Política europea de Seguridad y Defensa”, en “..La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Marzo 2010.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.J. “La Unión Europea: desafíos para su política exterior”; Anuario 2008-2009, Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ, Icaria, Barcelona, 2008.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. “La cooperación al desarrollo de la UE”, Revista de Derecho de la Unión Europea, Nº. 9, 2005, pp. 163-193.
- GARCÍA DE QUEVEDO, J.C. “Implicaciones del Tratado de Lisboa sobre la Política Comercial Comunitaria”; Información Comercial Española, Revista de Economía: *El comercio internacional, como motor de la recuperación*, Nº. 851; Noviembre- diciembre 2009.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N. “¿Quién dijo que desaparecieron los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 393 ss.
- GRANELL F. “La coopération au développement de la Communauté Européenne”, Institut d’Etudes Européennes de l’Université de Bruxelles (Collection Commentaire J.Megret), 2005.
- Guía de la Comisión Europea sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina, Actualizada 2010.
- HERRERO DE LA FUENTE, A.A. y CORRAL SUÁREZ M., “La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, Revista de derecho de la Unión Europea, Nº. 16, 2009, pp. 11-70.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, J.D.: “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, Tecnos, 6º Edición, 2010.
- MATÍA SACRISTÁN A., “El Tratado de Lisboa en el proceso de construcción europea”; Boletín de Información del Ministerio de Justicia, Nº. 2058, 2008, pp. 1023-1036.
- URREA CORRES, M. de O: “Los nuevos instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa”, en “La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Marzo 2010.



# TEMA AUXILIAR 1

## EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO

Profa. Dra. María Salvador Martínez

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA
3. REGULACIÓN
4. ESTATUTO
5. FUNCIÓN Y COMPETENCIAS
  - 5.1. Investigación de reclamaciones sobre mala administración
  - 5.2. Presentación de informes anuales
6. CONCLUSIONES
7. PRÁCTICAS
8. PALABRAS CLAVE
9. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

El Defensor del Pueblo europeo es una figura que responde al objetivo de establecer nuevas garantías para el ciudadano europeo frente a las instituciones y organismos comunitarios.

La referencia para la creación de esta figura han sido los Defensores del Pueblo nacionales, cuyo primer exponente fue el *Ombudsman* que estableció la Constitución sueca de 1809. Desde entonces, los rasgos principales que han caracterizado a esta figura a nivel nacional son:

- Se crean para suplir las carencias y limitaciones que presentan los mecanismos tradicionales de control de la actividad de la Administración Pública, ya que ésta se ha convertido en una estructura compleja, poderosa y claramente interventora.
- Es un comisionado parlamentario; es decir, es una figura claramente vinculada al Parlamento, tanto en su elección como en la dación de cuentas, aunque dotada de un privilegiado estatuto de independencia para el ejercicio de sus funciones.
- Supervisa la actividad de la Administración, para lo cual dispone de amplios poderes de investigación, y actúa tanto a instancia propia como en respuesta a las quejas de los ciudadanos.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La creación del Defensor del Pueblo en la Unión Europea se produjo en 1992, tras dos décadas de debates sobre la conveniencia de introducir esta figura en la estructura institucional comunitaria.

- Las primeras iniciativas se presentaron en los años setenta, pero las instituciones comunitarias rechazaron esas propuestas. En los años ochenta se avanzó a partir de nuevas iniciativas al respecto, aunque la Comisión siguió manteniendo que, ante hipotéticas infracciones del derecho comunitario, los ciudadanos podían acudir a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y a la propia Comisión, por lo que no era necesario crear un Defensor del Pueblo.
- Finalmente, en la década de los noventa, cuando surgió la idea de la “ciudadanía europea”, se consideró necesario establecer mecanismos de garantía de los derechos especiales de los ciudadanos europeos. De este modo, el Defensor del Pueblo nació vinculado a la idea de la ciudadanía europea; así, el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), de 1992, reconoció el derecho de todo ciudadano de la Unión a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo en relación con casos de mala administración en la actuación de las instituciones u órganos comunitarios (art. 8D). El Tratado recogió los rasgos esenciales de la nueva figura: elección por el Parlamento Europeo, independencia en el ejercicio de sus funciones, ámbito de competencias y elementos básicos del procedimiento de actuación, y estableció que el Parlamento aprobaría el Estatuto del Defensor del Pueblo, en el que se desarrollaría su régimen jurídico.
- Posteriormente los Tratados de Ámsterdam y Niza no introdujeron ninguna novedad. El Tratado de la Constitución Europea, que no llegó a entrar en vigor, reconocía el derecho a recurrir al Defensor del Pueblo en varios lugares de su articulado (como derecho de los ciudadanos europeos, en el art. I-10.2; como derecho de todo ciudadano y de toda persona con residencia europea a reaccionar ante los casos de mala administración, en el art. II-103; y vinculado al derecho a una buena administración en el art. II-101). Finalmente, el Tratado de Lisboa tampoco ha incorporado ninguna novedad al respecto.

## 3. REGULACIÓN

- Art. 6 del Tratado de la Unión Europea (que remite a la Carta de Derechos Fundamentales, en la que se reconoce el derecho a una buena administración –art. 41- y el derecho a someter al Defensor del Pueblo los casos de mala administración –art. 43-); y art. 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (que establece los elementos esenciales del régimen jurídico del Defensor del Pueblo)
- Estatuto del Defensor del Pueblo, aprobado por Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 (modificado por Decisiones de 14 de marzo de 2002 y 18 de junio de 2008).

- Decisión del Defensor del Pueblo sobre disposiciones de aplicación, de 8 de julio de 2002 (modificada por las Decisiones posteriores de 5 de abril de 2004 y 3 de diciembre de 2008).
- Reglamento del Parlamento Europeo de diciembre de 2009, arts. 204 a 206 y Anexo VII (XX).

#### 4. ESTATUTO

##### *Elección*

El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento Europeo. Al inicio de cada Legislatura el Presidente de la Cámara realiza una convocatoria en el DOUE y fija un plazo para la presentación de candidaturas. Cada candidatura debe contar con el apoyo de 40 diputados, como mínimo, que sean nacionales de, al menos, dos Estados miembros. Cada diputado podrá apoyar únicamente una candidatura.

Los candidatos deben reunir determinadas condiciones:

- tener la ciudadanía de la Unión
- estar en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos
- ofrecer plenas garantías de independencia
- reunir las condiciones requeridas en su país de origen para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales o poseer experiencia y competencia notorias para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo

Las candidaturas se someten a votación en el pleno del Parlamento Europeo, siempre que haya quórum (la mitad como mínimo de los miembros de la cámara) y será elegido aquél que obtenga la mayoría de los votos emitidos mediante votación secreta.

##### *Duración del mandato*

El Defensor del pueblo es elegido para toda la legislatura y su mandato es renovable. En el caso de que se produzca un cese anticipado, el nuevo Defensor del Pueblo ocupará el cargo sólo el tiempo que reste hasta el final de la legislatura.

El hecho de que el mandato del Defensor del Pueblo coincida siempre con el del Parlamento podría mermar la independencia de aquél y podría exponerle a mayores presiones por parte de los grupos políticos que si esos mandatos no coincidiesen, como ocurre en el caso de otros Defensores del Pueblo nacionales.

##### *Cese*

Las causas de cese son: el fin de la legislatura, renuncia voluntaria, fallecimiento o destitución.

De ellas, la única que merece alguna explicación adicional es la relativa a la destitución. El Tratado prevé que una décima parte de los diputados del Parlamento podrá solicitar la destitución

del Defensor del Pueblo si éste deja de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o comete una falta grave. Cuando se solicite la destitución, la Comisión del Peticiones del Parlamento decidirá por mayoría si hay motivos fundados y, finalmente, el Parlamento decidirá sobre la solicitud de destitución mediante votación secreta. Si éste se pronuncia a favor de la destitución, el Presidente de la cámara pedirá al Tribunal de Justicia que destituya al Defensor del Pueblo si considera que es procedente. Se trata, por tanto, de una competencia compartida entre el Parlamento, órgano que elige al Defensor del Pueblo, y el Tribunal de Justicia, órgano jurisdiccional y, en este caso, garante de la independencia del Defensor del Pueblo.

### *Independencia personal*

Para garantizar la independencia personal del Defensor del pueblo se han establecido las siguientes medidas:

- Actúa siempre libre de instrucciones de cualquier institución
- Durante su mandato no puede desarrollar otras funciones públicas ni actividades profesionales

## **5. FUNCIÓN Y COMPETENCIAS**

### **5.1. Investigación de reclamaciones sobre mala administración**

El Tratado establece que el Defensor del Pueblo está facultado para recibir reclamaciones relativas a casos de mala administración, instruir esas reclamaciones, realizando las investigaciones que considere oportunas, e informar al respecto al Parlamento Europeo y a las instituciones afectadas. Sin embargo, carece de legitimación procesal para activa para recurrir ante el Tribunal de Justicia, como sí tienen algunos de sus homólogos nacionales para hacerlo ante distintos tipos de tribunales nacionales.

### *Legitimados para presentar reclamaciones*

- Cualquier ciudadano de la Unión, o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.
- No obstante lo anterior, una queja presentada por una persona que carezca de nacionalidad o residencia puede llegar a ser investigada ya que el Tratado también permite al Defensor del Pueblo actuar por iniciativa propia
- También es posible presentar la reclamación indirectamente a través de un miembro del Parlamento Europeo, aunque es lógico pensar que los ciudadanos prefieran el acceso directo al Defensor del Pueblo

### *Sujetos contra cuyos actos se puede presentar la reclamación*

- Las instituciones, organismos y órganos de la Unión, interpretados éstos es un sentido amplio, de modo que incluyan todos los creados por los Tratados y por la legislación comunitaria.

- No cabe presentar reclamaciones contra: actos del Tribunal de Justicia producto del ejercicio de su función jurisdiccional; actos de instituciones u órganos de los Estados miembros, aunque se refieran a asuntos de la Unión Europea o de derecho comunitario; actividades de los Tribunales o de los Defensores del Pueblo nacionales; actos de empresas o particulares.

#### *Actos contra los que se puede presentar una reclamación*

El Tratado establece que podrán presentarse reclamaciones en casos de “mala administración” en la actividad de las instituciones comunitarias, pero no define en qué consiste esa “mala administración”. Se trata del concepto que se utiliza en el ordenamiento jurídico británico, en el que el Defensor del Pueblo tiene unos caracteres algo diferentes a los que presenta esta misma institución en la mayoría de los Estados del continente europeo, ya que allí actúa ante los “casos de mala administración”, en lugar de actuar en “casos de lesión de derechos fundamentales”, como ocurre, por ejemplo, en nuestro país.

Para concretar el concepto de “mala administración” podemos acudir a la Carta de Derechos Fundamentales (art. 41), en la que se reconoce un derecho a la buena administración que se concreta en:

- Derecho a que los asuntos se traten de forma imparcial y equitativa, y en un plazo razonable
- Derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente
- Derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto a la confidencialidad y el secreto profesional y comercial
- Derecho a la motivación de las decisiones
- Derecho a la reparación de los daños causados por la Unión Europea (sus instituciones y agentes en el ejercicio de sus funciones)
- Derecho a dirigirse a las instituciones en cualquiera de las lenguas de los tratados y a ser contestado en esa misma lengua

Además, el propio Defensor del pueblo ha contribuido a la determinación del contenido de este concepto (“mala administración”) a través de diversas actuaciones:

- Ha definido la mala administración afirmando que ésta se produce cuando un organismo no actúa de acuerdo con las normas jurídicas (tratados o legislación comunitaria) o con los principios jurídicos a los que debe atenerse, entre los cuales, obviamente, se incluye el respeto a los derechos fundamentales (Informes del Defensor del Pueblo de 1995 y 1997).
- Ha especificado que la mala administración puede manifestarse a través de muy diferentes tipos de actuaciones, tales como: irregularidades administrativas, omisiones, abusos

de poder, negligencia, procedimientos ilícitos, injusticias, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminación, retrasos injustificados, falta de información o negativa a facilitar información.

- La elaboración del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, en el que se establecen los principios que deben respetar las instituciones y organismos comunitarios en su actuación.

#### *Presentación de la reclamación*

El procedimiento de presentación es muy flexible y, además, gratuito.

- La reclamación puede formularse por escrito, en cualquiera de las lenguas reconocidas por el Tratado, utilizando un formulario que facilita la Secretaría del Defensor del Pueblo. La reclamación puede hacerse llegar por correo (postal o electrónico) o por fax.
- El Estatuto del Defensor del Pueblo exige que se presente en un plazo de dos años desde que se tuvo conocimiento de los hechos, pero la aplicación estricta de este requisito es discutible e incluso inoperante.
- La reclamación debe incluir con claridad el acto objeto de la misma, y la identidad del reclamante, aunque el Defensor del Pueblo podrá clasificarla como confidencial si lo considera necesario.

#### *Admisión de la reclamación*

Recibida la reclamación, el Defensor del Pueblo informa de la reclamación a la institución u órgano afectado y decide sobre la admisibilidad de la misma, para lo cual puede solicitar información adicional al reclamante. La mayoría de las inadmisiones se producen porque los actos no son reclamables ante el Defensor del Pueblo, casi siempre porque son actos de autoridades nacionales.

#### *Investigación de la reclamación*

De acuerdo con su Estatuto, el Defensor del Pueblo dispone de amplios poderes de investigación, con el único límite de que no puede investigar hechos que sean, o vayan a ser, objeto de un proceso jurisdiccional. Por lo demás:

- Tiene pleno acceso a los documentos que se encuentren en poder de las instituciones y órganos comunitarios, los cuales están obligados a facilitarle en un plazo razonable de tiempo la información solicitada, e, incluso, puede hacer copias del expediente completo o de los documentos que necesite.
- Este derecho también le permite, cuando sea necesario, acceder a la información de los Estados miembros, que están obligados a facilitársela.
- Los funcionarios y agentes de la UE están obligados a prestar declaración cuando lo solicite el Defensor del Pueblo.

- Puede pedir a las instituciones y organismos que tomen las medidas necesarias para ayudarle en sus investigaciones, y puede solicitar estudios o peritajes si lo considera necesario.
- Por último, si no recibe la asistencia que necesita, el Defensor del Pueblo puede informar de ello al Parlamento Europeo para que realice las gestiones oportunas.

### *Resolución de la investigación*

- Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración lo pondrá en conocimiento de la institución u organismo interesado, que dispondrá de tres meses para exponer su posición. Posteriormente, remitirá un informe al Parlamento Europeo y a la institución u organismo afectado, e informará al reclamante del resultado de las investigaciones.
- El Defensor del Pueblo siempre buscará, junto con la institución afectada, una solución amistosa que elimine el supuesto de mala administración y dé satisfacción al demandante. Si no es posible remediar la mala administración, el Defensor del Pueblo puede enviar un “comentario crítico” a la institución para que evite este tipo de actuaciones en el futuro. También puede enviarle un informe en el que realice “recomendaciones”, informe al que la institución debe responder en tres meses dando cuenta de las medidas adoptadas para ejecutar esas recomendaciones; si no fuera así, el Defensor del Pueblo puede dirigirse al Parlamento para que éste actué, incluso incoando una acción ante el Tribunal de Justicia por la omisión de la recomendación.
- Si tuviera conocimiento de hechos constitutivos de delito, los notificará a las instituciones nacionales competentes, así como, en su caso, a la institución comunitaria a la que pertenezca el funcionario o agente afectado.

## **5.2. Presentación de informes anuales**

El Tratado también establece que el Defensor del Pueblo presentará anualmente un informe sobre el conjunto de sus actividades y, especialmente, sobre el resultado de sus investigaciones, como forma de dación de cuentas ante al Parlamento que lo nombró.

Este Informe anual es objeto de debate en la Comisión de Peticiones del Parlamento y posteriormente en el Pleno, en el que el Informe del Defensor del Pueblo se aprueba mediante Resolución. A ella se incorporan tanto la valoración que haya hecho el Parlamento de dicho Informe, como las peticiones concretas, dirigidas a las instituciones y organismos comunitarios, que se consideren necesarias para que se apliquen las recomendaciones del Defensor del Pueblo y se tengan en cuenta sus observaciones.

Con todo, la eficacia de estos informes depende de la repercusión pública que tengan sus recomendaciones y observaciones críticas, especialmente a través de los medios de comunicación.

## 6. CONCLUSIONES

El Defensor del Pueblo es una figura introducida por el Tratado de la Unión Europea de 1992 cuya tarea es la de recibir e investigar reclamaciones de los ciudadanos europeos sobre actuaciones de las instituciones y organismos comunitarios que se consideren actos de “mala administración”, entre los que se incluyen todos aquellos que supongan lesión de un derecho fundamental.

El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento Europeo, ante el que también da cuenta de sus investigaciones, pero tiene un estatuto específico que le garantiza la independencia necesaria para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, para ello disfruta de amplísimas facultades de investigación, que le permiten resolver las reclamaciones que se le presenten, así como inspeccionar aquellos casos que, de oficio, él considere oportuno.

## 7. PRÁCTICA

Redacte una reclamación para presentarla ante el Defensor del Pueblo europeo. Para ello debe plantear un supuesto que cumpla todos los requisitos necesarios: características de la persona que presenta la reclamación, descripción del acto contra el que se reclama, organismo autor del acto, motivo por el que se considera que el acto permite actuar ante el Defensor del Pueblo, etc.

## 8. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. El Defensor del Pueblo es una figura
  - a) Creada por el Parlamento Europeo
  - b) Creada por el Tratado de la Comunidad Europea
  - c) Creada por el Tratado de la Unión Europea
2. El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento Europeo, institución de la que es comisionado; recibe de él órdenes e instrucciones, y, como dación de cuentas, le presenta los resultados de sus investigaciones, así como un informe final
  - a) correcto
  - b) incorrecto
3. El Defensor del Pueblo puede ser cesado por
  - a) Por el Parlamento Europeo
  - b) Por el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia
  - c) Por ninguna institución

4. Puede presentar una reclamación cualquier ciudadano nacional de un Estado miembro
  - a) correcto
  - b) incorrecto
5. ¿Se pueden presentar reclamaciones contra actos del Tribunal de Justicia?
  - a) No, nunca
  - b) Si, siempre
  - c) Solo en determinados casos
6. ¿Qué es un acto de mala administración?
7. ¿Qué puede hacer el Defensor del Pueblo cuando ha confirmado un caso de mala administración?

## 8. PALABRAS CLAVE

Defensor del Pueblo

Garantía de los Derechos fundamentales

Ciudadanía europea

Mala administración

## 9. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

El trabajo más completo sobre el Defensor del Pueblo es el publicado por MELLADO PRADO, P.: "El Defensor del Pueblo Europeo. Quince años después", en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 26, 2010, p.189.

De forma complementaria se pueden consultar:

FERRER JEFFREY, B.: "Presente y futuro del Defensor del Pueblo Europeo, guardián de la buena administración", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 3, 2002, p. 350.

GIL-ROBLES, A.: "El Defensor del Pueblo Europeo. De la utopía a la esperanza", en AAVV: *Los derechos del europeo*, Cyan, Madrid, 1993, p. 224.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.: "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea", en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D, nº 19 de enero de 1993, p. 180.

RUIZ FRANCÉS, A.: "El Defensor del Pueblo de la Unión Europea", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 17, 1997, p. 98.



# TEMA AUXILIAR 2

## OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UE

ANA GIMÉNEZ-GUERVÓS PÉREZ<sup>1</sup>

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
  - 2.1. Caracteres
  - 2.2. Composición
  - 2.3. Órganos internos
  - 2.4. Funciones
3. EL COMITÉ DE LAS REGIONES
  - 3.1. Caracteres
  - 3.2. Composición
  - 3.3. Órganos internos
  - 3.4. Funciones
4. EL BANCO CENTRAL EUROPEO
  - 4.1. Naturaleza y caracteres
  - 4.2. Composición y órganos
  - 4.3. Competencias
  - 4.4. Las Relaciones del BCE con el Comité Económico Financiero
5. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES
  - 5.1. Caracteres
  - 5.2. Composición y órganos
  - 5.3. Funciones
  - 5.4. Las relaciones del Banco Europeo de Inversiones con el Fondo Europeo de Inversiones
4. CONCLUSIONES
5. PRÁCTICA DEL TEMA
6. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
7. PALABRAS CLAVE
8. BIBLIOGRAFÍA

1. Ana Giménez-Guervós Pérez obtuvo la beca de colaboración asociada al proyecto de elaboración de los materiales docentes que integran este libro. Dentro sus actividades como becaria elaboró esta lección auxiliar bajo la tutela del coordinador del proyecto, el Dr. José Angel Camisón Yagüe.

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta lección auxiliar se estudia el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones. Todos ellos son instituciones y órganos de la arquitectura institucional de la Unión Europea. El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social se caracterizan por llevar a cabo la representación de distintos intereses en el seno de la Unión Europea y sus procesos decisorios. El Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, por su parte, desempeñan funciones económicas y financieras.

## 2. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

El Comité Económico y Social Europeo se establece en 1957 en virtud de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica con el fin de servir como foro de participación en los asuntos comunitarios para los intereses de los distintos grupos económicos y sociales de Europa.

Desde su creación, el Comité Económico y Social Europeo (a partir de ahora CESE) ha sido un órgano consultivo, fundamentalmente, al servicio de la Comisión y del Consejo. Con el Tratado de Ámsterdam de 1997 el CESE comienza a vincular su actividad también con el Parlamento Europeo, pasando también a ser órgano consultivo del mismo.

Su papel dentro de la Unión Europea se incrementa con el Tratado de Niza de 2001, en tanto que se le reconoce expresamente la función de actuar como representación de la “sociedad civil organizada”.

### 2.1. Caracteres

El Comité Económico y Social Europeo se regula en:

- el artículo 13.4 del Tratado de la Unión Europea;
- los artículos 301 a 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y;
- en su reglamento interno (elaborado por el propio Comité) que regula su composición y funcionamiento.

El CESE es un órgano de naturaleza consultiva que sirve de foro a la representación de sindicatos, agricultores, empresarios, consumidores y otros grupos de interés que constituyen lo que se conoce como la sociedad civil organizada europea.

Su carácter consultivo otorga a sus miembros la posibilidad de participar en el proceso decisorio de la Unión Europea, aunque de una forma muy matizada. El CESE persigue un mayor acercamiento entre la Unión y sus ciudadanos mediante la inclusión de la “sociedad civil organizada” en el marco institucional. Dentro de su función consultiva, el CESE actúa como órgano auxiliar de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo.

Los miembros del CESE trabajan fundamentalmente desde sus países de origen y se organizan en tres grupos de trabajo, que agrupan, respectivamente, a los empresarios, a los trabajadores y a los distintos intereses económicos y sociales.

## 2.2. Composición

El CESE está compuesto por 344 miembros, que se distribuyen entre los Estados miembros, fundamentalmente, en función de su población.

Los miembros del CESE son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros, no obstante, realizan su labor con total independencia política.

La composición del Comité Económico y Social Europeo (CESE) se regula en el artículo 2 de su reglamento interno, el cual establece que el CESE estará formado por:

- Los Grupos;
- La Presidencia;
- La Mesa y;
- Las Secciones Especializadas.

### *Nombramiento de los miembros*

El nombramiento de los miembros del Comité se inicia con una propuesta, por parte de los Estados miembros de la Unión, mediante la presentación de una lista de los nacionales candidatos.

Esta lista es presentada al Consejo que, previa consulta a la Comisión y a las organizaciones representadas en la Unión Europea, adopta por mayoría cualificada la decisión conforme a la cual serán nombrados los nacionales candidatos de todos los Estados miembros.

### *Estatuto de los miembros*

Los miembros se denominan “Consejeros del Comité Económico y Social Europeo”. Su mandato es de cuatro años, y es renovable. Debe tenerse en cuenta que en el ejercicio de sus funciones deben actuar con independencia.

El cargo de Consejero del CESE, como consecuencia de su carácter independiente, es incompatible con otra serie de funciones recogidas en el artículo 70.3 de su reglamento interno entre las que se encuentra:

ser miembro de un Gobierno; ser miembro de un Parlamento nacional; ser miembro de una Institución comunitaria; ser miembro del Comité de las Regiones; ser miembro del Banco Europeo de Inversiones o ser funcionario comunitario.

Los Consejeros del CESE disfrutan de una serie de inmunidades y privilegios, recogidos en el artículo 10 del Protocolo nº 7 sobre los privilegios e inmunidades de la UE anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión.

El cargo de Consejero del CESE puede finalizar por las siguientes causas (artículo 70.1 y .2 de su reglamento interno):

- a) Terminación del mandato.
- b) Dimisión.
- c) Suspensión (si no acude a tres reuniones sin justificar ni avisar).
- d) Fallecimiento.
- e) Fuerza Mayor.
- f) Incompatibilidad.

### 2.3. Órganos internos

Los órganos internos del Comité se regulan en el artículo 2 del reglamento interno, el cual establece que el CESE contará con los siguientes: los Grupos, la Presidencia, la Mesa y las Secciones Especializadas.

#### *Los Grupos del Comité Económico y Social*

Los grupos del CESE se regulan en el Capítulo IX (artículos 27 y 28) de su reglamento interno.

En el seno del CESE sus miembros se organizan en tres grupos: trabajadores, empresarios e intereses económicos y sociales de la llamada “sociedad civil organizada”.

El grupo de los trabajadores representa a todas las categorías de los empleados, desde los obreros a los ejecutivos. Sus miembros provienen de las Organizaciones Sindicales Nacionales.

El grupo de los empresarios cuenta con miembros de los sectores privados y públicos de la industria, las PYMES, las cámaras de comercio, el comercio al por mayor y al por menor, la banca y los seguros, el transporte y la agricultura.

Y, el tercer grupo representa una amplia gama de intereses: ONG, organizaciones de agricultores, pequeñas empresas, asociaciones sin ánimo de lucro, la mujer, personas con discapacidad, etc.

Cada grupo elegirá a sus respectivos presidentes y vicepresidentes. Cada presidente será miembro de la Mesa. Ningún miembro del CESE podrá pertenecer a más de un grupo. Cada grupo de trabajo cuenta con una Secretaría.

Las funciones de los grupos del CESE se regulan en el artículo 27 de su reglamento interno. Entre ellas cabe destacar:

- Las propuestas relativas a la composición del grupo presupuestario constituido por la Mesa.
- Ayuda en la elaboración de los trabajos de la Mesa.

- Asistencia a la presidencia del Comité en la formulación de las políticas y en la supervisión de los gastos.
- Participación en la preparación, coordinación y organización de los trabajos del Comité y de sus órganos, contribuyendo a su información.

#### *La Presidencia del Comité Económico y Social.*

La presidencia y la figura del Presidente del Comité se regulan en los artículos 11 a 13 del reglamento interno del CESE.

La presidencia del CESE estará constituida por el Presidente y por dos Vicepresidentes. Ésta se reunirá con los presidentes de los grupos para preparar los trabajos de la Mesa, pudiéndose convocar también a los presidentes de las secciones especializadas.

Para organizar el trabajo del Comité, la presidencia se reunirá al menos dos veces al año con los presidentes de los grupos y con los presidentes de las secciones especializadas.

Por su parte el Presidente del CESE se encarga de:

- Dirigir las actividades del Comité y de sus órganos, de acuerdo con lo establecido en los Tratados.
- Hacer cumplir las deliberaciones del Comité y garantizar su correcto funcionamiento.
- Facultad para delegar en los vicepresidentes competencias que le son propias.
- Representar al Comité.
- Informar al Comité de las gestiones llevadas a cabo en su nombre.

Por lo que respecta a los Vicepresidentes, éstos ejercerán la presidencia de un grupo presupuestario y un grupo de comunicación respectivamente. Estas funciones serán llevadas a cabo bajo la supervisión y responsabilidad del Presidente.

#### *La Mesa del Comité Económico y Social.*

La mesa del CESE se regula en el Capítulo II (artículos 3 al 10) de su reglamento interno.

La elección de los miembros de la mesa debe hacerse de forma equilibrada, es decir, que en la composición de la mesa exista al menos un representante de cada Estado miembro y tres como máximo.

La mesa del CESE está compuesta por:

- un presidente y dos vicepresidentes;
- los tres presidentes de los grupos;
- los presidentes de las secciones especializadas (que desarrollaremos a continuación) y;
- un número de miembros no superior al de los Estados miembros.

El mandato de los miembros de la mesa es de dos años.

Las funciones de la mesa del CESE se regulan en los artículos 8 y 9 de su reglamento interno. Entre sus numerosas funciones destacan las siguientes:

- Determinar sus propias normas de funcionamiento.
- Llevar a cabo las funciones de organización y dirección del órgano.
- Fijar las normas de desarrollo de su reglamento interno, previa consulta a los grupos.
- Ejercer junto con el Presidente las competencias financieras y presupuestarias del Comité.
- Ser responsable de la política del Comité.
- Ser responsable de la correcta utilización de los recursos humanos, presupuestarios y técnicos para la realización de las funciones atribuidas por los Tratados.

En el marco de la cooperación interinstitucional, la mesa podrá otorgar poderes al Presidente del CESE para celebrar acuerdos de cooperación con los órganos e instituciones de la UE.

#### *Las Secciones Especializadas del Comité Económico y Social*

Las Secciones Especializadas del CESE se encuentran reguladas en el Capítulo IV (artículos 14 a 18) del reglamento interno del CESE.

Existen 6 secciones especializadas dentro del CESE:

1. Agricultura, desarrollo rural y medio ambiente.
2. Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social.
3. Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía.
4. Relaciones Exteriores.
5. Mercado Único, Producción y Consumo.
6. Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información.

Las secciones Especializadas se caracterizan por los siguientes rasgos:

- Cada sección estará constituida por un número de miembros determinado, que será fijado por el Comité a propuesta de la Mesa.
- El Comité designará a los miembros de cada Sección por un periodo renovable de dos años y medio
- Todos los miembros del Comité deberán pertenecer a una de las Secciones a excepción del Presidente.
- Ningún miembro del Comité podrá pertenecer a más de tres Secciones

Las Secciones Especializadas del CESE aprueban dictámenes o documentos informativos sobre los asuntos que se les asignen de acuerdo con el artículo 32 del reglamento interno del CESE.

## 2.4. Funciones

Las funciones del CESE se regulan en el artículo 304 del TFUE.

El CESE tiene tres funciones principales:

1. Asesorar al Parlamento, a la Comisión y al Consejo; bien por petición de estas instituciones o por iniciativa propia.
2. Animar a la sociedad civil a participar más en la elaboración de las políticas de la Unión.
3. Fomentar el papel de la Sociedad Civil en los Estados no pertenecientes a la Unión Europea y contribuir a la creación de estructuras consultivas.

## 3. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Comité de las Regiones (en adelante CdR) se creó en virtud del Tratado de Maastricht de 1994 como organismo propio de la Comunidad Europea.

El CdR nació como órgano consultivo al servicio del Consejo de Ministros y de la Comisión. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el CdR extendió también su función consultiva al Parlamento Europeo.

El CdR supuso la inclusión de los entes subestatales dotados de autonomía política, caso, por ejemplo de las Comunidades Autónomas españolas, o los Länder alemanes, en la arquitectura institucional de la Unión; satisfaciendo así las demandas de participación en el proceso de integración europeo que dichos entes habían venido manifestando.

En la actualidad, el CdR está regulado en:

- el artículo 13.4 del Tratado de la Unión Europea;
- los artículos 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión y;
- en su reglamento interno, que elabora y aprueba él mismo.

### 3.1. Caracteres

El CdR se caracteriza por:

- ser un órgano de naturaleza auxiliar al servicio del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo;
- su naturaleza consultiva y;
- estar formado por representantes de los entes locales y regionales de los Estados miembros de la Unión.

### 3.2. Composición

Su composición se regula en el artículo 305 del TFUE y en los artículos 1 al 10 de su reglamento interno.

Dentro del CdR tenemos que distinguir entre los miembros que lo forman y sus órganos internos.

Respecto al número de sus miembros, actualmente configura el CdR 344 miembros, si bien su límite existe, fijado por el TFUE, que es de 350. Los órganos internos del CdR son: la Asamblea, el Presidente; la Mesa y las Comisiones.

#### *Nombramiento de los miembros.*

Los miembros del CdR se eligen a partir de una lista de candidatos nacionales presentada por todos los Estados miembros ante el Consejo.

Es requisito para ser miembro del CdR, ostentar un cargo municipal o regional dentro de cada Estado miembro democráticamente elegido.

Vista la propuesta, el Consejo, por mayoría cualificada, nombrará a los miembros del Comité.

La representación local y regional de cada Estado miembro en el CdR se determinará en función de la población de dicho Estado, aunque existe cierta sobrerrepresentación de los Estados pequeños. Así podemos encontrar, por ejemplo que, Alemania cuenta con 24 representantes en el CdR, mientras que Bélgica y Austria cuentan con doce.

#### *Estatuto de los miembros del Comité.*

Los miembros del CdR son los representantes de los entes locales y regionales de los Estados miembros de la Unión.

Por un lado, a los miembros del CdR se les exige:

- a) que sean titulares de un mandato electoral en el territorio nacional (por ejemplo, Alcaldes de Ayuntamientos, Presidentes de las Comunidades Autónomas) y;
- b) que ostenten una responsabilidad ante una asamblea elegida.

Por otro lado, el mandato de los miembros del Comité se caracteriza por:

- Tener una duración de cinco años.
- Ser renovable.
- Su total independencia.
- Ser incompatible con la condición de miembro del Parlamento Europeo.
- Gozar de una serie de privilegios e inmunidades.

### 3.3. Órganos internos.

Los órganos internos del CdR se regulan en el artículo 1 del reglamento interno del Comité. Estos son:

- La Asamblea;
- La Mesa;
- El Presidente y;
- Las Comisiones.

#### *La Asamblea*

La Asamblea del CdR está regulada en los artículos 13 al 28 de su reglamento interno.

**Funciones de la Asamblea.** Las funciones de la Asamblea del Comité se regulan por el artículo 13 del reglamento interno del Comité.

Entre las numerosas funciones de la Asamblea hay que destacar:

- la aprobación de informes, dictámenes y resoluciones;
- la aprobación del programa político del Comité al comienzo de cada mandato;
- la elección del Presidente y demás miembros de la Mesa;
- la constitución de las Comisiones;
- la aprobación y revisión del Reglamento interno del Comité y;
- la toma de decisiones en cuanto a la interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión.

#### *El Presidente*

El Presidente del CdR se encuentra regulado en el Capítulo 3 del Título II del Reglamento interno del Comité.

El Presidente del Comité es elegido por la Mesa (de la que hablaremos a continuación) por un periodo de dos años y se requiere la mayoría de los votos emitidos.

El Presidente está asistido por un Vicepresidente que ejercerá las funciones del Presidente en ausencia de este.

**Funciones del Presidente.** Las funciones del Presidente del Comité están fijadas en el artículo 38 del Reglamento interno del CdR. Entre otras funciones, el Presidente del Comité se encarga de dirigir las actividades del Comité y de representar al Comité ante terceros.

#### *La Mesa*

La mesa del CdR está regulada en los artículos 29 a 36 de su Reglamento interno.

La Mesa está constituida por:

- el Presidente del Comité;
- el Vicepresidente primero;
- un Vicepresidente por cada Estado miembro;
- 27 miembros más y;
- los Presidente de los grupos políticos.

Los miembros de la Mesa son elegidos por la Asamblea por un periodo de dos años y medio.

**Funciones de la Mesa.** Reguladas en el artículo 36 del Reglamento interno del Comité, la Mesa tiene las siguientes funciones:

- Elaboración y presentación del programa político a la Asamblea y supervisión de su aplicación;
- Organización y coordinación del trabajo de la Asamblea y de las Comisiones;
- Aprobación, a propuesta de las comisiones, de su programa de trabajo anual y;
- Competencias en los asuntos financieros, organizativos y administrativos.

#### *Las Comisiones del Comité*

Las Comisiones del CdR están reguladas en los artículos 45 a 65 del Reglamento interno del Comité.

Los miembros del Comité se integran en comisiones especializadas cuya principal función es preparar las sesiones plenarias.

Los miembros del Comité deben pertenecer a una Comisión como mínimo y a dos como máximo.

Cada Comisión designa de entre sus miembros a un Presidente y a un Vicepresidente.

Existen 6 comisiones:

1. Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER).
2. Comisión de Política Económica y Social (ECOS).
3. Comisión de Desarrollo Sostenible (DEVE).
4. Comisión de Cultura y Educación (EDUC).
5. Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea (CONST).
6. Comisión de Relaciones Exteriores (RELEX).

**Funciones de las Comisiones.** Reguladas en el artículo 47 del reglamento interno del Comité, las funciones de las Comisiones son:

- Debatir las políticas de la Unión;
- Elaborar proyectos de dictámenes, de informes y de resoluciones que serán sometidos a la Asamblea para su aprobación y;
- Elaborar su programa de trabajo anual conforme a las prioridades políticas del Comité.

### 3.4. Funciones de Comité de las Regiones

El CdR tiene una función principal, la de presentar los puntos de vista locales y regionales ante la UE.

El Comité de las Regiones es un órgano auxiliar del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo. El CdR emite en el marco de su función consultiva tres tipos de dictámenes:

- Dictámenes Preceptivos en materia de Empleo o Transportes, por ejemplo, los Dictámenes Preceptivos del CdR son de carácter no vinculante, y son emitidos a petición de la Comisión o del Consejo en aquellos casos previstos en los tratados.
- Dictámenes a solicitud del Consejo, de la Comisión o del Parlamento Europeo que pueden consultar al CdR siempre que lo estimen oportuno. El objetivo es atraer el apoyo del CdR y sondear su opinión sobre el asunto que se le somete.
- Dictámenes por iniciativa propia. El CdR puede expresar su opinión sobre un tema cuando lo considere oportuno. A través de estos dictámenes se concede al CdR la facultad para informar de su posición sin necesidad de ser preguntado por las Instituciones.

## 4. EL BANCO CENTRAL EUROPEO

Este epígrafe se dedica al estudio del Banco Central Europeo, sin embargo, antes de hablar de esta institución es preciso referirnos a la Unión Monetaria, pues el Banco Central Europeo es el principal encargado de su gestión.

En 1989 el Consejo Europeo encargó a un Comité de expertos la preparación de un informe para la realización de una Unión Económica Monetaria (a partir de ahora UEM) por etapas, cuya finalidad era alcanzar una moneda común para los Estados miembros.

La primera etapa de la UEM se inició el 1 de Julio de 1990 y su principal objetivo era la liberalización de los movimientos de capital entre los Estados miembros.

La segunda etapa se inició el 1 de Enero de 1994. Esta segunda fase implicaba la asunción de unos planes de convergencia que garantizaran la estabilidad económica en el seno de la Unión Europea. Para gestionar esta segunda etapa, se creó el Instituto Monetario Europeo (IME), cuya función principal era la de establecer las bases para la posterior creación del Banco Central Europeo.

La tercera y última etapa (en la que no participaron todos los Estados miembros) se inició el 1 de Enero de 1999. Esta etapa supuso la fijación definitiva de los tipos de cambio de las monedas de los Estados que finalmente accedieron a esta fase de la Unión Monetaria.

Esta fase se caracterizó por la creación de una moneda común para todos estos países: el Euro. A partir del 1 de Enero de 2002, el Euro sustituyó a las monedas nacionales en los primeros doce Estados que participaron en esta UEM.

En esta tercera fase no sólo se estableció la moneda común, sino que también supuso la creación del Banco Central Europeo, (a partir de ahora BCE), cuya función principal consiste en elaborar una política monetaria única, para los Estados que tienen el Euro como moneda.

#### 4.1. Naturaleza y caracteres

El BCE se creó el 1 de Junio de 1998. Su regulación se encuentra en:

- el artículo 13 del TUE;
- los artículos 127 a 133, y 282 a 284 del TFUE;
- el protocolo adicional anexo al TFUE, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (a partir de ahora SEBC), y del BCE y;
- el Reglamento Interno del BCE.

El BCE tiene su sede en Francfort (Alemania) y goza de personalidad jurídica propia, la cual está reconocida en el propio TFUE y en sus Estatutos (282.3 y 9.1 respectivamente).

Tras las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, el BCE ha sido incluido entre las instituciones de la UE (13 del TUE).

El BCE se caracteriza, en primer lugar, por tener personalidad jurídica propia, lo que conlleva que sea responsable de sus propias decisiones y actuaciones y; en segundo lugar, por gozar de autonomía financiera, que le permite elaborar sus propios presupuestos y disponer de recursos propios.

El BCE forma parte del SEBC, en el que se integran, también, los Bancos Centrales de todos los Estados miembros. A su vez, el BCE junto con los doce Estados cuya moneda es el Euro forman lo que se conoce como el “Eurosistema”.

El BCE goza de personalidad jurídica propia al igual que los Bancos Centrales Nacionales, pero el SEBC como conjunto de instituciones, no goza de dicha personalidad. Como consecuencia de esto, dentro del propio SEBC rigen dos principios fundamentales que regulan las relaciones entre las distintas instituciones que lo forman.

Esos principios son:

1º. **Principio de Jerarquía** en virtud del cual el BCE se encuentra en la cima de este conjunto de instituciones, lo que implica que las actuaciones de los Bancos Centrales Nacionales deben ajustarse a las instrucciones del BCE.

Otra manifestación de este principio es la capacidad del BCE para llevar a un Banco Central Nacional ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuando considere que se han incumplido las obligaciones establecidas en los Estatutos del SEBC.

2º. **Principio de Desconcentración** en virtud del cual, el BCE recurrirá a los Bancos Centrales Nacionales para que éstos sean los que ejecuten las operaciones que corresponden a las funciones propias del SEBC.

El SEBC tiene encomendadas una serie de funciones (contenidas en el 127.2 del TFUE y 3 y siguientes de los Estatutos).

Estas funciones corresponden tanto al BCE como a los Bancos Centrales Nacionales, a través de los cuales actúa el SEBC.

Dichas funciones son:

- a) Definir y ejecutar la Política Monetaria de la Unión.
- b) Realizar operaciones de cambio de divisas. Esta función incluye también las operaciones con monedas de aquellos Estados miembros que no participan en la tercera etapa de la UEM es decir, aquellos que no han acogido aun el Euro como moneda.
- c) Tutelar y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros.
- d) Promocionar el funcionamiento del sistema de pagos en la Unión.

Además de lo anterior, también tienen otras funciones recogidas en diversas disposiciones del Tratado y de los Estatutos, como por ejemplo:

- Controlar la emisión de billetes de banco y de moneda metálica en la Unión (128 del TFUE y 16 de los Estatutos); y
- Recopilar información estadística (5 de los Estatutos).

## 4.2. Composición y órganos

El BCE se integra por dos tipos de órganos; por un lado, el presidente, órgano unipersonal, y por otro lado, los órganos colegiados que son: el Comité Ejecutivo, el Consejo de Gobierno y el Consejo General.

### EL PRESIDENTE

La figura del presidente se regula en el artículo 13 del Estatuto del BCE.

**Características.** Según el artículo 11.2 del Estatuto del BCE, el presidente del BCE es nombrado por el Consejo Europeo y por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE (del que hablaremos más adelante).

El presidente del BCE es nombrado para un periodo de ocho años, no renovables. Esta característica pretende garantizar la independencia de los miembros del BCE.

El presidente es elegido de entre personalidades de reconocida experiencia y prestigio profesional en asuntos monetarios y bancarios (11.2 de sus Estatutos).

**Funciones.** De entre las múltiples funciones del presidente recogidas en el artículo 13 de los Estatutos del BCE destacan:

- Preside el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE.
- Representa al BCE en el exterior, o en su defecto, nombra a persona cualificada para ello.
- Goza de un voto de calidad para resolver los empates.
- Tiene capacidad para comprometer al BCE frente a terceros.
- Informa al Consejo General de las decisiones del Consejo de Gobierno.

## ÓRGANOS COLEGIADOS

El BCE esta formado por tres órganos colegiados:

- El Comité Ejecutivo.
- El Consejo de Gobierno.
- El Consejo General.

### *El Comité Ejecutivo*

Según el Artículo 283.2 párrafo 2 del TFUE, el Comité Ejecutivo estará compuesto por: un Presidente, un Vicepresidente y cuatro miembros.

**Composición y características.** El Comité Ejecutivo está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros, todos con dedicación exclusiva al ejercicio de sus funciones en el BCE.

Los miembros del Comité son nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE de entre personalidades de reconocida experiencia y prestigio profesional en asuntos monetarios y bancarios. Al igual que en el caso del Presidente, la duración del mandato de todos ellos es de ocho años y no es renovable.

Todos los miembros del Comité Ejecutivo presentes en las sesiones del Comité cuentan con derecho a voto.

El Comité Ejecutivo adopta sus decisiones por mayoría simple de los votos emitidos (11.5 de su Estatuto).

Para que el Comité Ejecutivo pueda decidir validamente se requerirá el quórum de dos tercios de sus miembros.

En virtud del artículo 11.4 del Estatuto del BCE, cualquier miembro del Comité Ejecutivo que deje de reunir las condiciones exigidas para el desempeño de sus funciones dentro del BCE, podrá ser apartado de ellas por el TJUE, a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo.

**Funciones.** De entre las funciones del Comité Ejecutivo señalar que:

- Es responsable de la gestión ordinaria del BCE (11.6 de su Estatuto).
- Pone en práctica la política monetaria de la Unión de acuerdo con las decisiones del Consejo de Gobierno (12.1 párrafo 3 de su Estatuto).
- Prepara las reuniones del Consejo de Gobierno.
- Todas las unidades de trabajo del BCE están bajo la dirección del Comité Ejecutivo.
- Selecciona a todos los empleados del BCE.

*El Consejo de Gobierno*

El Consejo de Gobierno se regula en el artículo 10 del Estatuto del BCE.

**Composición y características.** Según el Artículo 283.1 del TFUE, el Consejo de Gobierno está compuesto por el Comité Ejecutivo y los Gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el Euro(a partir de ahora BCN).

Los Estatutos de los BCN establecen que el mandato de sus Gobernadores no puede ser inferior a cinco años.

Además, los Gobernadores de los BCN solo podrán ser relevados de sus cargos cuando hayan dejado de cumplir los requisitos exigidos para el ejercicio de sus funciones o cuando incurran en falta grave.

Entre las características del Consejo de Gobierno destaca:

- Que sus reuniones tienen carácter confidencial;
- Que se reúnen al menos diez veces al año;
- Que el procedimiento de votación en el seno del Consejo de Gobierno es, por regla general, el de mayoría simple. Aún así, este procedimiento se modifica en aquellos casos, en los que, el número de gobernadores sea superior a dieciocho.

**Funciones.** El Consejo de Gobierno es el órgano más relevante del SEBC. Así debemos destacar entre las funciones del Consejo de Gobierno, las siguientes:

- Dictar normas internas sobre la toma de decisiones en casos de urgencia.
- Crear Comités especiales con funciones consultivas específicas.
- Aprobar el presupuesto del BCE, a propuesta del Comité Ejecutivo.
- Dirigir el Comité Presupuestario, que le asiste en asuntos relacionados con el BCE.
- Adoptar las decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al Eurosistema.
- Formular la política monetaria de la zona del Euro.

*El Consejo General*

Según el artículo 129.1 del TFUE y el artículo 44 de los Estatutos del BCE y del SEBC el Consejo General se constituye como tercer órgano rector del BCE.

**Composición y características.** El Consejo de Gobierno está formado por el Presidente del BCE, el Vicepresidente del BCE y por los Gobernadores de los Bancos Centrales de todos los Estados miembros.

Los demás miembros del Comité Ejecutivo, también, pueden participar en las reuniones del Consejo General, pero sin derecho a voto.

Este órgano estaba previsto para el caso de que, como ocurre en la actualidad, no todos los Estados miembros de la Unión pasaran a la tercera etapa de la Unión Económica (el Euro).

**Funciones.** Las funciones del Consejo General del BCE se encuentran reguladas en el artículo 46 de los Estatutos del BCE y del SEBC.

Destacamos así, las siguientes:

- Desarrollar las funciones consultivas del BCE.
- Establecer un foro de cooperación que permita mantener vinculados a la política monetaria con los Estados miembros.
- Realizar las funciones que antes realizaba el IME.
- Recopilar información estadística.
- Establecer las condiciones para la contratación del personal del BCE.

#### 4.3. Funciones

El BCE, como institución con personalidad jurídica propia, posee tres tipos de funciones: normativas, sancionadoras y consultivas.

1º. **Función Normativa.** Dicha competencia, se regula en el artículo 132 del TFUE y el artículo 34 de sus Estatutos.

Estas disposiciones conceden al BCE la capacidad para dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, (definidos por el artículo 288 del TFUE).

Sin embargo, la competencia normativa del BCE se encuentra limitada materialmente en dos ámbitos: por un lado, por el principio de atribución de competencias (13.2 del TUE); por otro lado, por los ámbitos en los que el BCE puede elaborar reglamentos, que se encuentran enumerados de forma taxativa en el (132.1 del TFUE y 34.1 de los Estatutos).

Aparte de la capacidad del BCE para dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, éste podrá, dentro de sus competencias normativas, formular orientaciones e instrucciones para los bancos centrales nacionales, que tendrán carácter vinculante para ellos.

Esta competencia normativa del BCE se encuentra sometida al control jurisdiccional del TJUE, en la medida en que de ella se derivan efectos jurídicos.

2º. **Función Sancionadora.** Reconocida en el artículo 34.3 de los Estatutos.

La competencia sancionadora del BCE le faculta para imponer multas y pagos periódicos coercitivos a aquellos, fundamentalmente entidades financieras, que no cumplan con las condiciones que este fija.

El poder sancionador del BCE, al igual que el poder normativo, también se encuentra limitado en su ejercicio, debiendo ser ejercido únicamente dentro del marco y las condiciones establecidas por el Consejo.

3º. **Función Consultiva.** El BCE debe ser consultado en dos situaciones:

Primero: sobre cualquier acto comunitario que entre dentro de sus competencias (ámbito monetario).

Segundo: sobre cualquier proyecto de disposición legal que entre dentro de sus competencias, y pretenda dictarse por los Estados miembros.

#### 4.4. Las Relaciones del BCE con el Comité Económico Financiero

En el Tratado de Maastricht se preveía la creación del Comité Económico y Financiero para la tercera etapa de la Unión Económica Monetaria, que debía sustituir al Comité Monetario existente en aquella época. El Comité Económico Financiero comenzó sus trabajos el 1 de Enero de 1999.

El Comité Económico y Financiero (a partir de ahora, CEF) no forma parte del SEBC, pero su inclusión en este tema se justifica debido al papel que desempeña dicho Comité, dentro de la Política Monetaria de la Unión.

Actualmente su regulación se encuentra en el artículo 134 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), donde se hace mención a su composición y funciones. Así, según el artículo 134.3 los miembros del Comité Económico y Financiero serán designados por los Estados miembros, la Comisión y el BCE pudiendo nombrar cada uno de ellos, a un máximo de dos.

Los miembros del CEF son elegidos de entre personas de reconocida experiencia y prestigio en el ámbito de la economía y de las finanzas.

En cuanto a las funciones del CEF reguladas en el 134.2 del TFUE son fundamentalmente de carácter consultivo:

- Emitir dictámenes para las Instituciones.
- Informar regularmente a las Instituciones de las relaciones de los Estados miembros y de la Unión con las Instituciones financieras internacionales.
- Elaborar un informe anual sobre la situación de los movimientos de capital y la libertad de pagos en la Unión.
- Preparar los trabajos del Consejo relativos a los asuntos monetarios.
- Supervisar la situación monetaria y financiera de aquellos Estados miembros que aún no se han unido a la tercera etapa de la UEM, es decir, aquellos que aún no tienen el Euro.

#### 5. EL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

El Banco Europeo de Inversiones fue creado en 1958 por el Tratado de Roma, como banco de préstamo a largo plazo de la Unión Europea.

Antes de la reforma llevada a cabo en el Tratado de Maastricht, el Banco Europeo de Inversiones (a partir de ahora BEI) aparecía como un instrumento más de la política de la Unión. Sin embargo, a partir de la reforma del Tratado de Maastricht el BEI aparece dentro de las instituciones de la Unión Europea.

El BEI se regula en:

- los artículos 308 y 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y;
- en su propio Estatuto recogido en el Protocolo nº 5 anejo al Tratado de la Unión Europea.

## 5.1. Caracteres Básicos

El BEI es una entidad jurídica autónoma que toma sus propias decisiones de préstamos en función de las características de cada proyecto.

Dicha autonomía se la confiere su propia composición, su estructura orgánica y la naturaleza y el origen de sus recursos financieros y presupuesto propio.

Desde el punto de vista de su autonomía, el BEI actúa como una empresa financiera:

- se guía por la eficacia de sus operaciones;
- busca la confianza de los mercados financieros internacionales y;
- obtiene recursos en los principales mercados internacionales de capitales.

El BEI se caracteriza, por un lado, por su independencia en la gestión de sus negocios en el ámbito de las operaciones financieras; y por otro lado, por su transparencia en cuanto a que debe informar ampliamente de todas sus actividades a las partes interesadas en sus proyectos.

Además, el BEI se caracteriza por ser un banco sin ánimo de lucro que está al servicio de las políticas de la UE. Sin embargo la actividad del BEI no solo se reduce al marco de la Unión, sino que su actividad se amplía también a más de 140 países del mundo con los que la UE tiene Acuerdos de Cooperación.

El BEI mantiene estrechas relaciones con las instituciones de la UE para contribuir a los objetivos de ésta. La mayor manifestación de estas relaciones es la representación que tiene el BEI en una serie de Comités del Parlamento Europeo y en el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (conocido como ECOFIN).

Por último señalar, que el BEI es el accionista mayoritario del Fondo Europeo de Inversiones (del que hablaremos más adelante).

## 5.2. Composición y órganos

El BEI está constituido por los Estados miembros de la UE, los cuales suscriben el capital del BEI.

A su vez, el BEI se compone de una estructura orgánica regulada en el artículo 6 y siguientes de su Estatuto, el cual está recogido en un Protocolo anexo al TFUE.

Esa estructura orgánica (que desarrollaremos a continuación) la componen:

- El Consejo de Gobernadores;
- El Comité de Dirección y;
- El Consejo de Administración.

### *El Consejo de Gobernadores*

El Consejo de Gobernadores del BEI se encuentra regulado en los artículos 7 y 8 del Estatuto del propio banco.

**Características.** El Consejo de Gobernadores es el principal órgano del BEI. Está compuesto por los ministros de Economía y Hacienda designados por los Estados miembros de la Unión.

Según el artículo 8 del Estatuto del BEI, las decisiones del Consejo de Gobernadores se tomarán por mayoría cualificada de los miembros que lo componen. Dicha mayoría debe representar al menos el 50% del capital suscrito por los Estados miembros.

**Funciones.** Las funciones del Consejo de Gobernadores del BEI se encuentran reguladas en el artículo 7 del Estatuto del propio banco.

Destacar fundamentalmente que:

- Establece las directrices generales sobre la política de créditos.
- Nombra a los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección, pudiendo modificar por unanimidad el número de los miembros que lo componen.
- Aprueba el informe anual elaborado por el Consejo de Administración.
- Autoriza la financiación de proyectos fuera de la Unión.
- Toma por unanimidad cualquier decisión relativa a la suspensión de la actividad del banco y a su eventual liquidación.

#### *El Comité de Dirección*

El Comité de Dirección del BEI se encuentra regulado en el artículo 11 del Estatuto del propio banco.

**Características.** El Comité de Dirección es el órgano ejecutivo del banco.

Esta compuesto por un total de nueve miembros (un presidente y ocho vicepresidentes) que son nombrados por un periodo de seis años por el Consejo de Gobernadores a propuesta del Consejo de Administración (el cual desarrollaremos a continuación).

La principal característica de los miembros de este Comité es que su mandato es renovable.

El presidente del Comité de Dirección será el representante del banco en los asuntos judiciales y extrajudiciales y todo el personal del banco estará bajo la autoridad de este.

Al presidente del BEI le corresponde la contratación y el despido del personal.

A la hora de contratar a los miembros del BEI no solo se va a tener en cuenta su experiencia profesional y sus aptitudes personales, sino que debe existir un reparto equitativo entre los nacionales de los Estados miembros.

**Funciones.** Las funciones del Comité de Dirección aparecen reguladas en el artículo 11.3 del Estatuto del BEI.

Las funciones de este órgano son limitadas, correspondiéndole básicamente:

- la gestión de los asuntos de administración ordinaria del banco, bajo la autoridad del presidente y el control del Consejo de Administración;

- la preparación de las decisiones del Consejo de Administración y;
- la ejecución de las decisiones anteriores.

### *El Consejo de Administración*

El Consejo de Administración del BEI aparece regulado en el artículo 9 del Estatuto del propio banco.

**Características.** El Consejo de Administración estará formado por veintiocho administradores, uno por cada Estado miembro de la UE, y otro por la Comisión.

Además de estos veintiocho, el Consejo de Administración contará con dieciocho administradores suplentes.

Los administradores serán nombrados por el Consejo de Gobernadores por un periodo de cinco años y a partir de las propuestas hechas por los Estados miembros y por la Comisión.

En el caso de los suplentes, también serán nombrados por el Consejo de Gobernadores para un periodo de cinco años.

Los miembros del Consejo de Administración serán elegidos entre personalidades de reconocida competencia e independencia siendo solo responsables ante el banco.

Solo cuando uno de los administradores deje de reunir los requisitos exigidos podrá ser cesado en el BEI por el Consejo de Gobernadores requiriéndose para ello la mayoría cualificada.

Los miembros del Consejo de Administración dispondrán de voto en las sesiones del Consejo.

Aparte, el Consejo de Administración tiene la facultad de invitar a seis expertos a formar parte de dicho Consejo, pero sin derecho a voto.

Las sesiones del Consejo de Administración serán presididas por el presidente del Comité de Dirección, pero sin tomar parte en las votaciones.

Dependiendo de este órgano, debemos mencionar al Comité de Auditoría, el cual no está regulado en el Estatuto del BEI. Se trata de un organismo independiente que responde directamente ante el Consejo de Administración y tiene la responsabilidad de verificar que las operaciones del banco y su contabilidad se desarrollen como es debido.

**Funciones.** Las funciones del Consejo de Administración del BEI aparecen reguladas en el artículo 9.1 del Estatuto del propio banco.

Entre sus principales funciones debemos destacar que:

- toma decisiones sobre la concesión de financiación;
- fija los tipos de interés de los préstamos;

- vela por la administración del banco y ;
- garantiza que las decisiones del banco sean conformes a lo establecido en los tratados en el Estatuto.

### 5.3. Funciones

Las funciones del BEI aparecen reguladas en el artículo 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Entre sus funciones, destacar que:

- a) El Banco Europeo de Inversiones presta dinero a los sectores públicos y privados para proyectos de interés europeo, como por ejemplo;
  - Proyectos de cohesión y convergencia de las regiones de la Unión Europea;
  - Ayudas a las pequeñas y medianas empresas;
  - Programas de sostenibilidad del medio ambiente;
  - Investigación, desarrollo e innovación;
  - Transportes;
  - Energía.
- b) Contribuye al desarrollo equilibrado del mercado interior en interés de la Unión.
- c) Facilita la financiación de programas de inversión.

### 5.4. Las relaciones del Banco Europeo de Inversiones con el Fondo Europeo de Inversiones

El Fondo Europeo de Inversiones fue creado en 1994 por tres accionistas: el Banco Europeo de Inversiones, la Comisión Europea y diversos órganos financieros europeos, con el propósito de ayudar a las pequeñas empresas. Tiene su sede principal en Luxemburgo.

Su accionista mayoritario es el Banco Europeo de Inversiones, junto con el cual forman el llamado “Grupo BEI”. El Fondo Europeo de Inversiones actúa en los Estados miembros de la UE, Croacia, Turquía y los tres países de la AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega).

El Fondo Europeo de Inversiones (conocido como FEI) proporciona capital a las pequeñas empresas (PYMES), sobre todo a las que empiezan y a las que están dedicadas al desarrollo de las tecnologías. También se encarga de facilitar garantías a instituciones financieras (como los bancos) para cubrir sus préstamos a las PYMES.

El FEI no es una institución de préstamos de dinero, tampoco facilita las subvenciones a las empresas ni se dedica a invertir directamente en ellas.

El FEI lo que hace es trabajar a través de los bancos y otros intermediarios financieros utilizando sus propios fondos, los facilitados por el BEI o por la UE.

#### 4. CONCLUSIONES

El Comité Económico y Social Europeo es un órgano consultivo de la Unión Europea a través del cual se hacen presentes en los foros y procesos decisorios de la Unión la opinión de los sectores sociales, económicos y productivos europeos.

El Comité de las Regiones también es un órgano consultivo, que sirve de instrumento de participación de las regiones y ciudades de la Unión Europea en los foros y procesos decisorios de la Unión.

El Banco Central Europeo es una institución de la Unión Europea dotada de un alto grado de independencia, a la que se ha encomendado la gestión de la política monetaria de la Unión y del Euro.

El Banco Europeo de Inversiones es un instrumento que sirve a la Unión para financiar proyectos públicos y privados que tengan un especial interés para Europa.

#### 5. PRÁCTICA DEL TEMA

Busque en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea cinco preceptos en los que se establezca la necesidad de consultar al Comité de las Regiones, y explique brevemente por qué razones se ha establecido dicha consulta, y si la misma es o no preceptiva.

#### 6. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

1. Señale la afirmación correcta en relación con el Banco Central Europeo:
  - a) El BCE, como institución que carece de personalidad jurídica propia, posee dos tipos de funciones: normativas y consultivas.
  - b) El BCE, como institución con personalidad jurídica propia, posee dos tipos de funciones: sancionadoras y consultivas.
  - c) El BCE, que carece de personalidad jurídica propia, posee tres tipos de funciones: normativas, sancionadoras y consultivas.
  - d) El BCE, como institución con personalidad jurídica propia, posee tres tipos de funciones: normativas, sancionadoras y consultivas.
2. El presidente del BCE es nombrado para un periodo de:
  - a) ocho años, no renovables
  - b) ocho años, renovables
  - c) cuatro años, no renovables
  - d) cuatro años, renovables.

3. Los miembros del Comité de las Regiones son:
- a) los representantes de los entes locales y regionales de los Estados miembros de la Unión.
  - b) solo los representantes de los entes locales de los Estados miembros de la Unión.
  - c) solo los representantes de los entes regionales de los Estados miembros de la Unión
  - d) los representantes de los entes locales, regionales y de los Estados miembros de la Unión.
- 4.Cuál de los siguientes órganos no forma parte de los órganos internos del Comité Económico y Social:
- a) los Grupos,
  - b) la Presidencia,
  - c) la Mesa
  - d) el Comité de Dirección.
5. El Banco Europeo de Inversiones:
- a) es una institución de la Unión Europea dotada de un alto grado de independencia, a la que se ha encomendado la gestión de la política monetaria de la Unión y del Euro.
  - b) es un órgano consultivo de la Unión Europea a través del cual se hacen presentes en los foros y procesos decisorios de la Unión la opinión de los sectores sociales, económicos y productivos europeos.
  - c) sirve a la Unión para financiar proyectos públicos y privados que tengan un especial interés para Europa.
  - d) es un órgano consultivo, que sirve de instrumento de participación de las regiones y ciudades de las Unión Europea en los foros y procesos decisorios de la Unión.

## 7. PALABRAS CLAVE

Comité Económico y Social Europeo

Comité de las Regiones

Banco Central Europeo

Banco Europeo de Inversiones

Sistema Europeo de Bancos Centrales

Unión Económica y Monetaria

Fondo Europeo de Inversiones

## 8. BIBLIOGRAFÍA<sup>2</sup>

ABELLÁN, V. y VILÁ, B., *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel Derecho. Barcelona 1994.

ALONSO GARCÍA, R., *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Pamplona 2007.

DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Thomson-Civitas. Navarra 2005.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid 2010.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel-AEPDIRI. Madrid 2008.

MOLINA DEL POZO, C.F., *Derecho Comunitario*, Cálamo, Barcelona, 2004.

2. El contenido teórico del tema auxiliar 2 ha sido elaborado, fundamentalmente, a partir de la normativa, la jurisprudencia y bibliografía que se cita y recomienda.

# TEMA AUXILIAR 3

## EL MERCADO ÚNICO INTERIOR Y LAS LIBERTADES COMUNITARIAS BÁSICAS

Prof. Juan Antonio Pavón Pérez

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS
3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y TRABAJADORES
4. LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS
5. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES  
ESQUEMA: Mercado único interior y libertades comunitarias
7. CONCLUSIONES
8. PALABRAS CLAVE
9. PRÁCTICA DEL TEMA
10. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN
11. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 18 del TFUE establece que “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”.

De este modo, el principio de igualdad de trato se erige en el núcleo gordiano de las cuatro libertades económicas básicas. A saber, la libre circulación de las mercancías, la libre circulación de los trabajadores, la libre circulación de servicios y la libre circulación de capitales constituyen el motor del mercado común y el fundamento último del proceso de integración europea. La realización del mercado único interior ha sido posible gracias al impulso político explicitado en los cinco tratados modificativos del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, esto es, el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y, finalmente el Tratado de Lisboa.

Según lo establecido en el artículo 26 del TFUE “el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados”.

Para el logro de los objetivos enunciados en dicha disposición “la Comisión tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar para el establecimiento del mercado interior, y podrá proponer las disposiciones adecuadas. En el supuesto de que se prevean como excepciones, tales disposiciones, “deberán tener carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del mercado interior” (artículo 27 del TFUE).

## 2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

La libre circulación de mercancías está regulada en los artículos 28 a 38 del TFUE. Constituye una libertad económica básica y uno de los fundamentos principales del mercado interior destinados a garantizar los intercambios comerciales dentro de la Unión Europea. Básicamente, la libre circulación deviene aplicable en idénticas condiciones a todas aquellas mercancías que circulan dentro de la Unión, incluidas las que proceden de terceros países, salvo las que llevan aparejados riesgos para los consumidores, la salud pública o el medio ambiente.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 28 del TFUE “la Unión comprenderá una Unión Aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países”.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán aquellas medidas destinadas al fortalecimiento de la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión (artículo 33 del TFUE).

La prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros y de todas las medidas de efecto equivalente se regulan en los artículos 34 a 37 del TFUE. De este modo, la prohibición de medidas de restricción de las importaciones y exportaciones entre Estados miembros y el principio de reconocimiento mutuo han de garantizar el cumplimiento de la libre circulación de mercancías bajo el control de la Comisión Europea.

La jurisprudencia del TJCE ha estado vigilante a la hora del correcto entendimiento e interpretación de la libre circulación de mercancías. Constituyen referentes ineludibles en este sentido el *Asunto DÅSSONVILLE* y el *Asunto CASSIS DE DIJON*.

Al entendimiento del principio de la libre circulación de mercancías en el ámbito interno español coadyuva la consulta sobre la posibilidad de realizar proyectos de investigación con células madre procedentes de otros Estados en relación con el examen de la Ley 35/1988, de 24 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida. Este asunto fue considerado como supuesto concreto de inaplicación del principio de libre circulación de mercancías del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Tal consulta fue resuelta por la Abogacía General del Estado al concluir que, prohibiendo el artículo 20.2.B). e) de la Ley 35/1988 la importación de preembriones y sus células, prohibición que comprende la importación procedente de cualquier Estado, sea éste un

Estado miembro de la Unión Europea o un tercer Estado, tampoco sería jurídicamente admisible la investigación en territorio español con células madre procedentes de otros Estados, puesto que la premisa o presupuesto de que partiría dicha investigación –importación de células procedentes de preembriones– es objeto de prohibición legal<sup>1</sup>.

### 3. LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

La libre circulación de personas se erige en un principio fundamental garantizado por la Unión Europea conforme a lo establecido en los artículos 45 a 48 del TFUE. A tenor del artículo 45 del TFUE la libre circulación de trabajadores supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones trabajo.

Si se dejan de lado las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores presupone el derecho a:

- a) responder a ofertas efectivas de trabajo.
- b) desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros.
- c) residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales.
- d) permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión (artículo 45 del TFUE).

Será el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán, mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación de trabajadores. En concreto:

- a) asegurando una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales de trabajo.
- b) eliminando aquellos procedimientos y prácticas administrativos, así como los plazos de acceso a los empleos disponibles, que resulten de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, cuyo mantenimiento suponga un obstáculo para la liberalización de los movimientos de los trabajadores.
- c) eliminando todos los plazos y demás restricciones previstas en las legislaciones nacionales o en los acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, que impongan a los trabajadores de los demás estados miembros condiciones distintas de las impuestas a los trabajadores nacionales para la libre elección de un empleo.

1. Dictamen de la Abogacía General del Estado de 29 de Nero de 2003 (ref.: A. G. Sanidad y Consumo 2/02). Ponente: Raquel Ramos Vallés.

- c) Restableciendo los mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y las demandas de empleo y facilitar su equilibrio en condiciones tales que no se ponga en grave peligro el nivel de vida y empleo en las diversas regiones e industrias (artículo 46 del TFUE).

En materia de seguridad social el artículo 48 del TFUE establece que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes:

- a) la acumulación de todos los periodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas.
- b) El pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

En el supuesto de que un miembro del Consejo declare que un proyecto de acto legislativo de los previstos en el párrafo primero perjudica a aspectos importantes de su sistema de seguridad social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera, o afecta al equilibrio financiero de dicho sistema, dicho Estado miembro podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo. En este caso, quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario, de tal manera que, previa deliberación y en un plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, el Consejo Europeo:

- a) Devolverá el proyecto al Consejo, poniendo con ello fin a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien
- b) no se pronunciará o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta, siendo así que el acto propuesto inicialmente se considerará no adoptado.

El Tribunal de Justicia ha establecido suficientemente en su jurisprudencia el alcance y los límites a la libre circulación de trabajadores. En esta dirección, resulta de evidente interés hacer referencia a la Sentencia del TJUE de 10 de diciembre de 2009, *Asunto PESLA* acerca de la competencia de los Estados relativa a la fijación de las condiciones de acceso a las profesiones jurídicas reguladas y la necesidad de compatibilizarla con el ejercicio efectivo de la libre circulación de trabajadores<sup>2</sup>.

2. La Sentencia PESLA es la respuesta del Tribunal de Justicia a varias cuestiones prejudiciales planteadas por un Tribunal alemán con ocasión de un litigio que enfrentaba a un nacional polaco con el Ministerio de Justicia del Land de Mecklemburgo Pomerania Occidental (Alemania) en relación una denegación de acceso a las prácticas jurídicas sin haber realizado el primer examen de Estado. En su respuesta, el Tribunal realiza importantes consideraciones en relación con la competencia de los Estados relativa a la fijación de las condiciones de acceso a las profesiones jurídicas reguladas y a la necesidad de compatibilizarla con el ejercicio efectivo de la libre circulación de trabajadores. El Tribunal se refiere concretamente a la competencia de los Estados en la definición de los conocimientos necesarios para el ejercicio de una profesión jurídica, a la facultad del Estado de acogida de rebajar el nivel de conocimientos de derecho interno en el marco del examen de equivalencia y a la obligación del Estado de acogida de hacer que un reconocimiento parcial de las cualificaciones sea una posibilidad real y no ficticia.

Asimismo, podemos referirnos a la Sentencia del TJCE, Sala 2ª, de 29 de enero de 2009, como consecuencia del planteamiento de una cuestión prejudicial por el Consejo de Estado de Italia, en la que el Tribunal establece que el reconocimiento de títulos en la UE no puede ser utilizado como artimaña para evitar los exámenes de colegiación<sup>3</sup>.

#### 4. LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

Ambas libertades se encuentran recogidas en los artículos 49 a 55 del TFUE y en los artículos 56 a 62 del TFUE respectivamente.

Por lo que se refiere al derecho de establecimiento, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro y las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro. En concreto, la libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas<sup>4</sup> y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54 del TFUE<sup>5</sup>, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones relativas a los capitales (artículo 49 del TFUE).

Para lograr la libertad de establecimiento en una concreta actividad, el Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, mediante directivas, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social. Más aún, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea ejercerán en particular las siguientes funciones:

- a) ocuparse, con prioridad, de las actividades en las que la libertad de establecimiento contribuya de manera especialmente útil al desarrollo de la producción y de los intercambios.

3. En dicho asunto, un ciudadano italiano que poseía un título académico de ingeniero mecánico por la Universidad de Turín obtuvo en España la homologación del título. Basándose en la credencial de homologación, se incorporó a uno de los colegios de ingenieros técnicos industriales de Cataluña con el fin de obtener la habilitación para ejercer la profesión regulada de ingeniero técnico industrial, especialidad mecánica, en España. No ejerció ninguna actividad profesional y no cursó ninguna formación ni realizó ningún examen en el sistema educativo español. Así mismo tampoco realizó el examen de Estado previsto en Italia para obtener la habilitación como ingeniero. El ministerio de Justicia italiano reconoció la validez de su título de ingeniero español para incorporarse al colegio de ingenieros en Italia. Pero el colegio impugnó esta decisión alegando que las autoridades italianas no podían reconocer el título español del afectado, ya que ello le permitiría eludir el examen de Estado previsto por la normativa italiana.

En la presente resolución el TJCE considera que “según la definición de la norma comunitaria sobre reconocimiento de titulaciones, un “título” no incluye el título expedido por un Estado miembro que no acredita ninguna formación que forme parte del sistema educativo de este Estado miembro y que no se basa ni en un examen ni en una experiencia profesional adquirida en dicho Estado miembro”.

4. A tenor de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 54 del TFUE “Las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión quedarán equiparadas, a efectos de la aplicación de las disposiciones del presente capítulo, a las personas físicas nacionales de los Estados miembros”.

5. Según esta disposición se entiende por Sociedades “las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas, y las demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo”.

- b) asegurarse una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales competentes a fin de conocer las situaciones particulares de las distintas actividades afectadas dentro de la Unión.

eliminar aquellos procedimientos y prácticas administrativos que resulten de la legislación nacional o de acuerdos celebrados con anterioridad entre los Estados miembros, cuyo mantenimiento suponga un obstáculo para la libertad de establecimiento.

velar por que los trabajadores asalariados de uno de los Estados miembros, empleados en el territorio de otro Estado miembro, puedan permanecer en dicho territorio para emprender una actividad no asalariada, cuando cumplan las condiciones que les serían exigibles si entraran en el citado Estado en el momento de querer iniciar dicha actividad.

hacer posible la adquisición y el aprovechamiento de propiedades inmuebles situadas en el territorio de otro Estado miembro, en la medida en que no se quebrante los principios establecidos en el apartado 2 del artículo 39 del TFUE.

aplicar la supresión progresiva de las restricciones a la libertad de establecimiento, en cada rama de actividad contemplada, tanto en lo que respecta a las condiciones de apertura, en el territorio de un Estado miembro, de agencias, sucursales o filiales, como a las condiciones de admisión del personal de la sede central en los órganos de gestión o de control de aquéllas.

coordinar, en la medida necesaria y con objeto de hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el párrafo segundo del artículo 54 del TFUE, para proteger los intereses de socios y de terceros.

asegurarse de que las condiciones para el establecimiento no resultan falseadas mediante ayudas otorgadas por los Estados miembros.

La libertad de establecimiento y de prestación de servicios no es absoluta, ya que encuentra límites, por una lado, en aquellas tareas investidas de autoridad pública y, por otro lado, en motivos de orden público, seguridad pública o salud pública. Así quedan excluidas del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento las actividades que estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público (párrafo primero del artículo 51 del TFUE). Del mismo modo, las disposiciones relativas al derecho de establecimiento y las medidas adoptadas en virtud de las mismas no prejuzgarán la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (párrafo primero del artículo 52 del TFUE).

Con el propósito de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso de actividades por cuenta propia y a su ejercicio (párrafo primero del artículo 53 del TFUE).

Mención especial aparte merecen las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas en la medida en que “la progresiva supresión de las restricciones quedará subordinada a la coordinación de las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros” (párrafo segundo del artículo 53 del TFUE).

En relación con la libertad de servicios, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación (párrafo primero del artículo 56 del TFUE). Como indica el artículo 61 del TFUE, en tanto no se supriman las restricciones a la libre prestación de servicios, cada uno de los Estados miembros aplicará tales restricciones, sin distinción de nacionalidad o residencia, a todos los prestadores de servicios a que se refiere el párrafo primero del artículo 56 del TFUE.

Asimismo, el Parlamento Europeo y el Consejo, conforme al procedimiento legislativo ordinario, “podrán extender el beneficio de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Unión” (párrafo segundo del artículo 56 del TFUE).

Según el artículo 57 del TFUE se considerarán servicios “las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas”. En particular, los servicios comprenderán las actividades de carácter industrial, actividades de carácter mercantil, actividades artesanales y actividades propias de las profesiones liberales. En la dirección apuntada, y sin perjuicio de las disposiciones relativas al derecho de establecimiento, “el prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales”.

La Jurisprudencia del TJCE se ha venido ocupando de la correcta aplicación de la libertad de establecimiento y de la libre circulación de servicios. El TJCE ha tenido ocasión de interpretar, entre otros, el supuesto de prohibición de prestación de servicios, los supuestos de exigencia de establecimiento o residencia para prestación del servicio, los supuestos de exigencias de autorizaciones previas y los supuestos de restricciones en las modalidades de prestación del servicio.

En este sentido, es digna de mención la reciente Sentencia del TJCE, de 18 de diciembre de 2007, en el Asunto *LAVAL* relativa al desplazamiento de trabajadores en el ejercicio de la libre prestación de servicios, en el Tribunal de Justicia aborda la supuesta legalización del dumping social en el interior de la Unión Europea.

Merece especial mención la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Más conocida como Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein. Entró en vigor a finales de 2006 y Su objetivo primordial es crear un entorno regulatorio más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario mediante la eliminación de de obstáculos innecesarios y desproporcionados para la prestación de servicios.

De este modo, la Directiva constituye una doble oportunidad, por un lado es clave para avanzar hacia un verdadero mercado interior de los servicios a nivel comunitario pero al mismo tiempo, supone una inmejorable ocasión para realizar un importante cambio en la cultura regulatoria española, y ello en la medida en que las Administraciones españolas deberían haber adoptado su normativa antes del 28 de diciembre de 2009. En este sentido, la Directiva permitirá la reducción de cargas administrativas y otorgará mayor seguridad jurídica a los prestadores, además de suponer un incremento de las posibilidades de elección de los destinatarios y una mejora de la calidad de los servicios tanto para los consumidores como las empresas usuarias de los mismos y un tratamiento concreto de los colegios profesionales.

En relación con la Directiva de Servicios, hay que reseñar la Sentencia del TJCE, de 1 de junio de 2010, en el que se da respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en relación con la formulación por dos farmacéuticos asturianos de un recurso sobre la norma autonómica del principado, al pretender que se abriera una farmacia sin atenerse a la normativa de planificación farmacéutica, y ello en la medida en que la Directiva Bolkestein estaba reciente aprobada. El TJCE resuelve la cuestión planteada en el sentido de precisar que la competencia de los estados en materia de “salud pública” hace que un Estado miembro pueda considerar que el sistema de “mínimos” no permita lograr el objetivo de garantizar el abastecimiento seguro de medicamentos en todas las zonas.

La jurisprudencia del TJCE ha determinado con profusión los perfiles tanto de la libertad de establecimiento como la libre circulación de servicios. En lo relativo a la libertad de establecimiento, destacamos la reciente Sentencia del TJCE, de 19 de mayo de 2009, en la que se concluye que sólo los farmacéuticos pueden ser titulares de las farmacias<sup>6</sup>.

Por lo que se refiere a la libre circulación de servicios, la Sentencia del TJCE, de 4 de febrero de 2010, el Tribunal considera que España viola la normativa comunitaria relativa a la libre prestación de servicios de transporte marítimo – entre Estados miembros y terceros países - que debe aplicarse a los nacionales de un Estado miembro con independencia de su lugar de residencia. En la presente resolución el TJCE establece que España ha violado los principios de libre circulación al aplicar un régimen distinto de tasas portuarias a Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, suponiendo esto una ventaja injustificada con respecto a desplazamientos hacia otros puntos de la Unión y del extranjero.

6. En la presente resolución el TJCE declara acorde a derecho que sólo los farmacéuticos puedan ser titulares de establecimientos de farmacia. El Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que la exclusión de quienes no sean farmacéuticos de la posibilidad de explotar una farmacia o adquirir participaciones en sociedades de explotación de farmacias constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales. Sin embargo, deja también claro que dicha restricción puede justificarse por el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad. El TJCE destaca el peculiar carácter de los medicamentos, cuyos efectos terapéuticos los distinguen sustancialmente de otras mercancías. Como consecuencia de dichos efectos terapéuticos, si los medicamentos se consumen innecesaria o incorrectamente pueden perjudicar gravemente la salud, sin que el paciente pueda advertirlo durante su administración, recuerda la Sentencia.

## 5. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

La libre circulación de capitales y pagos aparece regulada en los artículos 63 a 66 del TFUE. A tenor de lo establecido en el artículo 63 del TFUE quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales y pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán aquellas medidas relativas a los movimientos de capitales, con destino a terceros países o procedentes de ellos, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en los mercados de capitales (artículo 64.2 del TFUE).

Ahora bien, el apartado 3 del artículo 64, pone de manifiesto que sólo el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá establecer medidas que supongan un retroceso en el Derecho de la Unión respecto de la liberalización de los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos.

En este sentido, y a falta de las medidas de aplicación señaladas en el apartado 3 del artículo 64, la Comisión Europea, o a falta de una decisión de la Comisión dentro de un período de tres meses a partir de la solicitud del Estado miembro interesado, el Consejo, podrá adoptar una decisión que declare que las medidas fiscales restrictivas adoptadas por un Estado miembro con respecto a uno o varios terceros países deben considerarse compatibles con los Tratados en la medida en que las justifique uno de los objetivos de la Unión y sean compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior. En este caso, el Consejo se pronunciará por unanimidad a instancia de un Estado miembro.

Ha de dejarse bien sentado que, lo dispuesto en el artículo 63 del TFUE se aplicará sin perjuicio del ejercicio del derecho de los Estados miembros a:

aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital.

Adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

El artículo 66 del TFUE contienen una cláusula de salvaguardia, de tal modo que cuando en circunstancias excepcionales los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos causen, o amenacen causar, dificultades graves para el funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, podrá adoptar respecto a terceros países, por un plazo no superior a seis meses, las medidas de salvaguardia estrictamente necesarias.

El Tribunal de Justicia ha modulado en su jurisprudencia el contenido y alcance de la libre circulación de capitales. Conocidas son la Sentencia *LUISSI CARBONE* y la Sentencia *CASATI*. Mas cercano en el tiempo encontramos el Asunto *THEODOR JÄGER* relativo a la libre circulación de capitales y el Impuesto sobre Sucesiones o el caso *ORANGE EUROPEAN SMALLCAP FUND NV* relativo al régimen fiscal de las Instituciones de Inversiones Colectiva y la libre circulación de capitales. Asimismo, sería de interés el análisis de la STJCE de 18 de diciembre de 2007, As. C-101/05 en la medida en que examina la ausencia de Convenio de intercambio de información entre Estados miembros y terceros países como límite al principio de libre circulación de capitales.

**ESQUEMA<sup>7</sup>: MERCADO ÚNICO INTERIOR Y LIBERTADES COMUNITARIAS BÁSICAS**

<b>NORMATIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>TFUE</i>: art. 18</li> <li>- <i>TFUE</i>: arts. 26 a 66.</li> </ul>	
<b>LIBERTADES ECONÓMICAS BÁSICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de la nacionalidad.</li> <li>- Cuatro libertades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mercancías.</li> <li>- Trabajadores.</li> <li>- Capitales.</li> <li>- Establecimiento y prestación de servicios.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas comunes: jerarquía y círculos concéntricos.</li> </ul>	
<b>GRAN MERCADO ÚNICO INTERIOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las barreras no arancelarias: técnicas y fiscales.</li> <li>- El coste de la no-Europa; estimación y potenciales beneficios.</li> <li>- Programa del Mercado Único.</li> </ul>	
<b>LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinámica del comercio intracomunitario.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformidad de las mercancías.</li> <li>- Reconocimiento mutuo y armonización fiscal: Estructuras fiscales de los EM; IVA: regímenes y perspectivas; Impuestos especiales e Impuestos directos</li> </ul>	
<b>LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos de los Estados miembros.</li> <li>- Derecho de desplazamiento y de residencia.</li> <li>- Europa de los ciudadanos.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implicaciones para la seguridad social y las titulaciones.</li> <li>- Comunitarización de las cuestiones de justicia y los asuntos de interior.</li> </ul>	
<b>LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fases y limitaciones: Mercado común, Sistema monetario europeo, Unión Monetaria.</li> </ul>	
<b>LIBRE DE ESTABLECIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento: Profesionales, autónomos y PYMES: requisitos y titulaciones.</li> <li>- Servicios: Extensión de la competencia y eliminación de barreras en nuevas actividades.</li> </ul>	

7. Cuadro sinóptico elaborado por BRUNET CID, Ferrán: *Curso de Integración Europea*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2010.

## 6. CONCLUSIONES

- Las libertades económicas básicas han constituido y constituyen el fundamento y el motor del mercado común.
- El principio de Igualdad de Trato supone la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad en el ejercicio de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.
- Libre circulación de mercancías: Supone una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel común en sus relaciones con terceros países.
- La libre circulación de trabajadores supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razón de orden público, seguridad y salud públicas.
- La libertad de establecimiento: El ejercicio de una actividad económica por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios.
- Libre prestación de servicios: El ejercicio de una actividad de servicios por prestadores ya establecidos en otro Estado miembro que viene a España a prestarla de forma temporal y sin establecerse.
- Libre circulación de capitales y pagos implica la prohibición de todas las restricciones a los movimientos de capitales y pagos entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y terceros países.
- La Directiva de Servicios o Directiva Bolkenstein tiene como objetivo primordial la eliminación de obstáculos innecesarios y desproporcionados para la prestación de servicios para avanzar hacia un verdadero mercado interior de los servicios a nivel comunitario creando un entorno regulatorio más favorable y transparente.

## 7. PRÁCTICA DEL TEMA

### Análisis de sentencia

Tras leer atenta y detenidamente el texto de la **Sentencia del TJCE de 1 de junio de 2010 (Caso BLANCO PÉREZ y CASO CHAO GÓMEZ)** que se inserta a continuación, analícese de manera detallada y razonada los aspectos controvertidos apreciados en el pronunciamiento del Tribunal en relación con la libertad de establecimiento. Según el reciente pronunciamiento el

sistema farmacéutico español es acorde con las libertades comunitarias. Dos farmacéuticos asturianos plantearon un recurso sobre la norma autonómica del principado, al pretender que se abriera una farmacia sin atenerse a la normativa de planificación farmacéutica. El Tribunal Superior de Asturias decidió plantear la cuestión prejudicial, dado que la Directiva de Servicios estaba reciente aprobada. La presente resolución, del TJCE resuelve dicha cuestión prejudicial. Como se verá, según el TJCE, la competencia de los Estados en materia de “salud pública” hace que un estado miembro pueda considerar que el sistema “de mínimos” no permita lograr el objetivo de garantizar el abastecimiento seguro de medicamentos en todas las zonas

En los asuntos acumulados C-570/07 Y 571/07 5/85.

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

dicta la siguiente

#### SENTENCIA

**1** Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) .

**2** Estas peticiones se presentaron en el marco de los litigios entre el Sr. Blanco Pérez y la Sra. Chao Gómez, por un lado, y la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (C-570/07) y el Principado de Asturias (C-571/07), por otro lado, relativos a un concurso para la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias en la Comunidad Autónoma de Asturias.

*Marco jurídico*

*Normativa de la Unión*

**3** A tenor del vigésimo sexto considerando de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 (LCEur 2005\2171), relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255, p. 22), que recoge, en esencia, el segundo considerando de la Directiva 85/432/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985 (LCEur 1985\815), relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas (DO L 253, p. 34; EE 06/03, p. 25):

«La presente Directiva no coordina todas las condiciones de acceso a las actividades del ámbito farmacéutico y su ejercicio. En concreto, la distribución geográfica de las farmacias y el monopolio de dispensación de medicamentos deben seguir siendo competencia de los Estados miembros. Por otra parte, la presente Directiva no altera las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben a las empresas la práctica de ciertas actividades farmacéuticas o imponen ciertas condiciones a dicha práctica». **4** El artículo 1 de esta Directiva (LCEur 2005\2171) dispone: «La presente Directiva establece las normas según las cuales un Estado miembro que subordina el acceso a una profesión regulada o su ejercicio, en su territorio, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales [...] reconocerá para el acceso a dicha profesión y su ejercicio las cualificaciones profesionales adquiridas en otro u otros Estados miembros [...] y que permitan al titular de las mencionadas cualificaciones ejercer en él la misma profesión».

5 A tenor del artículo 45 de dicha Directiva (LCEur 2005\2171), titulado «Ejercicio de las actividades profesionales de farmacéutico»: «1. A efectos de la presente Directiva, las actividades de farmacéutico serán aquellas cuyo acceso y ejercicio estén subordinados en uno o varios Estados miembros a condiciones de cualificación profesional y que estén abiertas a los titulares de alguno de los títulos de formación mencionados en el punto 5.6.2 del anexo V. 2. Los Estados miembros velarán por que los titulares de un título profesional de formación universitaria o de un nivel reconocido equivalente en farmacia que cumplan las condiciones indicadas en el artículo 44 sean habilitados al menos para el acceso a las actividades siguientes y su ejercicio, a reserva de la exigencia, en su caso, de una experiencia profesional complementaria:

a) preparación de la forma farmacéutica de los medicamentos; b) fabricación y control de medicamentos; c) control de los medicamentos en un laboratorio de control de medicamentos; d) almacenamiento, conservación y distribución de medicamentos al por mayor; e) preparación, control, almacenamiento y dispensación de medicamentos en las farmacias abiertas al público; f) preparación, control, almacenamiento y dispensación de medicamentos en los hospitales; g) difusión de información y asesoramiento sobre medicamentos.

[...]

5. Cuando en un Estado miembro exista desde la fecha de 16 de septiembre de 1985 una oposición para seleccionar entre los titulados indicados en el apartado 2 a los que se designarán como titulares de las nuevas farmacias, cuya creación se haya decidido en virtud de un sistema nacional de distribución geográfica, dicho Estado miembro podrá, no obstante lo dispuesto en el apartado 1, mantener el desarrollo de dicha oposición y someter a ella a los nacionales de los Estados miembros que posean alguno de los títulos de formación de farmacéutico mencionados en el punto 5.6.2 del anexo V o se beneficien de lo dispuesto en el artículo 23 [relativo a los derechos adquiridos]».

6 Los apartados 2 y 5 del artículo 45 de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171) retoman, en esencia, los apartados 1 a 3 del artículo 1 de la Directiva 85/432 (LCEur 1985\815) .

*Normativa nacional*

7 Del artículo 103, apartado 3, de la Ley 14/1986, de 25 de abril (RCL 1986\1316), General de Sanidad (BOE núm. 102 de 29 de abril de 1986, p. 15207), resulta que las oficinas de farmacia estarán sujetas a la planificación sanitaria en los términos que establezca la legislación especial de medicamentos y farmacias.

8 El artículo 2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril (RCL 1997\1022), de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia (BOE núm. 100 de 26 de abril de 1997, p. 13450), dispone: «1. [...] al objeto de ordenar la asistencia farmacéutica a la población, las Comunidades Autónomas, a las que corresponde garantizar dicha asistencia, establecerán criterios específicos de planificación para la autorización de oficinas de farmacia. [...]

2. La planificación de oficinas de farmacia se establecerá teniendo en cuenta la densidad demográfica, características geográficas y dispersión de la población,

con vistas a garantizar la accesibilidad y calidad en el servicio, y la suficiencia en el abastecimiento de medicamentos, según las necesidades sanitarias en cada territorio. La ordenación territorial de estos establecimientos se efectuará por módulos de población y distancias entre oficinas de farmacia, que determinarán las Comunidades Autónomas, conforme a los criterios generales antes señalados. En todo caso, las normas de ordenación territorial deberán garantizar la adecuada atención farmacéutica a toda la población.

3. El módulo de población mínimo para la apertura de oficinas de farmacia será, con carácter general, de 2.800 habitantes por establecimiento. Las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán establecer módulos de población superiores, con un límite de 4.000 habitantes por oficina de farmacia. En todo caso, una vez superadas estas proporciones, podrá establecerse una nueva oficina de farmacia por fracción superior a 2.000 habitantes. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas podrán establecer módulos de población inferiores para las zonas rurales, turísticas, de montaña, o aquellas en las que, en función de sus características geográficas, demográficas o sanitarias, no fuese posible la atención farmacéutica aplicando los criterios generales. 4. La distancia mínima entre oficinas de farmacia, teniendo en cuenta criterios geográficos y de dispersión de la población será, con carácter general, de 250 metros. Las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán autorizar distancias menores entre las mismas; asimismo, las Comunidades Autónomas podrán establecer limitaciones a la instalación de oficinas de farmacia en la proximidad de los centros sanitarios». 9 Con arreglo a esta normativa, la Comunidad Autónoma de Asturias adoptó el Decreto 72/2001, de 19 de julio (LPAS 2001\231), regulador de las oficinas de farmacia y botiquines en el Principado de Asturias (BOPA núm. 175 de 28 de julio de 2001, p. 10135).

**10** El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de dicho Decreto (LPAS 2001\231) dispone: «El territorio de la Comunidad Autónoma se ordena en zonas farmacéuticas, las cuales coincidirán, con carácter general, con las zonas básicas de salud establecidas en la planificación sanitaria del Principado de Asturias».

**11** Según las indicaciones facilitadas por la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios y por el Principado de Asturias, la Comunidad Autónoma de Asturias se divide en 68 zonas básicas de salud, que coinciden, con carácter general, con las zonas farmacéuticas.

**12** A tenor del artículo 2 del referido Decreto (LPAS 2001\231) : «1. En cada zona farmacéutica el numero de oficinas de farmacia corresponderá al módulo de 2.800 habitantes por oficina de farmacia. Una vez superada esta proporción podrá establecerse una nueva oficina de farmacia por la fracción superior a 2.000 habitantes. 2. En todas las zonas básicas de salud y en todos los concejos podrá existir al menos una oficina de farmacia».

**13** El artículo 3 del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) dispone: «A los efectos de este Decreto, el cómputo de la población se hará sobre la base de los datos derivados de la última revisión del padrón municipal».

**14** A tenor del artículo 4 de dicho Decreto (LPAS 2001\231) : «1. La distancia mínima entre los locales de oficinas de farmacia será, con carácter general,

de 250 metros, independientemente de la zona farmacéutica a la que pertenezcan. 2. Esta distancia mínima de 250 metros deberá ser guardada igualmente en relación con los centros sanitarios de cualquier zona farmacéutica, ya sean éstos públicos o privados concertados de asistencia extrahospitalaria u hospitalaria, con consultas externas o dotados de servicios de urgencia, estén los mismos en funcionamiento o en fase de construcción. Este requisito de distancia a los centros sanitarios no será de aplicación en las zonas farmacéuticas con una única oficina de farmacia ni en las localidades que, contando actualmente con una única oficina de farmacia, no sea previsible, dadas sus características, la apertura de nuevas oficinas de farmacia. [...]».

**15** El procedimiento para la concesión de autorizaciones de apertura se rige por los artículos 6 a 17 del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) .

**16** Con arreglo a estos artículos, la Comunidad Autónoma de Asturias tiene la obligación de organizar, de oficio, como mínimo una vez al año, el procedimiento para la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias con objeto de tener en cuenta la evolución de la densidad demográfica.

**17** En la convocatoria del concurso deberá constar la zona farmacéutica y, en su caso, el concejo y la localidad, donde procede la instalación. Tras la publicación de la convocatoria, los farmacéuticos interesados presentarán sus solicitudes y los documentos que certifiquen sus méritos. A continuación, se reunirá una comisión compuesta por miembros de la administración, del colegio oficial de la profesión y de las asociaciones profesionales para evaluar los méritos de los candidatos.

**18** Una vez concedida la autorización, el farmacéutico adjudicatario tiene la obligación de designar el local en el que ejercerá su actividad. Las autoridades competentes verificarán que se respetan los criterios de planificación territorial establecidos por la normativa.

**19** El Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) establece, a continuación, en un anexo, un baremo de méritos que contiene los criterios sobre la base de los cuales se evaluará a los candidatos que hayan presentado una solicitud para obtener la titularidad de una nueva farmacia en el procedimiento descrito en los apartados anteriores.

**20** El baremo de méritos evalúa a los candidatos, en particular, en función de su formación, su experiencia profesional y su experiencia académica.

**21** Asimismo, el Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) establece en los puntos 4 a 7 de dicho anexo: «4. No será valorada la experiencia profesional como ejercicio de farmacéutico titular o cotitular en una oficina de farmacia ni cualquier otra clase de méritos cuando una u otros hubieran servido con anterioridad para obtener una autorización de instalación. [...] 6. Los méritos profesionales referidos al ejercicio profesional obtenidos en el ámbito del Principado de Asturias se computarán con un incremento del 20%. 7. En caso de empate al aplicar el baremo, las autorizaciones se otorgarán de acuerdo con el siguiente orden de prioridad: a) Farmacéuticos que no hayan sido titulares de oficinas de farmacia. b) Farmacéuticos que hayan sido titulares de oficinas de farmacia en zonas farmacéuticas o municipios de población inferior a 2.800 habitantes. c) Farmacéuticos que hayan desempeñado su ejercicio profesional en el ámbito del Principado de Asturias. [...]».

*Litigios principales y cuestiones prejudiciales*

**22** En el 2002, la Comunidad Autónoma de Asturias decidió iniciar un procedimiento para la concesión de autorizaciones de instalación de nuevas farmacias, con arreglo a los artículos 6 a 17 del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231).

**23** El 14 de junio de 2002 la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios adoptó una resolución por la que se convocaba un concurso para la autorización de oficinas de farmacia en el Principado de Asturias (BOPA núm. 145 de 24 de junio de 2002, p. 8145; en lo sucesivo, «Resolución de 14 de junio de 2002»).

**24** Las normas del concurso establecían la apertura de 24 nuevas farmacias en función, en particular, de la densidad demográfica, la dispersión de la población, la distancia entre las farmacias y los grupos mínimos de población.

**25** Los demandantes en los asuntos principales, ambos con el título de farmacéuticos, deseaban abrir una nueva farmacia en la Comunidad Autónoma de Asturias sin que se les aplicase el régimen de planificación territorial establecido en el Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) .

**26** En consecuencia, en el primer asunto principal, interpusieron un recurso contra la Resolución de 14 de junio de 2002, así como contra la Resolución del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 10 de octubre de 2002, que confirma la anterior Resolución.

**27** En el segundo asunto principal, los mismos demandantes interpusieron un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Asturias mediante el que impugnan la resolución presunta relativa a la reclamación presentada contra el Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) y, en particular, sus artículos 2, 4, 6 y 10 así como su anexo relativo al baremo de méritos.

**28** En ambos asuntos dichos demandantes cuestionaron la conformidad a Derecho de las referidas resoluciones y del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) alegando, en particular, que éstos impiden el acceso de los farmacéuticos a nuevas farmacias en la Comunidad Autónoma de Asturias. Además, consideran que dicho Decreto establece criterios inadmisibles para la selección de los titulares de nuevas farmacias.

**29** En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el régimen establecido en el Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) constituye una restricción de la libertad de establecimiento incompatible con el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) .

**30** En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente en el asunto C-570/07: «¿El artículo [49 TFUE (RCL 2009\2300)] es opuesto a lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 del [Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231)], así como en los apartados 4, 6 y 7 del Anexo del mencionado Decreto?».

**31** En el asunto C-571/07, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente: «¿El artículo [49 TFUE (RCL 2009\2300)] es contrario a la regulación que se contiene en la legislación de la Comunidad Autónoma [...] de Asturias en relación con la autorización de instalación de Oficinas de Farmacia?».

**32** Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 2008, se ordenó la acumulación de los asuntos C-570/07 y C-571/07 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

*Sobre la admisibilidad*

**33** El Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España, así como los Gobiernos español, helénico, francés e italiano se oponen a la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

**34** En primer lugar, consideran que el órgano jurisdiccional remitente no aporta ninguna precisión sobre la situación fáctica de los demandantes en los asuntos principales. Añaden, a continuación, que no indica claramente las disposiciones nacionales a que se refiere ni expone de manera suficiente los motivos que le llevan a preguntarse sobre la compatibilidad de dichas disposiciones con el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) . Por último, sostienen que las cuestiones planteadas son hipotéticas, puesto que los litigios principales afectan a dos ciudadanos españoles. A falta de un elemento transfronterizo, estas cuestiones no presentan, a su juicio, ningún vínculo con el Derecho de la Unión.

**35** A este respecto, es preciso recordar que corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y que han de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de marzo de 2001 [TJCE 2001\102], Preussen Elektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 38, y de 10 de marzo de 2009 [TJCE 2009\50], Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 24).

**36** De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. Así, la negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de diciembre de 2006 [TJCE 2006\350], Cipolla y otros, C-94/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421, apartado 25, y de 7 de junio de 2007, Van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, Rec. p. I-4233, apartado 22).

**37** Habida cuenta de esta jurisprudencia, procede señalar, en primer lugar, que, en las resoluciones de remisión, el órgano jurisdiccional nacional motivó su resolución sobre la necesidad de plantear las cuestiones prejudiciales indicando que la conformidad a Derecho de la normativa controvertida en los asuntos principales depende de la interpretación que el Tribunal de Justicia realice del artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) .

**38** En segundo lugar, no resulta evidente que la interpretación solicitada no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto de los litigios principales ni que el problema sea de naturaleza hipotética.

**39** Ciertamente, consta que los demandantes en los asuntos principales son de nacionalidad española y que todos los elementos de ambos litigios principales se circunscriben al interior de un único Estado miembro. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, la respuesta del Tribunal de Justicia puede ser útil para el órgano jurisdiccional remitente incluso en tales circunstancias, en particular en el supuesto de que el Derecho nacional le obligue a conceder a un español los mismos derechos que el Derecho de la Unión reconozca a un nacional de un Estado miembro distinto del Reino de España que se halle en la misma situación (véanse, en particular, las sentencias de 30 de marzo de 2006 [TJCE 2006\98], *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, Rec. p. I-2941, apartado 29, así como *Cipolla* y otros [TJCE 2006\350], antes citada, apartado 30).

**40** Además, si bien una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal –que es indistintamente aplicable a los nacionales españoles y a los nacionales de los demás Estados miembros– sólo puede, por lo general, estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en el Tratado en la medida en que se aplica a supuestos que guardan relación con los intercambios intracomunitarios, no se puede excluir de ningún modo que nacionales establecidos en Estados miembros distintos del Reino de España estén o hayan estado interesados en explotar farmacias en la Comunidad Autónoma de Asturias (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de marzo de 2010 [TJCE 2010\73], *Attanasio Group*, C-384/08, Rec. p. I-0000, apartados 23 y 24, así como la jurisprudencia citada).

**41** En tercer lugar, procede señalar que las resoluciones de remisión describen, de manera suficiente, el marco jurídico y fáctico de los litigios principales y que las indicaciones aportadas por el órgano jurisdiccional remitente permiten determinar el alcance de las cuestiones planteadas. Así, estas resoluciones dieron a las partes interesadas la posibilidad efectiva de presentar observaciones de conformidad con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como, por otro lado, pone de manifiesto el contenido de las observaciones presentadas en los presentes procedimientos.

**42** Es estas circunstancias, ha de considerarse que las peticiones de decisión prejudicial son admisibles.

*Sobre el fondo*

*Observaciones preliminares*

**43** En primer lugar, procede recordar que, con arreglo al artículo 168 TFUE (RCL 2009\2300), apartado 7, precisado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el vigésimo sexto considerando de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171), el Derecho de la Unión no supone merma alguna de la competencia de los Estados miembros para ordenar sus sistemas de seguridad social ni, en particular, para dictar disposiciones encaminadas a organizar servicios sanitarios, tales como las oficinas de farmacia. No obstante, al ejercitar su competencia los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a las libertades fundamen-

tales, puesto que estas disposiciones implican la prohibición de que los Estados miembros establezcan o mantengan en vigor restricciones injustificadas al ejercicio de dichas libertades en el ámbito de la asistencia sanitaria (véanse, en este sentido, las sentencias Hartlauer [TJCE 2009\50], antes citada, apartado 29; de 19 de mayo de 2009, Comisión/Italia [TJCE 2009\148], C-531/06, Rec. p. I-0000, apartado 35, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-0000, apartado 18).

**44** No obstante, a la hora de apreciar el respeto de dicha obligación, hay que tener presente que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado y que corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. Dado que éste puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2008 [TJCE 2008\202], Comisión/Alemania, C-141/07, Rec. p. I-6935, apartado 51, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], antes citada, apartado 19).

**45** En segundo lugar, procede señalar que ni la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171) ni ningún otro acto de aplicación de las libertades fundamentales establecen normas de acceso a las actividades del ámbito farmacéutico destinadas a establecer las condiciones en las que se pueden crear nuevas farmacias en el territorio de los Estados miembros.

**46** Ciertamente, el artículo 45, apartado 5, de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171) dispone que, cuando en un Estado miembro exista desde la fecha de 16 de septiembre de 1985 una oposición para seleccionar a los farmacéuticos que se designarán como titulares de las nuevas farmacias, cuya creación se haya decidido en virtud de un sistema nacional de distribución geográfica, dicho Estado miembro podrá mantener el desarrollo de dicha oposición y someter a ella a los nacionales de otros Estados miembros.

**47** Pues bien, a este respecto, consta que, en esa fecha, existía en España tal oposición y que el procedimiento controvertido en los litigios principales corresponde a dicha oposición. Por consiguiente, el Estado miembro de que se trata puede mantener tal procedimiento y aplicarlo a todos los farmacéuticos, siempre que las normas que lo regulan sean conformes con el Derecho de la Unión.

**48** No obstante, de ello no se desprende que las normas que rigen el procedimiento controvertido no estén sujetas a lo dispuesto por el Tratado en lo que respecta a las exigencias relativas a la ordenación territorial de las farmacias, puesto que este elemento queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171).

**49** En efecto, con arreglo al artículo 1 de la Directiva (LCEur 2005\2171) de que se trata, ésta tiene por objeto el establecimiento de normas en materia de reconocimiento de calificaciones profesionales para permitir a los titulares de las mismas ejercer una profesión regulada por cuenta propia o ajena. En cambio, no contiene normas relativas al establecimiento de las oficinas de farmacia ni sobre los requisitos de explotación de las mismas, ni, más concretamente, sobre su ordenación territorial.

**50** Por otro lado, el vigésimo sexto considerando de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171), en virtud del cual ésta no coordina todas las condiciones de acceso a las actividades del ámbito farmacéutico, de manera que, en particular, la distribución de las farmacias en el territorio sigue siendo competencia de los Estados miembros, corrobora esta afirmación.

**51** En estas circunstancias, las normas de Derecho interno controvertidas, relativas a la ordenación territorial, deben examinarse a la luz de lo dispuesto por el Tratado, y, en particular, por su artículo 49.

*Sobre la primera parte de las cuestiones prejudiciales relativa a los requisitos principales relacionados con la densidad demográfica y la distancia mínima entre las farmacias*

**52** Mediante la primera parte de sus cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que imponga límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias, al disponer que:

- en principio, en cada zona farmacéutica, sólo podrá crearse una farmacia por módulo de 2.800 habitantes;
- tan sólo podrá crearse una farmacia adicional si se sobrepasa dicha proporción, la cual se creará por la fracción superior a 2.000 habitantes, y
- cada farmacia deberá respetar una distancia mínima respecto de las farmacias preexistentes, que es, por regla general, de 250 metros.

*Sobre la existencia de una restricción de la libertad de establecimiento*

**53** Según jurisprudencia reiterada, constituye una restricción en el sentido del artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 2004 [TJCE 2004\295], Comisión/Países Bajos, C-299/02, Rec. p. I-9761, apartado 15, y de 21 de abril de 2005 [TJCE 2005\108], Comisión/Grecia, C-140/03, Rec. p. I-3177, apartado 27).

**54** Pertenece a esta categoría, en particular, una normativa nacional que supedita el establecimiento de una empresa de otro Estado miembro a la expedición de una autorización previa, ya que puede entorpecer el ejercicio, por tal empresa, de la libertad de establecimiento, impidiéndole desarrollar libremente sus actividades a través de un establecimiento permanente. En efecto, dicha empresa podría verse obligada, por una parte, a soportar las cargas administrativas y financieras adicionales que implica cada expedición de tal autorización. Por otra, el sistema de autorización previa excluye del ejercicio de una actividad por cuenta propia a los operadores económicos que no respondan a exigencias predeterminadas cuya observancia condiciona la expedición de esa autorización (véase, en este sentido, la sentencia Hartlauer [TJCE 2009\50], antes citada, apartados 34 y 35).

**55** Por otro lado, una normativa nacional constituye una restricción cuando sujeta el desarrollo de una actividad a un requisito relacionado con las necesidades económicas o sociales que esa actividad debe satisfacer, dado que tiende a limitar el número de prestadores de servicios (véase, en este sentido, la sentencia Hartlauer [TJCE 2009\50], antes citada, apartado 36).

**56** Respecto a los litigios principales, procede recordar, en primer lugar, que la normativa nacional subordina la creación de una nueva farmacia a la concesión de una autorización administrativa previa, la cual, además, tan sólo se concede a aquellos que hayan aprobado un concurso.

**57** En segundo lugar, dicha normativa permite, en cada zona farmacéutica, la creación de una única farmacia por módulo de población de 2.800 habitantes. Tan sólo cuando se sobrepase dicha proporción podrá crearse una farmacia adicional, la cual se creará por la fracción superior a 2.000 habitantes.

**58** En tercer lugar, la referida normativa se opone a que los farmacéuticos puedan ejercer una actividad económica independiente en los locales de su libre elección, puesto que deben respetar, por regla general, una distancia mínima de 250 metros respecto de las farmacias existentes anteriormente.

**59** Así, tales normas obstaculizan o hacen menos atractivo el ejercicio, por parte de los farmacéuticos de otros Estados miembros, de sus actividades en el territorio español a través de un establecimiento permanente.

**60** En consecuencia, una normativa nacional como la controvertida en los asuntos principales constituye una restricción de la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) .

*Sobre la justificación de la restricción de la libertad de establecimiento*

**61** Según reiterada jurisprudencia, las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencias, antes citadas, Hartlauer [TJCE 2009\50], apartado 44, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], apartado 25).

**62** Por lo que se refiere a los asuntos principales, procede señalar, en primer lugar, que las normas controvertidas se aplican sin discriminación por razón de nacionalidad.

**63** En segundo lugar, del artículo 52 TFUE (RCL 2009\2300), apartado 1, resulta que la protección de la salud pública puede justificar restricciones a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, entre las que figura la libertad de establecimiento (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Hartlauer [TJCE 2009\50], apartado 46, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], apartado 27).

**64** Concretamente, las restricciones a la libertad de establecimiento pueden estar justificadas por el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad (sentencias, antes citadas, Comisión/Italia [TJCE 2009\148], apartado 52, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], apartado 28).

**65** Los artículos 168 TFUE (RCL 2009\2300), apartado 1, y 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (LCEur 2000\3480), a cuyo tenor, en particular, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión Europea se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana, confirman la importancia de dicho objetivo.

**66** De ello se desprende que el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad puede justificar una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales.

**67** En tercer lugar, procede examinar si tal normativa es adecuada para garantizar dicho objetivo.

**68** A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que, habida cuenta del margen de apreciación mencionado en el apartado 44 de la presente sentencia, el hecho de que un Estado miembro imponga normas más rigurosas que las impuestas por otro Estado miembro en materia de protección de la salud pública, no implica que estas normas sean incompatibles con las disposiciones de Tratado relativas a las libertades fundamentales (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2009 [TJCE 2009\21], Comisión/Italia, C-110/05, Rec. p. I-519, apartado 65 y la jurisprudencia citada).

**69** Por consiguiente, no es determinante para la resolución de los presentes asuntos el hecho de que los Estados miembros establezcan normas divergentes en este ámbito, y, más concretamente, que algunos de ellos no limiten el número de farmacias que pueden crearse en el territorio nacional, mientras que otros limitan su número y las someten a normas de planificación geográfica.

**70** En segundo lugar, es preciso recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los establecimientos e infraestructuras sanitarios pueden ser objeto de una planificación. Ésta puede comprender una autorización previa para el establecimiento de nuevos prestadores de asistencia, cuando resulta indispensable para colmar posibles lagunas en el acceso a las prestaciones sanitarias y para evitar una duplicidad de estructuras, de forma que se garantice una asistencia sanitaria adaptada a las necesidades de la población, que cubra la totalidad del territorio y que tenga en cuenta las regiones geográficamente aisladas o que de alguna otra manera se hallan en una situación desventajosa (véanse, por analogía, las sentencias de 12 de julio de 2001 [TJCE 2001\196], Smits y Peerbooms, C-157/99, Rec. p. I-5473, apartados 76 a 80; de 16 de mayo de 2006 [TJCE 2006\141], Watts, C-372/04, Rec. p. I-4325, apartados 108 a 110, y Hartlauer [TJCE 2009\50], antes citada, apartados 51 y 52).

**71** Pues bien, esta conclusión puede aplicarse plenamente a los prestadores de servicios sanitarios en el ámbito farmacéutico.

**72** En tercer lugar, procede señalar que existen aglomeraciones que pueden ser percibidas por numerosos farmacéuticos como muy rentables y, en consecuencia, más atractivas, como las situadas en las zonas urbanas. En cambio, otras partes del territorio nacional pueden considerarse menos atractivas, como las zonas rurales, geográficamente aisladas o que de alguna otra manera se hallan en una situación desventajosa.

**73** En estas circunstancias, no puede excluirse que, a falta de toda regulación, los farmacéuticos se concentrasen en las localidades consideradas atractivas, de manera que algunas otras localidades menos atractivas no dispondrían de un número suficiente de farmacéuticos para garantizar una atención farmacéutica segura y de calidad.

**74** En cuarto lugar, es preciso recordar que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud pública, el Estado miembro puede adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad de tales riesgos (sentencia Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], antes citada, apartado 30).

**75** En estas circunstancias, un Estado miembro puede considerar que existe un riesgo de escasez de farmacias en determinadas partes de su territorio y, por consiguiente, de falta de abastecimiento seguro y de calidad de medicamentos.

**76** En consecuencia, habida cuenta de este riesgo, un Estado miembro puede adoptar una normativa que establezca que sólo se pueda crear una farmacia en relación con un determinado número de habitantes (véase el apartado 57 de la presente sentencia).

**77** En efecto, tal requisito puede canalizar la implantación de farmacias hacia las partes del territorio nacional en las que el acceso a la atención farmacéutica presente lagunas, puesto que, al impedir a los farmacéuticos establecerse en zonas en las que ya existe un número suficiente de farmacias, les invita, así, a instalarse en zonas en las que exista escasez de farmacias.

**78** De ello se desprende que el referido requisito es adecuado para distribuir las farmacias de manera equilibrada en el territorio nacional, garantizar así a toda la población un acceso apropiado a la atención farmacéutica y, en consecuencia, aumentar la seguridad y la calidad del abastecimiento de medicamentos a la población.

**79** A continuación, procede señalar que, si sólo se estableciera el requisito relativo a los módulos de población, podría ocurrir que no se evitara la concentración de farmacias en el interior de una zona geográfica determinada con arreglo a dicho requisito en determinadas localidades atractivas de dicha zona. Pues bien, tal concentración de farmacias podría dar lugar a una duplicidad de estructuras, mientras que otras partes de la misma zona podrían sufrir una falta de farmacias.

**80** En estas circunstancias, un Estado miembro puede establecer requisitos adicionales destinados a impedir tal concentración, adoptando, por ejemplo, un requisito, como el de los asuntos principales, que impone distancias mínimas entre las farmacias.

**81** En efecto, este requisito permite, por su propia naturaleza, evitar tal concentración y, así, distribuir las farmacias de una manera más equilibrada en el interior de una zona geográfica determinada.

**82** Asimismo, en consecuencia, el requisito relativo a la distancia mínima aumenta la certidumbre de los pacientes de que dispondrán de una farmacia próxima y, por consiguiente, de un acceso fácil y rápido a una atención farmacéutica apropiada.

**83** Podría considerarse que tales requisitos son tanto más necesarios cuanto que, por un lado, la administración de medicamentos puede ser urgente, y, por otro, la clientela de las farmacias incluye a personas de movilidad reducida, como las personas de avanzada edad o gravemente enfermas.

**84** Así, el requisito relativo a la distancia mínima es complementario del referido a los módulos de población y, en consecuencia, puede contribuir a la realización del objetivo que consiste en distribuir las farmacias de manera equilibrada en el territorio nacional, garantizar así a toda la población un acceso apropiado a la atención farmacéutica y, por consiguiente, aumentar la seguridad y la calidad del abastecimiento de medicamentos a la población.

**85** Por último, procede señalar que la consecución del objetivo perseguido por los dos criterios mencionados anteriormente se ve reforzada a través de ciertos criterios aplicables durante la fase de selección de los titulares de las nuevas farmacias según el Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231).

**86** En efecto, de conformidad con el punto 7, letra b), del anexo de dicho Decreto (LPAS 2001\231), en caso de empate al aplicar el baremo de méritos en virtud del cual se selecciona a los titulares de las nuevas farmacias, las autorizaciones se otorgarán según un orden de prelación que da prioridad, tras las categorías de farmacéuticos que figuran en el referido punto 7, letra a), a los farmacéuticos que hayan sido titulares de oficinas de farmacia en zonas farmacéuticas o municipios de población inferior a 2.800 habitantes.

**87** Habida cuenta de que las zonas geográficas cuya población es inferior a 2.800 habitantes son generalmente zonas consideradas por los farmacéuticos menos atractivas (véase el apartado 72 de la presente sentencia), dicho requisito para la concesión de una autorización pretende alentar a los farmacéuticos a establecerse en dichas zonas ante la perspectiva de ser recompensados ulteriormente con la concesión de otras autorizaciones de instalación de nuevas farmacias.

**88** Sin embargo, los demandantes en el litigio principal y la Plataforma para la Libre Apertura de Farmacias sostienen que no puede considerarse que el régimen controvertido en los litigios principales sea adecuado para lograr el objetivo invocado, puesto que lleva a que algunos farmacéuticos se vean privados del acceso a la actividad profesional independiente mientras que los farmacéuticos establecidos en el mercado gozan de ventajas desproporcionadas.

**89** Tal alegación no puede prosperar.

**90** En efecto, en primer lugar procede señalar que la libertad de establecimiento de los operadores económicos debe ponderarse en relación con los imperativos de la protección de la salud pública y que la importancia de los objetivos perseguidos en este ámbito puede justificar restricciones que tengan consecuencias negativas, incluso considerables, para algunos operadores (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 1997 [TJCE 1997\158], Affish, C-183/95, Rec. p. I-4315, apartados 42 y 43).

**91** A continuación, resulta de los autos que las autoridades competentes organizan al menos una vez al año un procedimiento para conceder autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias en función de la evolución demográfica. Así, mediante la Resolución de 14 de junio de 2002, la Comunidad Autónoma

de Asturias inició un procedimiento para la concesión de autorizaciones de instalación de 24 nuevas farmacias en su territorio a partir del año 2002.

**92** Por último, según el punto 4 del anexo del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231), no será valorada la experiencia profesional como ejercicio de farmacéutico titular o cotitular en una oficina de farmacia ni cualquier otra clase de méritos cuando una u otros hubieran servido con anterioridad para obtener una autorización de instalación. Asimismo, el punto 7, letra a), del referido anexo establece que en caso de empate al aplicar el baremo, las autorizaciones se otorgarán de acuerdo con un orden de prelación que da prioridad a los farmacéuticos que no hayan sido titulares de oficinas de farmacia.

**93** Con estos criterios, los efectos de la normativa nacional privilegian a los farmacéuticos que todavía no han obtenido una autorización de instalación, y pretende, en consecuencia, garantizar el acceso a más farmacéuticos al ejercicio profesional independiente.

**94** Si bien de los anteriores apartados resulta que una normativa como la controvertida en los asuntos principales es adecuada, en principio, para alcanzar el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad, también es necesario que la manera en que dicha normativa persigue el referido objetivo no sea incongruente. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las distintas normas, así como la legislación nacional en su conjunto, sólo son adecuadas para garantizar la consecución del objetivo alegado si responden verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Hartlauer [TJCE 2009\50], apartado 55, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros [TJCE 2009\147], apartado 42).

**95** En consecuencia, procede examinar si el Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) persigue de forma congruente y sistemática el objetivo de garantizar un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad al fijar el número mínimo de habitantes por farmacia, en principio, en 2.800 o 2.000, y la distancia mínima entre las farmacias, por regla general, en 250 metros. A este respecto, es preciso tener en cuenta igualmente la Ley 16/1997 (RCL 1997\1022), puesto que el Decreto 72/2001 desarrolla dicha Ley.

**96** Sobre este punto, procede señalar que se supone que los dos requisitos establecidos por dicho Decreto (LPAS 2001\231) –aplicables en todo el territorio de que se trata– garantizan un abastecimiento de medicamentos a la población seguro y de calidad sobre la base de indicaciones de carácter global que tienen en cuenta necesariamente elementos demográficos ordinarios, considerados como una media. De ello se desprende que la aplicación uniforme de los requisitos así concebidos podría no garantizar el acceso adecuado a la atención farmacéutica en zonas que presenten ciertas particularidades demográficas.

**97** Tal puede ser el caso, en primer lugar, de determinadas zonas rurales cuya población está normalmente dispersa y es menos numerosa. Esta particularidad puede llevar a que, si el requisito del número mínimo de 2.800 habitantes se aplicase de manera estricta, algunos habitantes interesados se encontrarían fuera del alcance local razonable de una farmacia y se verían así privados de un acceso adecuado a la atención farmacéutica.

**98** A este respecto, procede señalar que la normativa nacional establece ciertas medidas de ajuste que permiten atenuar las consecuencias de la aplicación de la norma de base de 2.800 habitantes. En efecto, según el artículo 2, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 16/1997 (RCL 1997\1022), las Comunidades Autónomas podrán establecer módulos de población inferiores a los 2.800 habitantes por farmacia para las zonas rurales, turísticas, de montaña, o aquéllas en las que, en función de sus características geográficas, demográficas o sanitarias, no fuese posible la atención farmacéutica aplicando los criterios generales, de modo que las farmacias situadas en tales zonas particulares sean más accesibles para el segmento de la población que la rodea.

**99** En segundo lugar, resulta que una aplicación estricta del otro requisito del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231), relativo a la distancia mínima entre las farmacias, podría dar lugar a que no se garantizase un acceso apropiado a la atención farmacéutica en determinadas zonas geográficas de gran concentración demográfica. En efecto, en tales zonas, la densidad de la población alrededor de una farmacia puede sobrepasar claramente el número de habitantes determinado de modo global. En estas circunstancias específicas, la aplicación del requisito de la distancia mínima de 250 metros entre las farmacias podría dar lugar a una situación en la que el perímetro previsto para una única farmacia incluyera a más de 2.800 habitantes –o incluso a más de 4.000 habitantes en el supuesto contemplado en el artículo 2, apartado 3, de la Ley 16/1997 (RCL 1997\1022) . En consecuencia, no cabe excluir que los habitantes de las zonas de tales características puedan encontrar, debido a la aplicación estricta de la norma relativa a la distancia mínima, dificultades para acceder a una farmacia en condiciones tales que permitan garantizar una atención farmacéutica apropiada.

**100** No obstante, incluso en ese caso, estas consecuencias pueden atenuarse mediante la medida de flexibilización establecida en el artículo 2, apartado 4, de la Ley 16/1997 (RCL 1997\1022), a cuyo tenor la distancia mínima entre oficinas de farmacia será, «con carácter general», de 250 metros, si bien las Comunidades Autónomas, en función de la concentración de la población, podrán autorizar distancias menores entre las mismas y aumentar, de esta manera, el número de farmacias disponibles en las zonas de una gran concentración de población.

**101** A este respecto, es preciso señalar que, a fin de lograr de forma congruente y sistemática el objetivo de garantizar una atención farmacéutica apropiada en un caso como el descrito en el apartado 99 de la presente sentencia, las autoridades competentes podrían incluso verse obligadas a interpretar la norma general como una norma que no sólo permite conceder una autorización para la creación de una farmacia a una distancia inferior a los 250 metros en casos excepcionales, sino siempre que la aplicación estricta de la norma general de los 250 metros pueda impedir que se garantice un acceso apropiado a la atención farmacéutica en determinadas zonas geográficas de gran concentración demográfica.

**102** En estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si las autoridades competentes ejercitan, en el sentido descrito en los apartados 98, 100 y 101 de la presente sentencia, la facultad que atribuyen tales disposiciones en toda zona geográfica que posea características

demográficas particulares y en la que la aplicación estricta de las normas de base de 2.800 habitantes y 250 metros pueda impedir la creación de un número suficiente de farmacias que garanticen una atención farmacéutica apropiada.

**103** A la luz de las anteriores consideraciones, procede declarar que, sin perjuicio de las observaciones recogidas en los apartados 94 a 100 de la presente sentencia, la normativa controvertida en los litigios principales resulta adecuada para lograr el objetivo perseguido.

**104** En cuarto lugar, queda por examinar si la restricción de la libertad de establecimiento no va más allá de lo necesario para lograr el objetivo invocado, es decir, si no existen medidas menos restrictivas para lograrlo.

**105** Sobre este punto, los demandantes en los litigios principales, la Plataforma para la Libre Apertura de Farmacias y la Comisión Europea sostienen, en particular, que bastaría con establecer normas que fijasen un número mínimo de farmacias en zonas geográficas determinadas (en lo sucesivo, «sistema “de mínimos”»). De este modo, no se autorizaría ninguna nueva implantación de farmacias –como en el sistema actual– en zonas que ya cuenten con un número suficiente de farmacias hasta que cada zona geográfica determinada dispusiera del número mínimo requerido de farmacias. Sin embargo, la apertura de nuevas farmacias sería libre a partir del momento en que cada una de estas zonas dispusiese del número mínimo de farmacias.

**106** A este respecto, procede señalar, no obstante, que, habida cuenta del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en materia de protección de la salud pública, mencionado en el apartado 44 de la presente sentencia, un Estado miembro puede considerar que el sistema «de mínimos» no permite lograr –con la misma eficacia que el sistema actual– el objetivo de garantizar el abastecimiento seguro y de calidad de medicamentos en las zonas poco atractivas.

**107** En primer lugar, es preciso recordar que, en el sistema actual, el factor que incita a los farmacéuticos a establecerse en zonas desprovistas de farmacias resulta del hecho de que se les impide instalarse en las zonas que ya cuentan con un número suficiente de farmacias, en virtud de un criterio demográfico objetivo, es decir, hasta el momento en que la población de dichas zonas aumente más allá del límite establecido. Así, este sistema tan sólo deja, en principio, a los farmacéuticos que deseen ejercer una actividad profesional independiente la posibilidad de instalarse en las zonas que carezcan de farmacias, en las que el abastecimiento de medicamentos a la población es insuficiente y en las que, por tanto, se autoriza la instalación de farmacias.

**108** A continuación, procede señalar que un Estado miembro, como el Reino de España, puede legítimamente organizar el sistema de distribución territorial a escala regional, es decir, conferir a las diferentes regiones la responsabilidad de organizar la distribución de las farmacias entre las zonas geográficas de sus respectivos territorios.

**109** Pues bien, la situación en las diferentes regiones puede ser considerablemente diferente en lo que respecta al establecimiento de los farmacéuticos.

**110** Más concretamente, es posible que en algunas regiones existan una o varias zonas geográficas en las que todavía no se haya alcanzado el número mínimo necesario de farmacias. Por tanto, la posibilidad de instalar nuevas farmacias sólo se presenta en esas zonas que presentan lagunas.

**111** Sin embargo, en lo que respecta a otras regiones, puede darse la situación de que todas sus zonas geográficas ya hayan alcanzado el número mínimo necesario de farmacias y por tanto –en el sistema alternativo «de mínimos» descrito en el apartado 105 de la presente sentencia– todo su territorio esté disponible para el libre establecimiento de los farmacéuticos, incluso las zonas más atractivas. Ahora bien, esta situación podría perjudicar el objetivo nacional, tal como resulta de la Ley 16/1997, de canalizar a los farmacéuticos hacia las zonas desprovistas de farmacias sin importar la región de que se trate. En efecto, no puede excluirse que los farmacéuticos en cuestión tiendan a sumarse a los farmacéuticos instalados en las regiones saturadas –y, por tanto, abiertas a la libre instalación– en lugar de contemplar la posibilidad de instalarse en las zonas desprovistas de farmacias en las regiones que no están saturadas.

**112** En estas circunstancias, no puede considerarse que la normativa controvertida en los litigios principales vaya más allá de lo necesario para lograr el objetivo perseguido.

**113** Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera parte de las cuestiones planteadas que el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias, al disponer que:

- en principio, en cada zona farmacéutica, sólo se podrá crear una farmacia por módulo de 2.800 habitantes;
- tan sólo podrá crearse una farmacia adicional si se sobrepasa dicha proporción, la cual se creará por la fracción superior a 2.000 habitantes, y
- cada farmacia deberá respetar una distancia mínima respecto de las farmacias preexistentes, que es, por regla general, de 250 metros.

**114** Sin embargo, el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) se opone a tal normativa en la medida en que las normas de base de 2.800 habitantes o de 250 metros impidan la creación de un número suficiente de farmacias capaces de garantizar una atención farmacéutica adecuada en las zonas geográficas con características demográficas particulares, lo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

*Sobre la segunda parte de las cuestiones prejudiciales, relativa a los criterios de selección de titulares de nuevas farmacias recogidos en los puntos 4, 6 y 7, letras a) a c), del anexo del Decreto 72/2001*

**115** Mediante la segunda parte de sus cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) se opone a criterios como los recogidos en los puntos 4, 6 y 7, letras a) a c), del anexo del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231), en virtud de los cuales se selecciona a los titulares de nuevas farmacias.

**116** En lo que respecta a los criterios establecidos en los puntos 4 y 7, letras a) y b), de dicho anexo (LPAS 2001\231), de las consideraciones formuladas en los apartados 86, 87, 92 y 93 de la presente sentencia resulta que contribuyen, de conformidad con el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300), a la realización del objetivo de interés general invocado.

**117** En estas circunstancias, queda por examinar si el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) se opone a los criterios recogidos en los puntos 6 y 7, letra c), del referido anexo, habida cuenta de que este artículo exige, en particular, que los criterios aplicables en el marco de un régimen de autorización administrativa no sean discriminatorios (véase la sentencia Hartlauer [TJCE 2009\50], antes citada, apartado 64).

**118** A este respecto, procede recordar que el principio de no discriminación prohíbe no sólo las discriminaciones directas o manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véanse las sentencias de 26 de junio de 2001 [TJCE 2001\180], Comisión/Italia, C-212/99, Rec. p. I-4923, apartado 24, y de 19 de marzo de 2002 [TJCE 2002\108], Comisión/Italia, C-224/00, Rec. p. I-2965, apartado 15).

**119** Así, a menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo perseguido, una disposición de Derecho nacional debe considerarse indirectamente discriminatoria cuando, por su propia naturaleza, pueda afectar más a los nacionales de otros Estados miembros que a sus propios nacionales e implique por consiguiente el riesgo de perjudicar, en particular, a los primeros (sentencia de 18 de julio de 2007 [TJCE 2007\199], Hartmann, C-212/05, Rec. p. I-6303, apartado 30).

**120** En el caso de autos, el punto 6 del anexo del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231) dispone que los méritos profesionales referidos al ejercicio profesional obtenidos en el ámbito del Principado de Asturias se computarán con un incremento del 20%.

**121** A continuación, del punto 7, letra c), del referido anexo (LPAS 2001\231) resulta que, en caso de empate al aplicar el baremo, las autorizaciones se otorgarán de acuerdo con un orden de prelación que da prioridad, tras las categorías de farmacéuticos que figuran en el referido punto 7, letras a) y b), a los farmacéuticos que hayan desempeñado su ejercicio profesional en el ámbito del Principado de Asturias.

**122** Así, ambos criterios privilegian en el proceso de selección a los farmacéuticos que han ejercido su actividad en una parte del territorio nacional. Pues bien, tal criterio es naturalmente más fácil de cumplir por los farmacéuticos nacionales, quienes ejercen con mayor frecuencia su actividad económica en el territorio nacional, que por los farmacéuticos de otros Estados miembros, quienes ejercen dicha actividad con mayor frecuencia en otro Estado miembro (véase, por analogía, la sentencia Hartmann [TJCE 2007\199], antes citada, apartado 31).

**123** No obstante, la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios y el Principado de Asturias sostienen que la necesidad de mantener el nivel de calidad de la

atención farmacéutica puede justificar la diferencia de trato, habida cuenta de que dicho nivel se vería reducido si los farmacéuticos que se establecen no pudiesen prestar inmediatamente la atención farmacéutica. Pues bien, consideran que tal posibilidad inmediata de actuar de los farmacéuticos exige, en particular, que conozcan los programas de salud previstos por la administración regional así como el funcionamiento de las farmacias en esa región.

**124** No puede acogerse tal alegación, puesto que el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 85/432 (LCEur 1985\815) y el artículo 45, apartado 2, letras e) y g), de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171) exigen que los titulares de un título profesional de formación universitaria de farmacia sean habilitados para el acceso a las actividades de preparación, control, almacenamiento y distribución de los medicamentos en las farmacias abiertas al público, así como a las actividades de difusión de información y asesoramiento sobre medicamentos. En estas circunstancias, no pueden invocarse los requisitos mencionados en el apartado anterior para justificar una desigualdad de trato como la controvertida en los asuntos principales.

**125** Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda parte de las cuestiones planteadas que el artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300), en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 85/432 (LCEur 1985\815) y el artículo 45, apartado 2, letras e) y g), de la Directiva 2005/36 (LCEur 2005\2171), debe interpretarse en el sentido de que se opone a criterios como los recogidos en los puntos 6 y 7, letra c), del anexo del Decreto 72/2001 (LPAS 2001\231), en virtud de los cuales se selecciona a los titulares de nuevas farmacias.

*Costas*

**126** Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**1º** El artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300) debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional, como la controvertida en los asuntos principales, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas farmacias, al disponer que:

- en principio, en cada zona farmacéutica, sólo se podrá crear una farmacia por módulo de 2.800 habitantes;
- tan sólo podrá crearse una farmacia adicional si se sobrepasa dicha proporción, la cual se creará por la fracción superior a 2000 habitantes, y
- cada farmacia deberá respetar una distancia mínima respecto de las farmacias preexistentes, que es, por regla general, de 250 metros.

Sin embargo, el artículo 49 TFUE se opone a tal normativa en la medida en que las normas de base de 2.800 habitantes o de 250 metros impidan la creación de un número suficiente de farmacias capaces de garantizar una aten-

ción farmacéutica adecuada en las zonas geográficas con características demográficas particulares, lo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

2º El artículo 49 TFUE (RCL 2009\2300), en relación con el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva 85/432/CEE del Consejo, de 16 de septiembre de 1985 (LCEur 1985\815), relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para ciertas actividades farmacéuticas, y el artículo 45, apartado 2, letras e) y g), de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 (LCEur 2005\2171), relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, debe interpretarse en el sentido de que se opone a criterios como los recogidos en los puntos 6 y 7, letra c), del anexo del Decreto 72/2001, de 19 de julio (LPAS 2001\231), regulador de las oficinas de farmacia y botiquines en el Principado de Asturias, en virtud de los cuales se selecciona a los titulares de nuevas farmacias.

## 8. PROPUESTA DE AUTOEVALUACIÓN

Preguntas tipo test

1. ¿Cuál de estas respuestas explica con exactitud, el término Libertad de Establecimiento según la Unión Europea?:
  - a) Poder crear una instalación permanente en un Estado miembro.
  - b) Realizar actividades profesionales, empresariales o artísticas en un Estado miembro, distinto de aquel en que la persona este establecida.
  - c) Operar telefónicamente desde otro Estado miembro.
  - d) Operar desde un estado no miembro, pero que acepta las directivas comunitarias.
2. El derecho de una empresa o profesional de un Estado Miembro del EEE a desarrollar su actividad en otro Estado miembro desde el establecimiento de su país, constituye el principio de:
  - a) Libertad de establecimiento.
  - b) Libre prestación de servicios activa.
  - c) Libre prestación de servicios pasiva.
  - d) Libertad de circulación de servicios.
3. Cual de las siguientes actividades no está excluida del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios:
  - a) Los servicios financieros.
  - b) Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas.
  - c) Los servicios de empresas de trabajo temporal.
  - d) Las actividades empresariales tales como asesoría jurídica o fiscal, arquitectura e ingeniería.

4. Cual de estas actividades está excluida del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios:
  - a) Las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, en particular las de los notarios y los registradores de la propiedad y mercantiles
  - b) Los servicios a empresas tales como limpieza, organización de eventos, publicidad, consultoría.
  - c) Las actividades de distribución comercial, el turismo y la instalación y mantenimiento de equipos.
  - d) Los servicios al hogar (limpieza, jardinería, reparaciones).
5. Los Estados miembros tendría que haber adaptado su normativa interna a La Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein antes de:
  - a) El 28 de diciembre de 2010.
  - b) El 29 de diciembre de 2009.
  - c) El 28 de diciembre de 2009.
  - d) El 29 de diciembre de 2010.

## 9. PALABRAS CLAVE

Mercado interior.

Libre circulación de mercancías: unión aduanera y cooperación aduanera.

Prohibición de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros.

Libre prestación de servicios y libertad de establecimiento.

Declaración responsable.

Comunicación previa.

EUGO.

Necesidad.

No discriminación.

Libre circulación de personas y trabajadores.

Proporcionalidad.

Razones imperiosas de interés general.

Régimen de autorización.

Libre circulación de capitales.

Sistema IMI.

Medidas de efecto equivalente.

## 10. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

### Manuales y obras generales

- DÍEZ MORENO, Fernando: *Manual de Derecho de la Unión Europea. Adaptada a la Constitución Europea*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2010.
- BRUNET CID, Ferran: *Curso de Integración Europea*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2010.
- ISAAC, Guy: *Manual de Derecho Comunitario general*, 5ª ed., Ariel, Madrid, 2000
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *Iniciación al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2006.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010.

### Monografías y artículos doctrinales

- ALIAGA AGULLÓ, Eva: "Libre circulación de capitales e Impuesto sobre Sucesiones. El caso Theodor Jäger", *Noticias de la Unión Europea*, 304 (2010), pp. 73-86.
- BLÁZQUEZ PEINADO, Mª Dolores: "La competencia de los Estados relativa a la fijación de las condiciones de acceso a las profesiones jurídicas reguladas: la necesidad de compatibilizarla con el ejercicio efectivo de la libre circulación de trabajadores, a propósito de la sentencia del TJUE de 10 de diciembre de 2009, Pešla", *Revista General de Derecho Europeo*, 21 (2010),.
- CORDERO GONZÁLEZ, Eva María: "Régimen fiscal de las Instituciones de Inversión Colectiva y libre circulación de capitales. A propósito del caso "Orange European Smallcap Fund NV", *Noticias de la Unión Europea*, 305 (2010), pp. 89-98.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás: "La libre circulación de mercancías en los sistemas políticos descentralizados: ¿garantía de la libertad económica o proscripción del proteccionismo", *Revista Española de Derecho Europeo*, 35 (2010), pp. 365-408.
- GARCÍA CARACUEL, María: "La ausencia de Convenio de intercambio de información entre Estados miembros y terceros países como límite al principio de libre circulación de capitales. (STJCE de 18 de diciembre de 2007, As. C-101/05)", *Noticias de la Unión Europea*, 302 (2010), pp. 93-98.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis: "Libertad de establecimiento: El TJUE declara ilegales algunos criterios de aplicación de la normativa asturiana para la autorización de farmacias", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* ([www.reei.org](http://www.reei.org)), nº 20, 2010.
- LINDE PANIAGUA, Enrique.: "Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado anterior", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 14 (2008), pp. 83-101.
- MONTERO PASCUAL, Juan José.: "La libre prestación de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 14 (2008), pp. 103-115.



La primera edición de este libro, que consta de 100 ejemplares,  
se terminó de imprimir en CONTROL P  
el día 18 de noviembre de 2011



