

---

# L'ordenament jurídic de la Unió Europea: fonts i aplicació

---

PID\_00288615

Susana Borrás Pentinat

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores

---



**Susana Borrás Pentinat**

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats per la professora: Maria Julià Barceló

Primera edició: setembre 2022

© d'aquesta edició, Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC)

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Autoria: Susana Borrás Pentinat

Producció: FUOC

Tots els drets reservats

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit del titular dels drets.*

Passats tres anys des de la data de publicació de la primera edició d'aquest material, es considerarà publicat sota llicència Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>).



# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. L'autonomia i característiques generals de l'ordenament jurídic de la Unió Europea.....</b>	<b>7</b>
<b>2. El sistema de fonts de la Unió Europea i la seva jerarquia.....</b>	<b>8</b>
2.1. El dret primari o originari .....	9
2.1.1. Tipologia d'actes normatius .....	9
2.1.2. Característiques del dret originari .....	12
2.1.3. Àmbit d'aplicació territorial i temporal .....	12
2.1.4. Jerarquia normativa del dret primari .....	13
2.1.5. La revisió dels tractats constitutius (article 48 TUE) .....	13
2.2. Els principis generals del dret de la Unió Europea .....	15
2.3. Els acords de dret internacional de la Unió Europea .....	15
2.4. El dret secundari o derivat .....	16
2.4.1. Els actes típics obligatoris de l'article 288 TFUE .....	18
2.4.2. Els actes típics no obligatoris .....	22
2.4.3. Els actes atípics .....	22
2.4.4. Els actes de la política exterior i de seguretat comuna ..	23
<b>3. L'aplicació del dret de la Unió Europea.....</b>	<b>25</b>
3.1. Idees generals .....	25
3.2. L'aplicabilitat immediata .....	25
3.3. El concepte d' <i>efecte directe</i> .....	26
3.3.1. Condicions perquè una norma tingui efecte directe .....	27
3.3.2. L'efecte directe segons la tipologia de les disposicions de dret de la Unió Europea .....	27
3.4. El principi de primacia del dret de la UE .....	29
3.4.1. L'abast del principi de primacia .....	30
3.4.2. El principi de primacia del dret de la Unió Europea i les constitucions dels Estats membres .....	31
<b>4. L'aplicació del dret de la Unió Europea pels òrgans dels Estats membres.....</b>	<b>32</b>
4.1. El deure de col·laboració .....	32
4.2. L'execució normativa i administrativa: els principis d'autonomia institucional i procedimental .....	32
4.3. La responsabilitat patrimonial dels Estats membres per incompliment del dret de la UE .....	33

<b>5. La participació de les comunitats autònomes en el desenvolupament i l'aplicació del dret de la Unió Europea....</b>	35
5.1. Participació en la fase ascendent .....	37
5.2. Participació en la fase descendent .....	39
<b>Resum.....</b>	41
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	43
<b>Solucionari.....</b>	46
<b>Abreviatures.....</b>	47
<b>Glossari.....</b>	48
<b>Bibliografia.....</b>	49

## Introducció

La Unió Europea, com a organització internacional de caràcter supranacional i amb personalitat jurídica internacional, es dota d'un ordenament jurídic propi, diferent del dret internacional i que presenta unes característiques úniques a causa de la cessió competencial que han dut a terme els Estats membres.

En aquest mòdul estudiarem l'ordenament jurídic de la UE, les seves fonts, la tipologia de normes jurídiques i la seva aplicació. L'ordenament jurídic de la UE és un conjunt de normes i principis jurídics que determinen el funcionament, les competències i el sistema institucional de la UE. El dret de la Unió és la base del sistema institucional, que estableix els procediments necessaris per adoptar les decisions des de les institucions de la Unió i la relació entre aquestes.

El fonament d'aquest ordenament són els valors que conté l'article 2 del Tractat de la Unió Europea (TUE), el qual estableix el següent:

«La Unió es fonamenta en els valors de respecte de la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de dret i respecte dels drets humans, inclosos els drets de les persones que pertanyen a minories».

L'estudi d'aquest dret de la UE i la seva aplicació als Estats membres és molt important per la seva incidència no sols en el seu ordenament jurídic, sinó també en la vida quotidiana de tota la ciutadania europea.

## Objectius

Els objectius específics d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Aprendre les característiques bàsiques del dret de la Unió.
- 2.** Conèixer el sistema de fonts de l'ordenament jurídic de la Unió i la seva posició jeràrquica.
- 3.** Conèixer la tipologia d'actes normatius del dret de la Unió.
- 4.** Comprendre els principis rectors d'aquest sistema.
- 5.** Conèixer el procediment de modificació dels tractats de la UE.
- 6.** Entendre la recepció i l'aplicació de l'ordenament jurídic de la UE i la seva interacció amb el dret intern dels Estats membres.

## 1. L'autonomia i característiques generals de l'ordenament jurídic de la Unió Europea

L'ordenament jurídic de la Unió Europea és propi i autònom de l'ordenament jurídic internacional i dels interns. A més, s'integra en el sistema jurídic dels Estats membres i s'imposa als seus òrgans jurisdiccionals.

L'ordenament jurídic de la Unió Europea es caracteritza pel següent:

- La presència d'un conjunt de **normes jurídiques**, jeràrquicament organitzat, que té fonts pròpies i que produeix uns efectes molt determinats.
- Un conjunt d'**òrgans amb capacitat de crear normes** i que està subjecte a procediments reglats.
- Un **efecte directe o indirecte sobre la legislació dels Estats membres**, per la qual cosa, una vegada que entra en vigor, passa a formar part del sistema jurídic de cada Estat membre. Així, en funció de l'acte normatiu, pot generar efectes obligatoris per als Estats, per a les institucions o per als particulars.
- Un **sistema judicial de garantia** en l'aplicació de les normes de la Unió Europea, la interpretació uniforme d'aquestes normes i la sanció en cas d'incompliment.

El TJUE, en la Sentència Van Gend a Loos, de 1963 (STJCE, de 5 de febrer de 1963, as. 26/62 Van Gend a Loos, Rec. 1963, pàg. 23), es refereix al dret de la UE com:

«Un nou ordenament jurídic de dret internacional que limitava els drets sobirans dels seus membres i que vincula no sols els Estats, sinó també els seus nacionals».

Posteriorment, en la Sentència Costa contra ENEL de 1964 (STJCE, de 15 de juliol de 1964, as. 6/64 Costa contra Enel, Rec. 1964, pàg. 2258), determina la caracterització del dret de la Unió com un «ordenament jurídic propi, integrat en el sistema jurídic dels Estats membres». Així mateix, en el Dictamen 1/9, de 14 de desembre de 1991,<sup>1</sup> el TJUE es refereix a l'ordenament jurídic de la UE com una «Carta Constitucional d'una comunitat de dret», i en destaca així el valor específic respecte al dret internacional.

<sup>(1)</sup>Dictamen 1/91 del TJCE, de 14 de desembre de 1991, Projecte d'Acord entre la Comunitat, d'una banda, i els països de l'Associació Europea de Lliure Comerç, d'altra banda, sobre la creació de l'Espai Econòmic Europeu. Rec. 1991, pàg. I-6079, Fj.21.

## 2. El sistema de fonts de la Unió Europea i la seva jerarquia

L'ordenament jurídic de la UE, conegut tradicionalment com a «patrimoni comunitari», ara «patrimoni de la UE», està compost per un conjunt normatiu que podem classificar en:

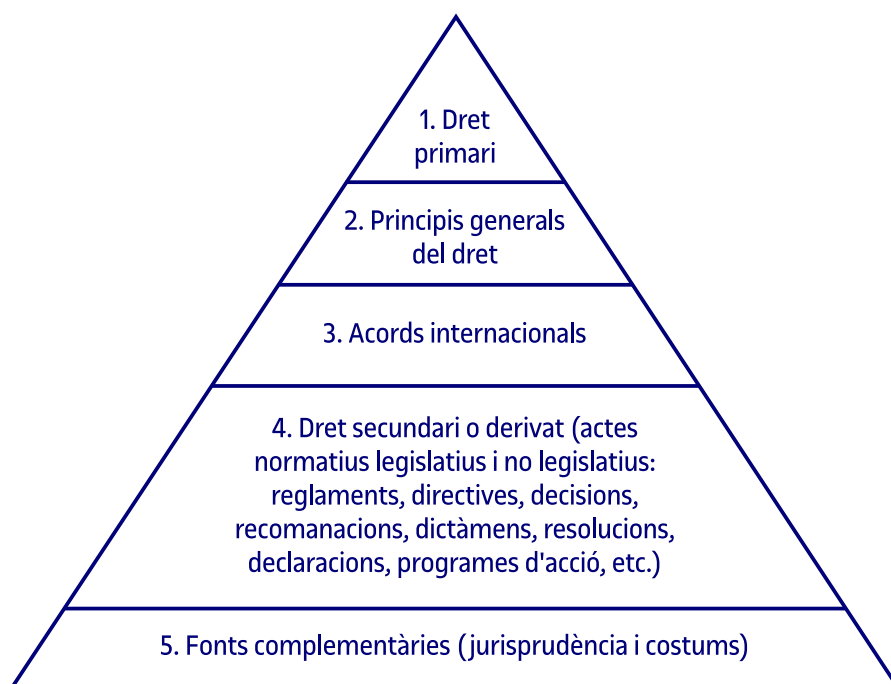
- El **dret primari o originari**, és a dir, els tractats constitutius i els tractats d'adhesió.
- El **dret derivat**, format pel conjunt de normes emanades de les diferents institucions de la UE.

Aquestes normes es completen amb els **principis generals**, tant els recollits en les normes constitutives que informen tot el dret derivat com els que tenen origen en els pronunciaments del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

Els països candidats han d'acceptar aquest patrimoni abans d'adherir-se a la Unió Europea.

Per aclarir l'organització jeràrquica de les fonts, es presenta la piràmide següent de classificació de fonts normatives:

Figura 1. Piràmide de classificació de fonts normatives



Font: elaboració pròpia.



## 2.1. El dret primari o originari

El dret primari o originari és la base de validesa de tota l'actuació de la UE. Té un valor constitucional i es caracteritza perquè és jeràrquicament superior a la resta de les normes jurídiques de la UE. Conforme a l'article 1.3 TUE:

«La Unió es fonamenta en aquest Tractat i en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant denominats «els Tractats»). Tots dos Tractats tenen el mateix valor jurídic. La Unió substituirà la Comunitat Europea i la succeirà».

### 2.1.1. Tipologia d'actes normatius

El dret primari o originari comprèn les normes següents:

1) **Els tractats originaris, els annexos i protocols;** les reformes dels tractats i els tractats d'adhesió. Els tractats originaris són:

- Tractat de la Comunitat Econòmica Europea (1957)
- Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (TCEEA o Euratom) (1957)
- Tractat constitutiu de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (TCECA) (1951)
- Tractat de la Unió Europea (1986)

El TCEE va ser modificat per l'AUE, que el va transformar en Tractat de la Comunitat Europea (TCE) i, posteriorment, el Tractat de Lisboa l'ha canviat en l'actual Tractat de funcionament de la Unió Europea.

El Tractat constitutiu de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (TCECA) tenia una durada de cinquanta anys i va expirar el 23 de juliol de 2002.

En definitiva, en l'actualitat, els tractats consolidats són:

- El Tractat de la Unió Europea (TUE).
- El Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) i els seus protocols (37 protocols, 2 annexos i 65 declaracions, annexos als tractats per precisar-ne el contingut, sense formar part del text jurídic pròpiament dit).
- El Tractat constitutiu de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (Euratom), que continua en vigor com un tractat independent.

2) La Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, a la qual, des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa l'1 de desembre de 2009, s'atribueix el mateix valor que els Tractats de la UE.

3) Els tractats modificatius dels tractats originaris, que són:

- L'Acta Única Europea (1986).
- El Tractat de la Unió Europea (1992), respecte a les modificacions que va introduir al TCE.
- El Tractat d'Amsterdam (1997).
- El Tractat de Niça (2001).
- El Tractat de Lisboa (2007), que modifica el TUE i el TCE, i que va derivar en el TFUE.

4) També els tractats i actes d'adhesió dels Estats a la Unió, que són:

- Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit (1972)
- Grècia (1979)
- Espanya, Portugal (1985)
- Àustria, Finlàndia, Suècia (1994)
- Xipre, Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Polònia, República Txeca (2003)
- Romania, Bulgària (2005)
- Croàcia (2012)

5) A més, integra totes les modificacions particulars que afecten les institucions o del sistema de finançament. Són els **acords complementaris**, és a dir:

- El Tractat sobre la fusió de les institucions executives europees (Tractat de fusió) (1965).
- El Tractat pel qual es modifiquen determinades disposicions pressupostàries dels Tractats comunitaris (1970).

- El Tractat pel qual es modifiquen determinades disposicions financeres dels tractats comunitaris i es crea el Tribunal de Comptes (Tractat de Brussel·les) (1975).
- L'Acta relativa a l'elecció dels diputats al Parlament Europeu per sufragi universal directe (1976).

A continuació, teniu la taula següent, que resumeix els tractats principals que formen part del dret primari:

Taula 1. Tractats que integren el dret primari de la UE

Tractats	Característiques	Adopció	Entrada en vigor
<b>Tractats constitutius</b>			
Tractat CEE	Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (Tractat de Roma)	Roma, 25/3/1957	1/1/1958
Tractat de la Unió Europea	Creació de la Unió Europea	Maastricht, 7/2/1992	1/11/1993
<b>Modificacions generals dels tractats constitutius</b>			
Tractat de fusió	Fusió de les institucions: una sola comissió i un sol consell per a les tres comunitats	Brussel·les, 8/4/1965	1/7/1967
Acta única Europea	Adaptacions necessàries per a la realització del mercat interior	Luxemburg, 17/2/1986	1/7/1987
Tractat de la Unió Europea	Modificació del TCE	Maastricht, 7/2/1992	1/11/1993
Tractat d'Amsterdam	Modificació i reenumeració dels Tractats CE i UE (canvi de l'articulat del Tractat de la UE)	Amsterdam, 2/10/1997	1/5/1999
Tractat de Niça	Composició de la Comissió, reponderació dels vots al Consell, canvi de majories, cooperació reforçada	Niça, 26/2/2001	1/2/2003
Tractat de Lisboa	Modifica el TUE i crea un nou Tractat de funcionament de la Unió Europea. Canvia la denominació CE per UE	Lisboa, 13/12/2007	1/12/2009
<b>Modificacions dels tractats per adhesió de nous Estats membres</b>			
Tractat i acta d'adhesió de Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit	Adhesions de Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit	Brussel·les, 22/1/1972	1/1/1973
Tractat i acta d'adhesió de Grècia	Adhesió de Grècia	Atenes, 28/5/1979	1/1/1981
Tractat i acta d'adhesió de Portugal i Espanya	Adhesions de Portugal i Espanya	Lisboa i Madrid, 12/6/1985	1/1/1986

Font: V. M. Sánchez (dir.) (2017). *Dret de la Unió Europea* (4a. ed.). Barcelona: Huygens Editorial.

La taula no conté la llista completa dels tractats internacionals que componen el dret originari. Per raó d'espai, s'han exclòs alguns tractats modificatius de caràcter particular.

Tractats	Característiques	Adopció	Entrada en vigor
Tractat i acta d'adhesió d'Àustria, Finlàndia i Suècia	Adhesions d'Àustria, Finlàndia i Suècia	Corfú, 24/6/1994	1/1/1995
Tractat i acta d'adhesió de la República Txeca, Estònia, Xipre, Letònia, Lituània, Hongria, Malta, Polònia, Eslovènia i Eslovàquia	Adhesions de la República Txeca, Estònia, Xipre, Letònia, Lituània, Hongria, Malta, Polònia, Eslovènia i Eslovàquia	Atenes, 16/4/2003	1/5/2004
Tractat i acta d'adhesió de Bulgària i Romania	Adhesions de Bulgària i Romania	Luxemburg, 25/4/2005	1/1/2007
Tractat d'adhesió de Croàcia	Adhesió de Croàcia	9/12/2011	1/7/2013

Font: V. M. Sánchez (dir.) (2017). *Dret de la Unió Europea* (4a. ed.). Barcelona: Huygens Editorial.

La taula no conté la llista completa dels tractats internacionals que componen el dret originari. Per raó d'espai, s'han exclòs alguns tractats modificatius de caràcter particular.

### 2.1.2. Característiques del dret originari

Les característiques principals del dret originari són:

- **prevalença** davant d'altres fonts de dret de la Unió Europea
- **autonomia** entre els tractats constitutius

Quant a l'estructura, el TUE es divideix en els apartats següents:

- disposicions comunes
- disposicions sobre els principis democràtics
- disposicions institucionals
- cooperacions reforçades
- disposicions comunes sobre l'acció exterior i regulació de la PESC
- disposicions finals

El TFUE s'estructura de la manera següent:

- competències i disposicions d'aplicació general (principis)
- no-discriminació i la ciutadania de la Unió
- polítiques i accions internes de la Unió Europea
- associació dels països i territoris d'ultramar i acció exterior de la Unió
- disposicions institucionals (inclosos procediments) i financeres
- disposicions generals i finals

### 2.1.3. Àmbit d'aplicació territorial i temporal

Quant als efectes en el temps del dret originari:

- El TCEEA és de durada il·limitada (article 97 TCEEA).

- El TFUE té una durada il·limitada (article 356 TFUE), però qualsevol Estat pot retirar-se de la UE (article 50 TUE), com ha succeït en el cas del Regne Unit.

Respecte als efectes territorials (articles 52 TUE, 355 TFUE i 198 TCEEA, i disposicions pertinents dels tractats d'adhesió successius), hi ha una aplicació variable dels tractats a determinats territoris insulars o amb altres característiques especials (per exemple, Gibraltar), que farien inadequada l'aplicació íntegra del dret de la Unió Europea.

#### **2.1.4. Jerarquia normativa del dret primari**

La característica fonamental del dret originari és la **prevalença** davant d'altres fonts de dret de la Unió Europea, en relació amb l'àmbit material i formal regulat en els tractats. Si bé en el dret originari no trobem cap determinació expressa de la jerarquia normativa, hi ha determinats preceptes que de manera implícita reconeixen la supremacia de les normes de dret originari (per exemple, l'article 13.2 del TUE).

El TJUE utilitza el dret originari com a paràmetre de validesa de la resta del dret de la Unió Europea, com si es tractés d'un bloc de constitucionalitat. El valor suprem del dret primari també es dedueix de l'article 218.11 del TFUE, en establir un sistema de control previ de la compatibilitat dels acords amb les normes constitutives de la Unió Europea.

A més, l'article 48 del TUE estableix l'únic sistema de modificació del dret originari.

#### **2.1.5. La revisió dels tractats constitutius (article 48 TUE)**

A partir del Tractat de la Unió Europea, signat a Maastricht el 1992, es va unificar el procediment de revisió dels tractats constitutius. Abans cada tractat constitutiu tenia la seva pròpia forma de revisió.

En l'actualitat, l'article 48 TUE estableix dos tipus de procediments de revisió dels tractats constitutius: el procediment de revisió ordinari i els procediments de revisió simplificats.

1) El **procediment de revisió ordinari** consta de les fases següents: una de comunitària, amb la participació de diverses institucions; una altra de caràcter diplomàtic o internacional mitjançant la convocatòria d'una conferència intergovernamental; i una tercera fase de caràcter nacional.

a) En la **fase comunitària**, la iniciativa correspon indistintament a qualsevol Estat membre, la Comissió<sup>2</sup> o el Parlament Europeu.

(<sup>2</sup>) La Comissió mai no ha utilitzat aquesta facultat que se li reconeix des de la creació de la Comunitat Europea, i tots els processos de revisió sempre han estat per iniciativa dels Estats membres.

El projecte que proposa la revisió se sotmet al Consell Europeu perquè emeti un dictamen favorable per majoria simple, però després de consultar el PE i la Comissió. Els qui prenen la iniciativa han de presentar el seu projecte al Consell, si bé aquest ha de remetre'l al Consell Europeu i notificar-lo als parlaments nacionals. El Consell Europeu és el que sol·licita el dictamen consultiu al Parlament Europeu i a la Comissió i, en cas de modificacions sobre l'àmbit monetari, al Banc Central Europeu (són consultes preceptives, formes essencials del procediment, però no vinculants). Un cop es tenen aquests dictàmens, el Consell Europeu ha de decidir per majoria simple sobre una posició favorable a l'examen de les propostes de modificació. El president del Consell Europeu convoca una convenció de composició plural (composta per representants dels Estats membres, de la Comissió i dels parlaments nacionals i del Parlament Europeu) perquè elabori una recomanació de modificacions, però el Consell Europeu, per majoria simple, i amb l'aprovació del Parlament Europeu, pot decidir no convocar-la si les modificacions són de menys importància.

b) A continuació, s'inicia la **fase internacional o diplomàtica** amb la convocatòria per part del president del Consell Europeu d'una conferència intergovernamental, amb els representants dels Estats membres, perquè s'aprovin les modificacions.

c) Finalment, s'inicia la **fase constitucional**. Cada Estat, per separat, ha de ratificar les esmenes al tractat, les quals entraran en vigor una vegada hagi estat ratificat per tots els Estats membres d'acord amb les normes constitucionals respectives d'autorització de tractats internacionals.

2) El segon procediment de revisió dels tractats que preveu l'article 48 TUE són els **procediments de revisió simplificats**, que s'apliquen per a modificacions de la tercera part del TFUE (sempre que no impliqui un augment de competències), dels procediments d'unanimitat al de majoria qualificada del Consell (excepte l'àmbit de defensa) i el canvi del procediment legislatiu especial en el procediment legislatiu ordinari en un àmbit determinat. Aquestes revisions són adoptades per les institucions (fase comunitària) i ratificades pels parlaments nacionals (fase constitucional), i s'elimina la fase intergovernamental o diplomàtica. Aquestes modificacions flexibles tenen el mateix valor de dret originari.

A més d'aquests procediments de l'article 48 TUE, es poden afegir les **modificacions autònomes**. Són modificacions que només poden ser aportades per les institucions de la UE i no necessiten l'autorització dels parlaments nacionals. Aquestes modificacions autònomes estan previstes en els tractats i suposen una diferenciació entre disposicions fonamentals i adaptacions a les cir-

cumstàncies. Així, per exemple, l'article 86 TFUE (ampliació de les competències de la Fiscalia Europea) o l'article 252 TFUE (augment del nombre de jutges i advocats generals).

## 2.2. Els principis generals del dret de la Unió Europea

A continuació del dret primari, segueixen els **principis generals del dret**. Si bé els tractats a penes fan referència als principis, aquests han estat desenvolupats o creats, fonamentalment, per la jurisprudència del TJUE. L'actual article 6.3 del TUE consagra els principis relatius als drets fonamentals que garanteix el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, i als que són derivats de les tradicions constitucionals comunes als Estats membres, com també la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (per exemple, la no-discriminació).

Els principis generals són, per exemple:

- el d'independència
- el d'aplicabilitat directa i primacia del dret de la Unió
- el de garantia dels drets fonamentals (excepte Polònia, no subjecta a la Carta dels drets fonamentals)
- el de proporcionalitat
- el de protecció de la confiança legítima
- el d'audiència judicial
- el de responsabilitat dels Estats membres per les violacions del dret de la Unió

## 2.3. Els acords de dret internacional de la Unió Europea

Com a organització internacional amb personalitat jurídica internacional, la UE pot signar, en el marc de les seves competències, acords internacionals amb tercers països o altres organitzacions internacionals, d'acord amb l'article 216.1 TFUE. Aquests acords són jurídicament vinculants per a la Unió i els Estats membres, ja que formen part del dret de la Unió (article 216.2 TFUE).

Entre aquests acords es poden diferenciar els següents:

- **Acords d'associació.** La UE pot signar acords pels quals s'estableixi una associació que comporti drets i obligacions recíprocs, accions comunes i procediments especials (article 217 TFUE).
- **Acords de cooperació.** Els acords de cooperació tenen com a únic objectiu una intensa cooperació econòmica.
- **Acords comercials.** Els acords comercials signats amb diversos tercers països, grups d'aquests o en el marc d'organitzacions comercials internacionals en el sector duaner i de política comercial.

Respecte a la posició jeràrquica, segons el TJUE, el dret internacional preval sobre el dret derivat de la UE, ja que té primacia sobre la resta dels actes de la Unió. En concret diu que:

«Ha de recordar-se també que, en virtut de l'article 216 TFUE, apartat 2, quan la Unió signa acords internacionals, les institucions de la Unió estan vinculades per aquests acords i, en conseqüència, aquests gaudeixen de primacia sobre els actes de la Unió».

## 2.4. El dret secundari o derivat

El dret creat per les institucions de la Unió en l'exercici de les competències atribuïdes a aquestes es denomina **dret derivat de la Unió**, que és una altra gran font del dret de la UE.

El principi d'atribució (article 5.1 TUE) permet a les institucions de la Unió adoptar aquests actes si els tractats els confereixen competència per a això. El TFUE determina l'àmbit d'aplicació de les competències de la Unió, classificant-les en tres categories: **competències exclusives** (article 3), **competències compartides** (article 4) i **competències de suport** (article 6), que permeten a la Unió adoptar mesures per secundar o completar les polítiques dels Estats membres. Els articles 3, 4 i 6 del TFUE estableixen clarament els àmbits d'aplicació corresponents als tres tipus de competències. Si no s'han previst els poders d'actuació necessaris per aconseguir un dels objectius fixats pels tractats, les institucions poden recórrer a l'article 352 del TFUE per adoptar «disposicions adequades».

### Articles 5.1 i 5.2 TUE

Aquests articles estableixen que:

«1. La delimitació de les competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució. L'exercici de les competències de la Unió es regeix pels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

2. En virtut del principi d'atribució, la Unió actua dins dels límits de les competències que li atribueixen els Estats membres en els tractats per aconseguir els objectius que aquests determinen. Tota competència no atribuïda a la Unió en els tractats correspon als Estats membres».



D'acord amb l'article 5.3 TUE,<sup>3</sup> el principi d'atribució està delimitat pel respecte als **principis de subsidiarietat i proporcionalitat**, que regulen l'exercici de les competències de la Unió. Així, en els àmbits que no són de competència exclusiva de la Unió, el principi de subsidiarietat té com a objecte protegir la capacitat de decisió i actuació dels Estats membres i autoritza la intervenció de la Unió quan els objectius d'una acció no puguin ser aconseguits de manera suficient pels Estats membres, sinó que puguin aconseguir-se millor a escala de la Unió «a causa de la dimensió o a l'efecte de l'acció pretesa». Per part seva, el principi de proporcionalitat implica que el contingut i la forma de l'acció de la Unió no ha d'excedir del necessari per aconseguir els objectius dels tractats.

<sup>(3)</sup>Consulteu l'article 5 del Tractat de la Unió Europea (TUE) i el Protocol núm. 2 sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

Així, el dret derivat està constituït, fonamentalment, per les normes que emanen de les institucions, el fonament últim de les quals és el dret originari, actes jurídics que constitueixen l'activitat normativa institucional.

El TFUE exigeix que **totes les normes i actes estiguin motivats** (article 296), la qual cosa significa que:

- Els actes de les institucions estan subordinats als tractats. Per al Tribunal de Justícia, els tractats estableixen el fonament, l'abast i els límits del poder normatiu de les institucions (vegeu la Sentència de 5 d'octubre de 1978, Viola, 26/78). El dret originari, com ja s'ha dit, gaudeix de supremacia sobre el derivat.
- Els actes de les institucions han de fonamentar-se en bases jurídiques i ser motivats (article 296 TFUE). És a dir, tota norma o acte ha d'expressar formalment la base jurídica o precepte (article) concret del tractat en el qual es fonamenta el seu procés de formació i adopció. La base jurídica determina la competència de les institucions, el seu abast i el procediment d'adopció de la norma o acte. La determinació de la base jurídica és necessària per justificar l'actuació de les institucions, gràcies a l'atribució competencial que han dut a terme els Estats membres. De manera que en cada acte de dret derivat que adoptin han de determinar la base jurídica (precepte dels tractats) que reconeixen a les institucions la facultat d'actuar en una determinada matèria, així com l'abast de l'atribució.<sup>4</sup>

<sup>(4)</sup>A vegades, hi pot haver diverses bases jurídiques per adoptar un acte per part de les institucions, però el Tribunal de Justícia ha assenyalat que «la base jurídica adequada sobre la qual ha d'adoptar-se un acte ha de determinar-se en funció del contingut i del seu objecte principal» (sentències de 17 de març de 1993, Comissió/Consell, C155/91; de 9 d'octubre de 2001, Països Baixos / Parlament i Consell, C377/98 i de 2 de maig de 2006, Parlament Europeu i Comissió c. Consell, C436/03).

El dret derivat està format pel següent:

- actes de caràcter legislatiu;
- actes de caràcter no legislatiu (actes simples, actes delegats, actes d'execució);
- actes no vinculants (dictàmens, recomanacions), i

- altres actuacions que no constitueixen actes jurídics (com poden ser acords entre institucions, resolucions, comunicacions i programes d'acció).

El Tractat de Lisboa va instaurar una jerarquia de les normes de dret derivat en establir, en els articles 289, 290 i 291 del TFUE, una distinció precisa entre els actes legislatius, els actes delegats i els actes d'execució. Els **actes legislatius** són els actes jurídics adoptats conformement a un procediment legislatiu, ordinari o especial. Per contra, els **actes delegats** són **actes no legislatius** d'abast general que completen o modifiquen determinats elements no essencials d'un acte legislatiu. El Parlament Europeu i el Consell, com a titulars del poder legislatiu, poden delegar en la Comissió els poders per adoptar aquest tipus d'actes. L'acte legislatiu delimita els objectius, el contingut, l'abast i la durada de la delegació de poders, com també, si cal, els procediments d'urgència. A més, el legislador fixa les condicions a les quals està subjecta la delegació, que poden consistir en la facultat per revocar la delegació o formular objeccions.

Els actes de caràcter legislatiu i no legislatiu poden adoptar formes molt diverses. L'article 288 TFUE atribueix capacitat legislativa a les institucions per exercir les competències de la Unió, mitjançant actes jurídics vinculants, que inclouen els reglaments, les directives i les decisions, i els actes jurídics no vinculants, que són les recomanacions i els dictàmens.

Per tant, el reglament, la directiva i la decisió, regulats en l'article 288 TFUE, són actes típics de dret derivat obligatoris. Mentre que la recomanació i el dictamen són actes típics no obligatoris.

#### **2.4.1. Els actes típics obligatoris de l'article 288 TFUE**

Després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el nombre d'actes jurídics de la Unió s'ha reduït en nom d'una major simplificació. És a dir, les institucions només poden adoptar els instruments jurídics enumerats en l'article 288 del TFUE. L'única excepció que es manté es refereix a la política exterior, de seguretat i de defensa comunes que, com veurem més endavant, continua essent subjecta als procediments intergovernamentals.

Respecte als actes típics obligatoris, l'article 288 TFUE estableix que són el reglament, la directiva i la decisió. És important conèixer-ne les característiques principals per aprendre quins en són els efectes jurídics.

1) **El reglament**: té abast general, és obligatori en tots els seus elements i directament aplicable, això és, no està condicionat a cap intervenció per part dels Estats per generar efectes jurídics plens. Els destinataris (persones, Estats membres i institucions de la Unió) han de complir-lo íntegrament. El reglament s'aplica directament a tots els Estats membres des de la seva entrada en

vigor (en la data que el mateix reglament fixi o, si no n'hi ha, el vintè dia a partir de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Unió Europea-DOUE*), sense que sigui necessari un acte nacional de transposició.

El reglament garanteix l'aplicació uniforme del dret de la Unió a tots els Estats membres.

Per tant, les característiques del reglament són:

- abast general
- obligatorietat de tots els seus elements
- aplicabilitat directa
- efecte directe

#### Exemple de reglament

El Reglament (CE) núm. 66/2010 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a l'etiqueta ecològica de la UE.

2) **La directiva:** és obligatòria per als Estats membres destinataris (que poden ser un, diversos o tots). Se'ls imposa una obligació de resultat, és a dir, se'ls exigeix aconseguir els objectius i es deixa llibertat a les autoritats nacionals quant a la forma i els mitjans per aconseguir-los, d'acord amb el principi d'«autonomia institucional i procedimental». Els Estats, per mitjà dels seus òrgans interns, han d'adoptar un «acte de transposició» en el termini fixat per la mateixa directiva. Això permet transposar adequadament la directiva al dret intern i adaptar la legislació nacional al que disposa la directiva. Mitjançant aquest acte de transposició, es confereixen drets i obligacions als nacionals, els quals poden invocar l'acte de transposició davant els òrgans interns de l'Estat. Així, els Estats membres tenen un marge de discrecionalitat en la transposició de les directives a l'ordenament jurídic intern, la qual cosa permet considerar les particularitats nacionals. Fins i tot, poden decidir no adoptar cap mesura de transposició si l'Estat considera que el seu ordenament jurídic ja garanteix els objectius que fixa la directiva.

Les directives també obliguen els Estats a notificar a la UE les mesures que adopten per garantir-ne el compliment i a subministrar tota la informació necessària a la Comissió.

En aquest procés de transposició i d'acord amb el principi de cooperació lleial (article 4.3 TUE), els Estats han de garantir l'eficàcia i compliment del dret de la UE.

Per tant, les característiques principals de la directiva són:

- Té de destinataris als Estats membres.
- Conté obligacions de resultat que s'han d'aconseguir en un termini determinat.
- Té lliure elecció de mitjans.
- Té un efecte harmonitzador.

Segons l'article 297 TFUE, les directives adoptades pel procediment legislatiu ordinari o d'abast general, en altres paraules, que tinguin com a destinataris a tots els Estats membres, han de publicar-se en el DOUE per poder ser aplicables. En cas de directives adreçades a un Estat o a un grup d'Estats, han d'entrar en vigor amb la seva notificació a l'Estat membre o als Estats membres destinataris.

**Exemple de directiva**

Directiva 2011/83/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2011, sobre els drets dels consumidors.

Les directives, a diferència dels reglaments, no són directament aplicables, perquè, com hem vist, requereixen la intervenció dels Estats, mitjançant l'acte de transposició, perquè el contingut pugui ser invocat pels particulars. En aquest sentit, no obstant això, el TJUE ha considerat que, de manera excepcional, determinades disposicions d'una directiva poden tenir aplicació directa i efectes directes en un Estat membre sense que sigui necessari que aquest últim hagi adoptat un acte de transposició previ. Això pot ser sempre que es compleixin els requisits següents:

- Que la directiva no s'hagi transposat en el termini que estableix la directiva o s'hagi transposat de manera incorrecta.
- Que les disposicions de la directiva siguin incondicionals, prou clares i precises.
- Que les disposicions de la directiva confereixin drets a favor dels particulars.

Si es reuneixen aquestes condicions, un particular pot invocar les disposicions de la directiva davant qualsevol autoritat pública. En altres paraules, es genera l'anomenat *efecte directe vertical ascendent*, això és, els particulars poden invocar la directiva davant els òrgans interns, però no pot donar-se l'efecte invers, és a dir, que l'administració, per exemple, exigeixi el compliment de la directiva als particulars (efecte directe vertical descendent). Bàsicament, perquè ha estat l'Estat qui ha impedit la transposició de la directiva i n'ha frustrat l'eficàcia. En cas que la disposició no confereixi cap dret al particular, així i tot, les autoritats de l'Estat membre tenen l'obligació de tenir en compte la directiva no transposada. El TJUE es basa, fonamentalment, en el principi d'eficàcia de l'objecte i fi de la directiva, sanció de conductes contràries al tractat i tutela judicial. Tampoc no és possible, en aquesta situació de no transposició, que un particular invoqui l'efecte directe d'una directiva no transposada directament davant d'un altre particular (l'efecte directe horitzontal), d'acord amb la Sentència del TJUE, assumpte Faccini Dori, C-91/92, Rec. 1994, pàg. I-3325, apartat 25.

Així mateix, segons el TJUE (assumpte Francovich, assumptes acumulats C-6/90 i C-9/90), en aquesta situació de no transposició, un particular té dret a reclamar la reparació d'un perjudici sofert a un Estat membre per no respectar el dret de la Unió. En aquest sentit, en el cas d'una directiva no transposada o transposada de manera insuficient, això és possible sempre que:

- La directiva reconegui drets a favor de particulars.
- Pugui determinar-se el contingut dels drets sobre la base de les disposicions de la directiva.
- Hi hagi una relació de causalitat entre l'incompliment de l'obligació de transposició i el mal sofert pels particulars.

**3) Les decisions generals i individuals:** la decisió és obligatòria en tots els seus elements, igual que el reglament. Només quan designa destinataris (Estats membres, persones físiques o persones jurídiques) és obligatòria per a aquests, en cas contrari té un abast general.

La decisió regula situacions concretes relatives a destinataris específics.

Les seves característiques principals són:

- No té abast general, en principi.
- És obligatòria només per als destinataris, encara que sembla que el nou TFUE accepta la possibilitat de decisions sense destinataris concrets.
- És obligatòria en tots els seus elements.

**4) La classificació dels actes jurídics de la Unió Europea:** els reglaments, directives i decisions que preveu l'article 288 TFUE poden ser actes legislatius o actes no legislatius. Aquesta distinció rau en:

**a) Actes legislatius:** són aprovats pel procediment legislatiu ordinari o especial. En la majoria dels casos, la Comissió s'encarrega de presentar les propostes d'actes legislatius encara que en determinats supòsits molt excepcionals també poden fer-ho els Estats membres, l'Alt Representant de la Unió Europea d'Acció Exterior i Política de Seguretat, el Parlament Europeu, el Banc Central Europeu, el Banc Europeu d'Inversions o el TJUE.

**b) Actes no legislatius:** són aprovats per procediments no legislatius. A la vegada, aquests poden ser:

- Actes no legislatius adoptats per les institucions en exercici de les seves competències previstes expressament en els tractats constitutius.
- Actes delegats (article 290 TFUE), jurídicament vinculants, pels quals la Comissió completa o modifica determinats elements no essencials dels actes legislatius concrets de la UE (per exemple, per establir mesures detallades). La Comissió adopta l'acte delegat i, si el Parlament i el Consell no formulen objeccions, entra en vigor.
- Actes d'execució (article 291 TFUE), jurídicament vinculants, als quals recorre la Comissió –sota la supervisió de comitès integrats per representants

#### Exemple de decisió

Decisió (UE) 2021/1870 de la Comissió, de 22 d'octubre de 2021, per la qual s'estableixen els criteris per a la concessió de l'etiqueta ecològica de la UE als productes cosmètics i productes de cura animal.

dels Estats membres– o, amb caràcter excepcional, també el Consell, per establir condicions que garanteixin una aplicació uniforme de la legislació de la UE.

### 2.4.2. Els actes típics no obligatoris

La recomanació i el dictamen no creen drets ni obligacions jurídicament vinculants, ja que estableixen directrius i orientacions en relació amb la interpretació i el contingut del dret de la Unió.

1) **Recomanacions:** permeten a les institucions de la UE donar a conèixer els seus punts de vista i suggerir als destinataris una línia d'actuació o un comportament determinat, sense imposar obligacions jurídiques. Per tant, com ja s'ha apuntat, no són vinculants.

2) **Dictàmens:** un dictamen és un instrument que permet a les institucions de la UE emetre una opinió, avaluar una situació actual o determinats processos en la Unió o en els Estats membres, sense imposar cap obligació jurídica sobre el tema al qual es refereix. Els dictàmens no són vinculants. Poden ser adoptats per les principals institucions de la UE (Comissió, Consell i Parlament), el Comitè de les Regions i el Comitè Econòmic i Social Europeu.

### 2.4.3. Els actes atípics

Són els actes no previstos en l'article 288 del TFUE. Segons la seva classificació doctrinal poden ser:

1) **Actes interns** (reglaments interns, reglaments financers, etc.).

2) **Actes sui generis** (decisiones atípiques). Són les decisions o resolucions que les institucions poden adoptar i que no estan qualificades en el TFUE. Aquests actes *sui generis* tenen efectes jurídics més enllà de l'esfera institucional, per exemple, les decisions del Consell per les quals aprova acords internacionals.

#### Exemple de recomanació

Recomanació (UE) 2021/2279 de la Comissió, de 15 de desembre de 2021, sobre l'ús dels mètodes de la petjada ambiental per mesurar i comunicar el comportament ambiental dels productes i les organitzacions al llarg del seu cicle de vida.

#### Exemple de dictamen

Dictamen del Comitè de les Regions de 2014 sobre un aire net a Europa.

#### Exemple d'acte intern

Reglament intern del Parlament Europeu, 9a. legislatura - gener de 2021.

#### Exemple d'acte sui generis

Decisió (UE) 2016/1841 del Consell, de 5 d'octubre de 2016, relativa a la celebració, en nom de la Unió Europea, de l'Acord de París aprovat en virtut de la Convenció marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic.

3) **Altres actes derivats de la pràctica** (comunicacions, declaracions, resolucions, programes d'acció, llibres verds, llibres blancs, documents COM/SEC).

**Exemple d'acte derivat de la pràctica**

*Llibre verd de la Comissió Europea de 2001 per fomentar un marc europeu per a la responsabilitat social de les empreses.*

#### 2.4.4. Els actes de la política exterior i de seguretat comuna

En aquest àmbit, el Tractat de Lisboa va substituir les estratègies, les accions i les posicions comunes per les «orientacions generals» i les «decisiones per les quals s'estableixin» les accions i les posicions que ha d'adoptar la Unió, així com les modalitats d'execució d'aquestes (article 25 del TUE).

En efecte, l'article 25 del TUE atribueix a la UE la direcció de la política exterior i de seguretat comuna i l'habilita per:

1) Definir orientacions generals.

2) Adoptar decisions per les quals s'estableixin:

a) Les accions que la Unió ha de dur a terme, segons l'article 28 del TUE:

«1. Si una situació internacional exigeix una acció operativa de la Unió, el Consell ha d'adoptar les decisions necessàries. Aquestes han de fixar els objectius, l'abast, els mitjans que calgui facilitar a la Unió, les condicions de la seva execució i, en cas necessari, la durada. Si es produeix un canvi de circumstàncies amb incidència clara sobre un assumpte objecte d'aquesta decisió, el Consell ha de revisar els principis i objectius d'aquesta decisió i adoptar les decisions necessàries.

2. Les decisions que preveu l'apartat 1 són vinculants per als Estats membres en les posicions que adoptin i en el desenvolupament de la seva acció».

b) Les posicions que ha d'adoptar la Unió, segons l'article 29 del TUE:

«El Consell ha d'adoptar decisions que defineixin l'enfocament de la Unió sobre un assumpte concret de caràcter geogràfic o temàtic. Els Estats membres han de vetllar per la conformitat de les seves polítiques nacionals amb les posicions de la Unió».

c) Les modalitats d'execució de les decisions que preveuen els incisos a) i b).

3) Enfortir la cooperació sistemàtica entre els Estats membres per dur a terme les seves polítiques.

A més d'aquests actes, també pot adoptar declaracions i acords internacionals amb tercers Estats o amb altres organitzacions internacionals.

L'article 26 del TUE estableix que és el Consell Europeu qui ha de determinar els interessos estratègics de la Unió, fixant els objectius i definint les orientacions generals de la política exterior i de seguretat comuna, inclosos els assumptes que tinguin repercussions en l'àmbit de la defensa. Ha d'adoptar les decisions que resultin necessàries. Així mateix, pot definir les línies estratègiques

de la política de la Unió, si un esdeveniment internacional així ho exigeix, mitjançant una reunió extraordinària del Consell Europeu convocada pel seu president.

Sobre la base de les orientacions generals i en les línies estratègiques definides pel Consell Europeu, el Consell ha d'elaborar la política exterior i de seguretat comuna, i adoptar les decisions necessàries per definir i aplicar aquesta política.



### 3. L'aplicació del dret de la Unió Europea

#### 3.1. Idees generals

D'acord amb el dret primari de la Unió Europea, l'aplicació del dret de la Unió és competència generalment dels Estats membres. Així, l'article 291.1 TFUE assenyala que:

«Els Estats membres han d'adoptar totes les mesures de dret intern necessàries per a l'execució dels actes jurídicament vinculants de la Unió».

Si es requereixen condicions uniformes d'execució dels actes jurídicament vinculants de la Unió, la Comissió ha d'exercir competències d'execució (article 291, apartat 2, del TFUE).

Per tant, malgrat l'autonomia de l'ordenament jurídic de la Unió Europea, hi ha una estreta relació entre el dret de la UE i els ordenaments jurídics interns. Aquesta estreta relació fa que el dret de la Unió Europea s'apliqui com a dret intern en cadascun dels Estats membres, perquè:

- Una vegada entra en vigor, el dret de la Unió Europea adquireix automàticament estatut de norma de dret positiu en els ordenaments dels Estats membres, és a dir, gaudeix d'una **aplicabilitat immediata**.
- A més, les normes de dret de la Unió Europea tenen **efecte directe**, és a dir, poden crear per elles mateixes drets i obligacions per als particulars.
- I, finalment, la norma de la Unió Europea ocupa en l'ordenament intern un lloc prioritari amb relació a qualsevol norma nacional, es tracta de l'anomenada ***primacia del dret de la Unió Europea***.

#### 3.2. L'aplicabilitat immediata

L'aplicabilitat immediata es refereix a la recepció de les normes de la UE per part dels ordenaments jurídics dels Estats membres. En aquest sentit, el dret de la Unió Europea postula el monisme com a sistema de recepció en els ordenaments dels Estats membres (es pot deduir dels articles 267 i 288 TFUE).

Com a conseqüència d'aquesta característica es pot afirmar que:

- El dret de la Unió Europea s'integra de ple dret en l'ordenament intern dels Estats, sense que sigui necessària cap fórmula especial de recepció. La

mera publicació en el DOUE o la notificació als destinataris són perfectes en si mateixos per obligar a aplicar-lo i complir-lo des de la seva entrada en vigor.

- Les normes de la Unió Europea ocupen una posició en els ordenaments interns en tant que normes de dret de la Unió Europea.
- Els jutges nacionals tenen l'obligació d'aplicar el dret de la Unió Europea.
- L'abast de l'aplicabilitat immediata es predica tant del dret originari com del dret derivat i els acords internacionals.

### 3.3. El concepte d'*efecte directe*

El principi d'efecte directe permet als particulars invocar en el pla nacional, davant l'Estat o altres particulars, els drets dels quals són titulars de conformitat amb la norma de la UE (sigui dels tractats, els reglaments o altres actes jurídics). Aquest principi només afecta determinats actes de la Unió, ja que han de complir-se amb unes condicions que s'expliquen en l'apartat següent.

L'efecte directe de les normes de la UE va ser consagrat pel TJUE en la Sentència Van Gend a Loos, del 5 de febrer de 1963, en la qual declara que el dret de la UE no sols genera obligacions per als països membres, sinó també drets per als seus particulars. En conseqüència, els particulars poden al·legar aquests drets i invocar directament les normes de la UE davant les jurisdiccions nacionals i europees.

L'efecte directe, juntament amb el principi de primacia, és un principi fonamental del dret de la UE, ja que garanteix l'aplicabilitat i l'eficàcia del dret de la Unió als seus països membres. No obstant això, el TJUE ha establert una sèrie de condicions perquè un acte jurídic de la UE sigui directament aplicable i generi un efecte directe. L'acte en qüestió ha d'afectar les relacions d'un particular amb un país de la UE o les relacions entre els particulars.

La distinció entre efecte directe i aplicabilitat directa és en el seu origen i el seu objectiu. L'efecte directe té un origen jurisprudencial i té com a objectiu crear drets i obligacions subjectives, mentre que l'aplicabilitat directa té un origen jurídic i el seu objectiu és l'autosuficiència de la norma.

L'efecte directe revesteix un efecte vertical i un efecte horitzontal:

1) L'**efecte directe vertical** intervé en les relacions entre els particulars (persones físiques o jurídiques) i els òrgans de l'Estat (òrgans de l'Estat central, de les regions, dels ens locals o altres entitats públiques i privades que exerceixen funcions públiques), la qual cosa significa que poden ser:

- Efecte directe vertical ascendent: relació particular-Estat, en què el particular reclama l'adjudicació de drets i obligacions derivats del dret de la UE davant l'Estat.
- Efecte directe vertical descendent: relació Estat-particular, en què l'Estat reclama el compliment de la norma o normes del dret de la UE davant els particulars.

2) L'efecte directe horitzontal es produeix en les relacions entre els particulars, en les seves relacions interpersonals. Això significa que un particular invoca una norma de la UE davant d'un altre.

També pot haver-hi normes de la UE que produeixin un efecte directe complet, és a dir, incloent l'efecte directe horitzontal i vertical.

### 3.3.1. Condicions perquè una norma tingui efecte directe

El TJUE, en la Sentència Van Gend a Loos, ha establert un conjunt de criteris perquè una norma tingui efecte directe:

- Ha de ser **clara i precisa**, en el sentit que és una obligació concreta en termes inequívocs, desproveïda d'ambigüitats.
- Ha de ser **completa i jurídicament perfecta**, sense que necessiti mesures complementàries d'aplicació.
- Ha de ser **incondicional**, que no deixi marges d'apreciació discrecional a les autoritats públiques o institucions de la UE que hagin d'aplicar-les.

### 3.3.2. L'efecte directe segons la tipologia de les disposicions de dret de la Unió Europea

Respecte del dret originari, segons el TJUE, els tractats constitutius tenen la capacitat de crear drets i obligacions en l'esfera jurídica dels particulars que els tribunals i jutges nacionals estan obligats a garantir. Entre les normes de dret originari, és a dir, de les normes contingudes en els tractats, podem trobar:

- Normes sense efecte directe, per exemple, els articles 130 i 299 TFUE.
- Normes amb efecte directe complet (vertical i horitzontal), per exemple, els articles 28, 34, 29, 35, 37.1, 45.2, 49, 56, 66 i 101 TFUE.
- Normes amb efecte directe vertical, com són les que preveuen prohibicions i obligacions de no fer, i les obligacions de fer.

L'efecte directe dels acords internacionals és complet. En la Sentència Demirel, de 30 de setembre de 1987, el TJUE reconeix un efecte directe a determinats acords en funció dels mateixos criteris que es desprenen de la Sentència del TJUE Van Gend a Loos.

Amb relació a l'efecte directe de les normes de dret derivat, hem de distingir entre:

1) Els **reglaments** tenen efecte directe complet. L'article 288 TFUE assenyala expressament que els reglaments són directament aplicables als països de la Unió. El TJUE, en la Sentència Politi del 14 de desembre de 1971, indica que es tracta d'un efecte directe complet i, per tant, els seus efectes jurídics són plens, immediats i tant amb caràcter vertical com horitzontal, dins dels ordenaments jurídics nacionals.

«Per raó de la seva pròpia naturalesa i la seva funció en el sistema de fonts del dret comunitari, produeix efectes immediats i és, com a tal, apte per conferir als efectes particulars drets que les jurisdiccions nacionals tenen l'obligació de protegir». (STJCE, de 14 de desembre de 1971, as. 43-71, *Politi*, Rec. 1971, pág.1039, fj. 9)

2) Les **directives** no tenen efecte directe, ja que els Estats destinataris han de transposar-les als seus ordenaments jurídics. No obstant això, per via jurisprudencial s'ha reconegut un efecte directe limitat, amb la finalitat de protegir els drets dels particulars. Com s'ha comentat anteriorment, l'efecte directe de les directives ha estat acceptat pel TJUE si es donen les condicions següents, en concret:

- Que la disposició invocada de la directiva sigui clara, precisa i incondicional.
- Que el particular sigui el beneficiari d'un determinat dret creat per la pròpia directiva.
- Que l'Estat receptor de la directiva, una vegada esgotat el període de transposició, no hagi dictat la norma de transposició o que hagi dut a terme una transposició incorrecta (Sentència TJUE, de 4 de desembre de 1974, Van Duyn).

A més d'aquestes condicions, s'argumenta el reconeixement d'aquest efecte directe de les directives amb els arguments següents:

- L'anomenat efecte útil, que postula la màxima eficàcia de les fonts del dret de la UE.
- La competència del Tribunal com a màxim intèrpret de l'ordenament de la Unió, capaç de determinar els supòsits en què aquest és aplicable.

- El rebuig al fet que l'Estat es beneficiï del seu propi incompliment. Justament, sobre la base d'aquest últim argument es nega l'efecte directe de la directiva davant d'altres particulars (l'anomenat *efecte directe horitzontal*), ja que aquests no són responsables de la falta de diligència de l'Estat.

En definitiva, si concorren aquestes condicions, l'efecte directe és limitat, és a dir, només pot ser un efecte directe vertical ascendent (dels particulars respecte a l'Estat), però els Estats no poden invocar-lo respecte als particulars; en altres paraules, no es pot invocar l'efecte directe vertical descendent (Sentència TJUE, de 5 d'abril de 1979, Ratti). El TJUE ha ampliat els conceptes d'*Estat* i de *particular* per estendre l'efecte directe vertical de les directives. Així també, el TJUE està restringint el marge de maniobra dels Estats mitjançant la determinació de responsabilitat de l'Estat per no-aplicació o aplicació insuficient de les directives i l'obligació d'interpretació de la normativa a partir del text i de la finalitat de la directiva.

3) Les **decisions** poden tenir efecte directe si designen com a destinataris als particulars. En canvi, quan aquests actes normatius tenen com a destinatari principal els Estats, es regeixen per les mateixes regles que les directives quant als seus efectes directes.

4) Les **recomanacions i dictàmens** no tenen una força jurídica vinculant i, per tant, no generen efecte directe.

### 3.4. El principi de primacia del dret de la UE

Una vegada les normes de la UE s'han integrat en els ordenaments jurídics dels Estats membres, es relacionen amb les normes internes mitjançant el principi de primacia, el qual atorga un valor superior al dret de la UE, de manera que en garanteix la superioritat respecte als drets nacionals dels Estats membres, amb la finalitat d'atorgar-hi eficàcia. Aquest principi implica que els Estats membres no poden aplicar una norma nacional contrària al dret de la UE. Per tant, s'aplica en els supòsits d'incompatibilitat entre una norma nacional i una norma obligatòria de la Unió Europea.

El principi de primacia és un principi fonamental del dret de la UE i que, igual que succeeix amb el principi d'efecte directe, ha estat recollit per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE (TJUE) i s'ha reconegut en la Declaració 17 relativa a la primacia, annexa als tractats, en què s'assenyala que:

«Conformement a una jurisprudència reiterada del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, els tractats i el dret adoptat per la Unió sobre la base d'aquests prevalen sobre el dret dels Estats membres en les condicions establertes per la citada jurisprudència».

El TJUE va consagrar el principi de primacia en la Sentència Costa contra ENEL del 15 de juliol de 1964 en declarar que el dret procedent de les institucions europees s'integra en els ordenaments jurídics dels Estats membres que estan obligats a respectar-lo. Per tant, el dret de la Unió té primacia per sobre dels

ordenaments jurídics interns, és a dir, si una norma estatal és contrària a una disposició de la Unió Europea, les autoritats estatals han d'aplicar la norma de la UE.

Segons el TJUE, la primacia:

- És general i absoluta.
- Obliga a inaplicar la norma interna incompatible amb el dret de la Unió per part del jutge intern.
- Crea una obligació d'interpretació conforme.
- Comporta la responsabilitat de l'Estat per les violacions del dret de la Unió.

El TJUE fonamenta la primacia a causa de la naturalesa específica original del dret de la Unió Europea, com ja es va afirmar en la Sentència Van Gend and Loos, i de la limitació de competències o transferència d'atribucions que els Estats realitzen sobre la UE, que li atorguen poders efectius en el pla intern i extern. Aquesta atribució de poders representa una limitació definitiva en determinats àmbits dels poders sobirans dels Estats, per això no pot prevaler una norma posterior nacional a una norma anterior d'origen de la Unió Europea. En aquest sentit, el TJUE assenyala que la primacia del dret de la UE s'aplica a tots els actes estatals, independentment de si han estat adoptats abans o després de la norma de la UE. Si la força obligatòria d'una norma de la Unió Europea variés en relació amb l'existència d'una norma nacional posterior estaria en perill complir els objectius de la UE i es confirmaria la unitat de l'ordenament de la Unió Europea.

Aquesta argumentació pot reforçar-se usant els articles 4 del TUE i 288 del TFUE.

La superioritat del dret de la UE per sobre del dret intern dels Estats, mitjançant el principi de primacia, garanteix la protecció uniforme del dret de la UE a tot el seu territori.

### **3.4.1. L'abast del principi de primacia**

La primacia del dret de la UE sobre el dret dels Estats membres és absoluta i tots els actes nacionals estan subjectes a aquest principi, amb independència de la seva naturalesa, siguin actes del poder legislatiu o executiu. Fins i tot el poder judicial està vinculat pel principi de primacia del dret de la UE. El TJUE ha considerat que fins i tot les constitucions nacionals estan subjectes al principi de primacia i el jutge nacional no pot aplicar les disposicions d'una constitució contrària al dret de la UE.

En la Sentència Simmenthal, de 9 de març de 1978, el TJUE dedueix dos tipus d'efectes derivats del principi de primacia que emmarquen les relacions entre el dret intern i el dret de la Unió Europea:

1) El primer és en relació amb la norma interna anterior i la norma de la Unió Europea posterior i, en aquest sentit, la norma de la Unió Europea fa «inaplicable de ple dret, des de la seva entrada en vigor, qualsevol disposició contrària de la legislació nacional».

2) El segon efecte és en relació amb la norma de la Unió Europea anterior i la norma nacional posterior i contrària. En aquest cas, la norma de la Unió Europea «impedeix la formació vàlida de nous actes legislatius nacionals en la mesura en què són incompatibles amb les normes» de la Unió Europea.

En definitiva, el que diu el TJUE és que el jutge nacional ha d'inaplicar la norma nacional contrària al dret de la Unió Europea, perquè aquest té l'obligació d'aplicar íntegrament el dret de la Unió Europea i de protegir els drets que aquest ordenament confereix als particulars. Per tant, els jutges nacionals han de respectar el principi de primacia i, en cas de dubte, presentar una qüestió prejudicial. No obstant això, és important tenir en compte que aquesta obligació correspon no sols als jutges nacionals, sinó també a tots els poders públics dels Estats membres i als particulars.

### **3.4.2. El principi de primacia del dret de la Unió Europea i les constitucions dels Estats membres**

La pràctica dels tribunals nacionals dels Estats membres ha representat un reforçament del principi de primacia, de manera que ha col·laborat de manera eficaç en la consagració del principi.

La consolidació del principi de primacia s'ha produït gràcies a la jurisprudència del TJUE (per exemple, la Sentència *Le Ski* a Bèlgica), però també d'altres tribunals nacionals que fonamenten aquesta primacia del dret de la Unió Europea en les pròpies constitucions (per exemple, a França, en la Sentència del Tribunal de Cassació de 24 de maig de 1975, el Tribunal estableix que, atès que el Tractat de la CE, en virtut de l'article 55 de la Constitució francesa, té una autoritat superior a les lleis, institueix un ordenament jurídic propi que és directament aplicable als nacionals dels Estats membres i s'imposa a les seves jurisdiccions).

Aquesta fonamentació planteja el problema sobre l'aplicació d'aquest principi a les constitucions nacionals. La jurisprudència del TJUE confirma el principi de primacia respecte de totes les normes nacionals per garantir la unitat material i l'eficàcia del dret de la Unió Europea a tot el territori dels Estats membres.

## 4. L'aplicació del dret de la Unió Europea pels òrgans dels Estats membres

En el dret de la Unió Europea (originari o derivat) trobem una jerarquització de normes entre normes generals (primer nivell o de base) i normes que executen les primeres (segon nivell o d'execució).

Segons qui dugui a terme l'execució, podem trobar alguns supòsits en què l'execució correspon a les pròpies institucions de la Unió Europea, i altres en què l'execució correspon a les autoritats nacionals.

Es tracta d'una execució (legislativa o administrativa) clarament subordinada als objectius de la norma de la Unió Europea de base i els objectius i finalitats últims dels tractats.

L'aplicació efectiva del dret de la Unió depèn d'aquesta participació dels Estats membres, els quals estan obligats a adoptar (article 291 TFUE):

«Totes les mesures de dret intern necessàries per a l'execució dels actes jurídicament vinculants de la Unió».

Així, l'execució per part dels Estats membres, que pot ser normativa, administrativa i judicial, es fonamenta en el **deure de col·laboració** que assumeixen amb la Unió Europea i els **principis d'autonomia procedimental i institucional** que el dret de la UE els reconeix.

### 4.1. El deure de col·laboració

El deure de col·laboració és un deure de caràcter general regulat en l'article 4.3 TUE, segons el qual s'estableix que:

«Els Estats membres han d'adoptar totes les mesures generals o particulars apropiades per assegurar el compliment de les obligacions derivades dels tractats o resultants dels actes de les institucions de la Unió.

Els Estats membres han d'ajudar la Unió en el compliment de la seva missió i s'han d'abstenir de qualsevol mesura que pugui posar en perill la consecució dels objectius de la Unió».

### 4.2. L'execució normativa i administrativa: els principis d'autonomia institucional i procedimental

L'execució normativa del dret de la Unió Europea és bastant habitual en el cas de les directives i les decisions dirigides als Estats i és excepcional en els casos dels reglaments.



El problema que es planteja és saber quina autoritat nacional és la més adequada per executar el dret de la Unió Europea. Determinar la via utilitzada depèn del que estableixi l'ordenament intern (normalment la Constitució) i de les necessitats que exigeixi la norma de la Unió Europea.

En aquest sentit, el dret de la Unió Europea no imposa un procediment determinat (legislatiu o administratiu) ni tampoc imposa els òrgans adequats que han de dur a terme aquesta execució (Parlament o Govern). Per això regeix el principi d'autonomia institucional i procedimental. El contingut d'aquest principi suposa que, quan una norma de la Unió Europea confia a les autoritats nacionals adoptar mesures necessàries per a la seva aplicació, les autoritats nacionals han d'adoptar aquestes mesures internes d'acord amb les formes i procediments establerts en el dret intern.

Els únics límits són el respecte als principis de primacia i d'aplicació directa i uniforme del dret de la Unió Europea.

Des d'un punt de vista teòric, semblen més adequats els governs que els parlaments nacionals. No obstant això, en general, l'execució administrativa és la gestió quotidiana del dret de la Unió Europea que es confia, de manera general, a les autoritats nacionals, que col·laboren amb la Unió Europea per mitjà dels seus òrgans administratius i només excepcionalment la du a terme directament la Unió (excepte en l'àmbit del dret de la competència i en determinats fons de la Unió Europea).

No obstant això, en aquest procés intern d'aplicar el dret de la UE per part de les autoritats estatals, la Comissió té un poder d'informació i un poder de control sobre les modalitats utilitzades per les instàncies nacionals per executar el dret de la Unió Europea.

#### **4.3. La responsabilitat patrimonial dels Estats membres per incompliment del dret de la UE**

La responsabilitat patrimonial dels Estats en els supòsits d'incompliment del dret de la Unió Europea ha estat establerta per la jurisprudència del TJUE, d'acord amb el principi de cooperació (article 4.3 TUE).

La responsabilitat patrimonial dels Estats membres es genera pels eventuais perjudicis soferts pels particulars a causa d'una violació del dret de la UE imputable a l'Estat. En concret, la Sentència de 5 de març de 1996 del TJUE en els assumptes acumulats *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*. En aquesta última sentència, es posa en relleu la primacia del dret de la UE i de l'efecte directe que les disposicions de la UE tenen sobre els ordenaments interns. Ara bé, aquesta responsabilitat queda subjecta a tres requisits fonamentals i que són anàlegs a les condicions de responsabilitat a les quals queda sotmesa la mateixa Unió Europea.

- 1) La norma infringida ha de tenir per objecte conferir drets als particulars.
- 2) La violació ha d'estar prou qualificada. És a dir, un Estat membre ha d'haver transgredit de manera greu i manifesta els límits dels seus poders discrecionals. Aquesta valoració correspon als òrgans jurisdiccionals nacionals, que són els únics competents per determinar els fets i qualificar la infracció corresponent del dret de la UE.
- 3) Entre el mal sofert per les persones perjudicades i incomplir l'obligació de l'Estat membre hi ha d'haver un nexa causal directe.

A Espanya, la primera normativa que va abordar la qüestió de la responsabilitat per incompliment de la normativa de la UE va ser la disposició addicional 1a. de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que va ser posteriorment derogada i actualitzada per la Llei 40/2015, del règim jurídic de l'Administració pública.

Independentment de l'Administració pública, ja sigui central o autonòmica, que hagi incomplert la norma de la Unió, sempre respon l'Estat davant la UE per l'incompliment ocasionat, ja que és qui té personalitat jurídica a efectes internacionals i davant dels particulars, quan es compleixin les condicions esmentades.

Ara bé, tal com s'explica a continuació, si la competència interna d'aplicar la norma de la UE la tenen les comunitats autònomes, és important determinar com l'Estat pot reclamar les conseqüències d'aquest incompliment a una comunitat autònoma.

## 5. La participació de les comunitats autònomes en el desenvolupament i l'aplicació del dret de la Unió Europea

L'adhesió d'Espanya a les comunitats europees el 1986 i l'increment progressiu de competències atribuïdes a la UE han tingut un efecte molt important en l'organització política interna i en l'ordre competencial establert en la Constitució Espanyola de 1978 (d'ara endavant, CE), en la mesura que, com ja hem vist, les normes de la UE passen a integrar-se en el nostre sistema normatiu espanyol.

Per tant, Espanya, com a Estat membre de la Unió, està obligada a aplicar i complir amb el dret de la UE, d'acord amb els principis de primacia i efecte directe i el de col·laboració lleial, entre els més importants. Per a això, cada Estat membre es regeix per la seva pròpia organització territorial.

Si bé l'article 149.1.3 de la CE estableix que les relacions internacionals són una competència exclusiva de l'Estat, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha entès que les comunitats autònomes (d'ara endavant, CA) també poden participar en la projecció internacional de les seves competències, sempre que es respecti la unitat d'acció exterior de l'Estat i la distribució constitucional de competències entre Estat i CA. Així el títol competencial de les relacions internacionals comprèn, segons el Tribunal Constitucional, les matèries que constitueixen el nucli essencial de projecció exterior de l'Estat i que només l'Estat pot exercir de manera exclusiva, és a dir:

- la formulació i direcció de la política exterior
- la representació exterior (*ius legationis*)
- la capacitat de concloure tractats (*ius ad tractatum*)
- els règims sobre nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria, dret d'asil, règim duaner i aranzelari, comerç exterior, sanitat exterior, abandonament de vaixells, control de l'espai aeri, matriculació d'aeronaus i responsabilitat internacional de l'Estat

En concret, el Tribunal Constitucional ha afirmat que (STC 165/1994, de 26 de maig, FJ 4):

«[...] les relacions internacionals objecte de la reserva continguda en l'article 149.1.3r. CE són relacions entre subjectes internacionals i regides pel dret internacional, la qual cosa suposa, necessàriament, que les activitats amb projecció exterior que poden dur a terme les comunitats autònomes s'han d'entendre limitades a les que no impliquin l'exercici d'un *ius contrahendi*, no originin obligacions immediates i actuals davant dels poders públics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat i no generin responsabilitat d'aquest davant d'Estats estrangers o organitzacions internacionals o supranacionals».

Així les CA tenen dret a participar en funció de l'atribució de competències, i poden intervenir en el procés d'integració europea en dues fases diferents:

- 1) Una fase ascendent, en què contribueixen a la formació de la posició nacional.
- 2) Una fase descendent, en què duen a terme el desenvolupament normatiu (legislatiu i reglamentari) d'aplicar i complir les normes de la Unió Europea que n'afecten les competències autonòmiques.

Aquest dret de participació ha de basar-se sempre en accions derivades de l'exercici de competències autonòmiques, que no generin responsabilitat ni obligacions davant de poders públics estrangers, que no afectin la política exterior de l'Estat, que no suposin exercici de sobirania i que no impliquin un estatut jurídic internacional.

Per tant, l'obligatorietat en l'aplicació i el compliment del dret de la Unió no sols es predica de l'Administració central, sinó també del conjunt de totes les administracions públiques, incloent-hi les autonòmiques. Així, d'acord amb l'ordre constitucional de distribució de competències, cada administració és responsable de complir internament amb les obligacions de la UE. Ara bé, tal com estableixen els tractats de la UE, el responsable últim i garant de l'incompliment del dret de la Unió Europea és l'Estat espanyol, com a subjecte de dret internacional, la qual cosa comporta que l'Administració general de l'Estat pugui repercutir a l'Administració que correspongui la responsabilitat derivada d'incomplir el dret de la Unió Europea.

#### **Responsabilitats per incompliment**

Sobre la possibilitat de repercutir responsabilitats, és important tenir en compte el Reial decret 515/2013, de 5 de juliol, pel qual es regulen els criteris i el procediment per determinar i repercutir les responsabilitats per incompliment del dret de la Unió Europea (BOE núm. 161, de 6 de juliol de 2013, pàg. 50508 a 50519).

D'altra banda, en la revisió dels estatuts d'autonomia duta a terme a partir de 2006 es regula de manera detallada, encara que no amb igual extensió, les relacions de les comunitats autònomes amb les institucions de la Unió Europea, que sempre han de dur-se a terme en el marc de la legislació estatal. Els estatuts recullen determinades facultats de les comunitats autònomes, quan en resultin afectades les competències o interessos, especialment:

- Participar en la formació de la posició negociadora de l'Estat espanyol davant de la Unió Europea.
- Participar en les delegacions espanyoles davant de les institucions europees i especialment davant el Consell de Ministres.
- Dirigir a l'Estat les observacions i propostes que estimin convenientes en relació amb iniciatives, propostes, projectes normatius i decisions en tramitació a la Unió Europea, com també el dret a ser informades d'aquests projectes.

- Desenvolupar i executar el dret de la Unió Europea en les matèries de les seves competències.

En qualsevol cas, el procés de participació de les comunitats autònomes s'ha ampliat progressivament a partir de la creació de la Conferència d'Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (CARUE), que va celebrar la seva primera reunió el 1989. Aquest òrgan va acordar canviar la seva denominació anterior de Conferència per Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) per la de Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (CARUE) en la reunió del 15 d'abril de 2010.

El 1994, la CARUE va adoptar l'Acord sobre participació interna de les comunitats autònomes en els assumptes comunitaris europeus per les conferències sectorials. Amb aquest acord, les comunitats autònomes van començar a participar en la formació de la voluntat estatal davant de les institucions europees (l'anomenada *fase ascendent* del procés), ja que fins llavors les comunitats autònomes únicament participaven en l'execució del dret de la UE (la fase *descendent*).

A continuació, analitzem més en concret cadascuna d'aquestes fases.

### 5.1. Participació en la fase ascendent

La responsabilitat compartida entre l'Estat central i les autonomies en l'aplicació del dret de la Unió Europea ha comportat acceptar un cert grau d'activitat exterior o participació directa en el procés d'integració europea dels ens regionals i locals per defensar els seus interessos directament en la UE, especialment, mitjançant el Comitè de les Regions, que participa en el procediment legislatiu ordinari i que permet sentir la veu dels ens subestats en el procés de formació de la norma de la Unió, la matèria de la qual incideix en les seves competències internes i una vegada adoptada l'hauran de complir.

En la pràctica, aquesta participació directa de les comunitats autònomes s'ha incrementat a mesura que el procés d'integració europea incidia, cada vegada més, en les seves competències. Així s'han articulat una sèrie de mecanismes de participació, més o menys directa, que fomenten la col·laboració entre Estats i ens subestats i que permeten vehicular els interessos de les regions i els ens locals en la fase ascendent d'elaboració de les normes de la UE. Aquests mecanismes són:

- **La participació en les reunions del Consell.** L'article 16.2 TUE regula que consten de representants amb rang ministerial, la qual cosa ha permès la possibilitat d'integrar en les delegacions estatals representants regionals, sempre que gaudeixin de capacitat per comprometre el Govern del seu Estat respectiu. D'acord amb aquesta disposició, els representants autonòmics podrien formar part de la delegació espanyola i fins i tot representar Espanya en el Consell. Ara bé, un representant autonòmic no pot interve-

nir en el Consell en representació de la seva comunitat autònoma, perquè el Consell està integrat necessàriament per Estats membres. A més, en el cas de la delegació espanyola és necessària la presència del Govern, perquè per adoptar decisions només poden votar els ministres, els secretaris d'Estat i el president del Govern.

- La **presència en els comitès intergovernamentals que assisteixen a la Comissió**. Aquesta possibilitat, en el cas espanyol, existeix des de 1997. En el si de la Conferència d'Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (CARUE) s'elabora una posició comuna i es distribueix la participació de les CA en cada comitè intergovernamental.
- La **participació en el Tribunal de Justícia**, ja que les CA, en tant que persones jurídiques, estan legitimades per interposar el recurs d'anul·lació davant el TJUE, sempre que justifiquin que la norma impugnada les afecta directament. I també poden personar-se en el recurs prejudicial i formular al·legacions davant el TJUE si són parts en el litigi intern.
- La creació d'**oficines autonòmiques i locals de representació** a Brussel·les, amb funcions de representar i obtenir informació.
- La **participació de la Representació Permanent d'Espanya** davant la UE mitjançant la Conselleria d'Assumptes Autonòmics, creada el 1996.

En aquesta fase ascendent, la col·laboració entre Estat i CA també existeix a nivell intern, mitjançant mecanismes de col·laboració interns, que permeten determinar la posició nacional en el procés d'elaborar les normes de la UE i que secunden o es complementen amb la participació externa de les CA a la Unió Europea. Aquests mecanismes interns contribueixen a aplicar de manera adequada la norma de la UE que s'adopti, especialment quan aquesta aplicació correspon a les CA. Cada Estat membre ha creat internament aquests mecanismes, que en el cas espanyol es poden concretar en els següents:

1) **Deure d'informació**: si bé la CE no es refereix a aquest deure, la majoria dels estatuts de les CA estableixen el deure d'informació del Govern respecte als tractats internacionals que puguin afectar els seus interessos, i això ha comportat, en el cas de la UE, la necessitat d'establir un diàleg de coordinació entre Estat i CA.

2) **Coordinació bilateral**: aquesta coordinació s'ha articulada, puntualment, mitjançant un diàleg entre l'Estat i una comunitat autònoma en assumptes que l'afectaven específicament en funció de les seves singularitats.

3) **Coordinació multilateral**: s'ha articulada mitjançant l'anomenada Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (CARUE), creada el 1992 per l'Acord d'institucionalització de la Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea (CARUE). Serveix per tractar qüestions relatives

a l'elaboració i aplicació del dret i les polítiques de la UE. En la CARUE participen el ministre per a les administracions públiques, els consellers autonòmics designats per cada comunitat autònoma, el secretari d'Estat per a la UE i el secretari d'Estat per a les administracions territorials.

El 1997, la CARUE passa a regular-se mitjançant la Llei 2/97 i, el 1995, la CARUE adopta un acord sobre participació interna de les CA en els assumptes de la UE per les Conferències Sectorials. Segons aquests acords, es determina la col·laboració entre Estats i CA en la fase ascendent interna, en el sentit que:

- En cas que un assumpte de la UE afecti exclusivament competències exclusives de l'Estat i les CA invoquin algun interès en l'assumpte, l'Estat tindrà el deure d'informar en la conferència sectorial que correspongui.
- En cas que un assumpte de la UE afecti les competències legislatives exclusives de les CA, l'Estat haurà de tenir en compte, a l'hora de fixar la seva pròpia postura negociadora, la posició comuna que aquelles eventualment adoptin.
- Si, en canvi, afecta les competències compartides entre l'Estat i les CA, hi ha la possibilitat d'arribar a una posició comuna amb l'Estat, que serà determinant per fixar la posició negociadora inicial de l'Estat. Les CA hauran de ser informades de qualsevol variació substancial en la posició negociadora de l'Estat per facilitar que s'adopti una nova posició comuna.
- I, amb caràcter general, en cas que les CA no arribin a aconseguir una posició comuna en relació amb un assumpte de la UE que els afecti, l'Estat tindrà en compte els arguments expressats per les CA.

Com podem observar, la participació de les CA en la formació del dret de la UE té com a objectiu influir en la posició negociadora de l'Estat a la UE. L'instrument principal són les conferències sectorials entre l'Estat i les CA, en les quals hi ha un procediment específic per tractar temes relacionats amb la UE. Totes les matèries que no es puguin tractar en les conferències sectorials es tracten en la CARUE.

## **5.2. Participació en la fase descendent**

La participació en la fase descendent de les CA consisteix a aplicar el dret de la Unió Europea, és a dir, el desenvolupament legislatiu i executiu de les normes de la UE no directament aplicables que afecten les competències autonòmiques assumides en els seus estatuts d'autonomia.

Aquesta fase, com l'ascendent, es regeix pel principi de col·laboració lleial entre l'Estat i les CA.

No obstant això, inicialment, una interpretació jurisprudencial restrictiva per part del Tribunal Constitucional va impedir el desenvolupament legislatiu i executiu de les normes de la UE. Posteriorment, aquesta posició va ser corregida per diferents sentències del Tribunal Constitucional,<sup>5</sup> en què s'afirma el principi de no alteració del repartiment competencial per integrar Espanya a la UE, la qual cosa permet consegüentment el desenvolupament normatiu i executiu de les normes de la UE que es refereixen a àmbits competencials autonòmics.

<sup>(5)</sup>Podeu consultar les sentències del Tribunal Constitucional STC 236/1991, 76/1991 i 115/1992.

Aquests inicis restrictius en la participació de les CA s'expliquen, en part, per la responsabilitat internacional que té davant la UE com a garant principal de l'aplicació i compliment del dret de la UE a tot l'Estat espanyol. Aquesta interpretació va perjudicar l'exercici competencial de les CA, perquè l'ingrés d'Espanya en les Comunitats Europees va produir, inicialment, un buit competencial de les CA a favor de l'Estat en totes les matèries que es relacionaven amb el dret de la UE.

En tot cas, i a pesar que la participació dels ens subestats encara és limitada en els assumptes relacionats amb la UE, el Tribunal Constitucional ha legitimat el seu dret a participar en la fase d'aplicació del dret de la UE, en la mesura que eren matèria de la seva competència.

De nou hem de recordar que, en cas d'incompliment del dret de la UE de caràcter obligatori, l'Estat en conjunt és el responsable i per això són necessaris els mecanismes constitucionals, tant polítics com jurídics, per controlar el compliment de les CA, sense que l'Estat pugui al·legar disposicions de dret intern per justificar l'incompliment de les seves obligacions. Com hem esmentat anteriorment, en cas d'incompliment, l'Estat pot exigir les responsabilitats corresponents a les CA que no compleixin amb el dret de la UE.



## Resum

El dret de la Unió Europea constitueix un ordenament jurídic propi, diferent del dret internacional i que s'integra en els sistemes jurídics dels Estats membres.

El dret de la UE es defineix per ser un conjunt de normes, amb fonts jurídiques pròpies, que regeixen el funcionament de la UE. Atesa la seva naturalesa diversa, les fonts del dret de la UE s'organitzen jeràrquicament: el major rang jeràrquic correspon al dret primari, format pels tractats i els principis generals del dret, seguit dels acords internacionals celebrats per la Unió i del dret derivat o secundari, que es fonamenta en els tractats. El dret derivat és el produït per les institucions de la UE segons el procediment legislatiu regulat en el TUE i en el TFUE. Aquest dret, que es concreta en reglaments, directives, decisions, recomanacions i dictàmens (article 288 TFUE), que són aprovats, normalment, pel Parlament Europeu i el Consell. Sobre la base del principi d'atribució, les institucions de la Unió solament poden adoptar aquests actes si una disposició dels tractats els confereix la competència per fer-ho i en compliment dels objectius dels tractats.

Tot aquest «patrimoni» normatiu de la UE preval i és de compliment obligat per part de tots els Estats membres, els quals d'acord amb el principi d'autonomia institucional i procedimental han d'aplicar-lo conforme al seu ordre jurídic intern, observant el deure de cooperació lleial.

Les relacions entre el dret de la Unió i el dret intern es guien per quatre grans principis: el principi de primacia, l'aplicació immediata, l'aplicació directa i l'efecte directe.

En l'aplicació del dret de la UE, en el cas d'Espanya, d'acord amb l'ordre constitucional de distribució de competències, cada administració és responsable de complir internament amb les obligacions de la UE, però sempre és l'Estat qui respon davant la UE en cas d'incompliment, i per això pot repercutir a l'Administració que correspongui les conseqüències d'aquest incompliment.

L'estructura descentralitzada de l'Estat espanyol ha obligat a establir una sèrie de mecanismes per afavorir no sols l'eficàcia del dret de la UE, sinó també per garantir la participació plena de les comunitats autònomes, tant en la fase ascendent, en el procés d'elaboració de les normes de dret de la Unió Europea, com en la descendent, és a dir, en la seva aplicació.



## Exercicis d'autoavaluació

1. La falta de transposició d'una directiva genera:

- a) sempre l'exigibilitat de totes les seves disposicions davant els organismes estatals interns.
- b) sempre un efecte directe vertical ascendent.
- c) en determinats casos, un efecte directe complet.
- d) en determinats casos, la seva invocació davant els organismes estatals interns.

2. Una directiva es caracteritza, en general, per:

- a) tenir efecte directe i aplicació directa.
- b) només poder tenir efecte directe vertical descendent.
- c) no tenir efecte directe ni aplicació directa.
- d) no tenir aplicació directa, però sí efecte directe vertical ascendent.

3. Quina de les afirmacions següents és correcta?

- a) Els acords internacionals subscrits per la UE tenen el mateix valor jeràrquic que el dret primari i que els principis generals del dret.
- b) Els reglaments, en ser normes completes i generals, són jeràrquicament superiors a les directives i decisions.
- c) Les directives tenen com a finalitat principal harmonitzar criteris normatius entre els Estats.
- d) Les directives tenen com a finalitat principal uniformitzar criteris normatius entre els Estats.

4. En el procediment de revisió dels tractats:

- a) la iniciativa correspon indistintament a qualsevol Estat membre, la Comissió o PE.
- b) el projecte que proposa la revisió se sotmet al Consell de la UE perquè emeti un dictamen favorable per majoria simple.
- c) la revisió s'aprova de manera conjunta entre Consell de la UE i Parlament Europeu, amb la participació prèvia de la Comissió.
- d) aquest correspon al Parlament, la Comissió i el Consell, els quals en decideixen conjuntament la idoneïtat.

5. La jerarquia de fonts normatives és la següent:

- a) dret primari, acords internacionals, principis generals, dret derivat i dret complementari.
- b) dret primari, principis generals, acords internacionals, dret derivat i dret complementari.
- c) dret primari, principis generals, dret derivat, acords internacionals i dret complementari.
- d) dret primari, acords internacionals, dret derivat, principis generals i dret complementari.

6. L'ordre jeràrquic de les normes de dret derivat és el següent:

- a) reglaments, directives, decisions.
- b) reglaments, directives, decisions, dictàmens i resolucions.
- c) els actes típics prevalen sobre els dictàmens i resolucions.
- d) Cap de les altres respostes és correcta.

7. No forma part del dret primari de la UE:

- a) el Tractat de Lisboa.
- b) el Tractat europeu de drets humans i llibertats fonamentals.
- c) el TCEEA.
- d) el TUE de 1992.

8. La directiva:

- a) estableix una obligació de comportament per part dels Estats destinataris, ja que aquests han d'adoptar un acte de transposició en un temps determinat.

- b) pot establir drets i obligacions jurídiques per als particulars, que poden reclamar davant les autoritats dels Estats.
- c) només estableix obligacions per a tots els Estats membres.
- d) estableix obligacions per als Estats que són els destinataris.

9. El principi d'autonomia institucional i procedimental implica:

- a) que els Estats tenen plena llibertat discrecional per transposar la directiva.
- b) que els Estats tenen llibertat per determinar els òrgans i procediments interns més adequats per transposar la directiva.
- c) que els Estats tenen autonomia per decidir, mitjançant els seus òrgans i procediments interns, si és necessari o no, adaptar l'objectiu de la directiva al seu ordenament jurídic intern.
- d) Cap de les altres opcions és correcta.

10. Els actes següents són actes que poden adoptar-se en l'àmbit de la PESC:

- a) conclusions i directrius generals adoptades pel Consell.
- b) decisions estratègiques de caràcter legislatiu adoptades pel Consell d'Europa.
- c) orientacions generals i decisions.
- d) comunicacions i línies estratègiques en matèria de seguretat i defensa.

11. Quina de les afirmacions següents és certa?

- a) El TUE és el tractat que estableix els fonaments més importants de la UE i és normativament més important que el TFUE.
- b) El TUE i TFUE tenen la mateixa jerarquia normativa.
- c) El TUE i el TFUE han sorgit de la fusió TUE 1992 i del TCEE de 1957.
- d) El TUE i el TFUE aporten un contingut innovador respecte a tractats anteriors, ja que tots dos sorgeixen del Tractat de Lisboa.

12. L'abast general dels reglaments fa referència al fet que:

- a) van destinats a tots els Estats membres, a diferència de les directives que poden dirigir-se a un Estat o a un grup d'Estats.
- b) han de produir efectes respecte a un conjunt indeterminat o abstracte de subjectes que de manera objectiva entren en el seu camp d'aplicació.
- c) van destinats a tots els Estats membres, a diferència de les decisions que poden dirigir-se als particulars.
- d) Les respostes a) i b) són correctes.

13. Una directiva entra en vigor:

- a) quan els Estats la transposen efectivament. A partir de llavors, s'integra en l'ordenament jurídic intern dels Estats i genera efectes jurídics.
- b) quan es notifica als Estats destinataris.
- c) quan es publica en el Diari Oficial de la UE.
- d) quan finalitza el termini de transposició en la mateixa directiva.

14. La primacia del dret de la Unió implica que els jutges nacionals:

- a) han d'aplicar el dret de la Unió Europea, però han de deixar sense aplicar les normes de la UE que s'oposin a una norma nacional.
- b) han d'aplicar el dret de la UE i derogar les normes nacionals contràries a la norma europea.
- c) han d'aplicar la norma nacional posterior a la norma europea.
- d) han d'aplicar el dret de la UE i deixar sense aplicar les normes nacionals que s'hi oposin.

15. Dins de l'Estat espanyol, el responsable del compliment del dret de la Unió davant la UE és:

- a) l'Estat espanyol si ha infringit alguna obligació de la UE.
- b) la comunitat autònoma que incompleix les seves obligacions derivades de la UE.
- c) l'Estat espanyol sempre, encara que l'incompliment el provoqui una comunitat autònoma.

**d)** l'Estat espanyol i la comunitat autònoma infractora. Tots dos han de respondre solidàriament davant de la UE.

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. d
2. c
3. c
4. a
5. b
6. d
7. b
8. d
9. b
10. c
11. b
12. b
13. b
14. d
15. c

## Abreviatures

**art.** *m* Article(s).

**AUE** *f* Acta Única Europea.

**BOE** *m* Butlletí Oficial de l'Estat.

**CARUE** *f* Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea.

**CA** *f* *sing i pl* Comunitats autònomes.

**CE** *f* Constitució espanyola.

**CECA** *f* Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer.

**CEE** *f* Comunitat Econòmica Europea.

**CEEA** *f* Comunitat Europea de l'Energia Atòmica.

**CPJP** *f* Cooperació Policial i Judicial en Matèria Penal.

**DOUE** *m* Diari Oficial de la Unió Europea.

**EURATOM** *f* *European Atomic Energy Community*. En català: Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (CEEA).

**PESC** *f* Política exterior i de seguretat comuna.

**STC** *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

**STJCE** *f* Sentència del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea.

**STJUE** *f* Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

**TCE** *m* Tractat de la Comunitat Europea.

**TCEE** *m* Tractat de la Comunitat Econòmica Europea.

**TCEEA** *m* Tractat de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica.

**TFUE** *m* Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

**TJUE** *m* Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

**TUE** *m* Tractat de la Unió Europea.

**UE** *f* Unió Europea.

## Glossari

**aplicació directa** *f* Capacitat d'una disposició normativa de no necessitar cap acte nacional d'adaptació en l'ordre intern i que és apta per atorgar als particulars drets que les jurisdiccions nacionals tenen l'obligació de protegir.

**aplicació immediata** *f* Integració de ple dret del dret de la Unió Europea en l'ordenament intern dels Estats, sense que sigui necessària cap fórmula especial de recepció.

**base jurídica** *f* Precepte concret del tractat en el qual es fonamenta el seu procés de formació i adopció de la norma de dret derivat. La base jurídica determina la competència de les institucions, el seu abast i el procediment d'adopció.

**cabal comunitari** *m* Conjunt normatiu vigent a la Unió Europea de normes, actes, principis i programes que, a cada moment, vinculen a tots els Estats membres de la Unió Europea i que constitueixen la base comuna de funcionament de la Unió, en relació amb qualsevol dels seus àmbits competencials i d'actuació. **sin.** patrimoni de la UE

**Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea** *f* Una de les conferències sectorials que va ser creada per articular adequadament la participació de les comunitats autònomes en els assumptes relacionats amb la Unió Europea. Garanteix la participació efectiva de les comunitats autònomes tant en la fase de formació de la voluntat de l'Estat davant les institucions europees (fase ascendent) com en l'execució del dret de la UE (fase descendent). sigla CARUE

**decisió** *f* Acte de dret derivat que és vinculant en tots els seus elements per a tothom qui es dirigeix (poden ser Estats membres, empreses, particulars, etc.) i són directament aplicables i generen efecte directe.

**dictamen** *m* Acte de dret derivat no obligatori que permet a les institucions declarar sense imposar obligacions legals als qui es dirigeixen.

**directiva** *f* Acte de dret derivat, amb efecte harmonitzador i que obliga els Estats destinataris a assolir un objectiu en un termini de temps determinat, durant el qual s'ha de transposar. La directiva no té ni aplicació directiva ni efecte directe.

**dret derivat** *m* Dret adoptat per les institucions sobre la base dels principis i objectius establerts en els tractats; està compost per actes obligatoris (reglaments, directives i decisions) i actes no obligatoris (recomanacions i dictàmens).

**dret primari o originari** *m* Conjunt de tractats, tractats modificatius i actes d'adhesió que constitueixen la base o les regles fonamentals de tota l'actuació de la UE. Gaudeix de primacia respecte de les altres fonts del dret de la UE.

**efecte directe** *m* Efecte consagrat pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea que permet als particulars invocar directament el dret europeu davant els tribunals, independentment de si hi ha textos en el dret nacional.

**patrimoni de la UE** *m* **sin.** cabal comunitari

**principi d'autonomia institucional i procedimental** *m* Principi fonamental del dret de la UE que reconeix que, quan una norma confia a les autoritats nacionals l'adopció de les mesures necessàries per a la seva aplicació, aquestes mesures internes s'han d'adoptar respectant les formes i procediments constitucionals, administratius i judicials del dret intern.

**principi de cooperació lleial** *m* Principi segons el qual els Estats membres han d'adoptar totes les mesures generals o particulars apropiades per assegurar el compliment de les obligacions derivades dels tractats o resultants dels actes de les institucions de la Unió. Els Estats membres han d'ajudar la Unió a complir la seva missió i s'han d'abstenir de qualsevol mesura que pugui posar en perill assolir els objectius de la Unió.

**principi de primacia** *m* Regla fonamental per l'existència de la UE que fa inaplicable la norma interna que sigui incompatible amb el dret de la UE.

**recomanació** *f* Acte de dret derivat no obligatori que permet a les institucions donar a conèixer els seus punts de vista i suggerir una línia d'actuació sense imposar obligacions legals a qui es dirigeix.

**reglament** *m* Acte de dret derivat, amb efectes uniformitzadors, que és obligatori en tots els seus elements, d'abast general i d'aplicació i efecte directes.



## Bibliografia

**Escobar Hernández, Concepción et al.** (2020). *Instituciones de la Unión Europea* (3a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

**Ferrer Lloret, Jaume (dir.)** (2020). *Introducción al Derecho de la Unión Europea* (1a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

**Gutiérrez Espada, Césareo; Cervell Hortal, María José; Piernas López, Juan José** (2019). *La Unión Europea y su derecho*. Madrid: Editorial Trotta.

**López Castillo, Antonio (dir.)** (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Volumen I. Instituciones de la Unión Europea* (3a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

**López Castillo, Antonio (dir.)** (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Volumen II. Instituciones de la Unión Europea* (3a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

**Mangas Martín, Araceli** (2021). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea* (25a. ed.). Madrid: Técno, Biblioteca de textos legales.

**Martínez Otero, Juan María; García García, María Jesús** (2020). *Lecciones de derecho de la Unión Europea*. València: Tirant lo Blanch.

**Martínez Otero, Juan María; García García, María Jesús** (2019). *Lliçons de Dret de la Unió Europea* (1a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

**Molina del Pozo, Carlos** (2017). *Derecho de la Unión Europea* (2a. ed.). Madrid: Editorial Reus.

**Sánchez, Víctor M. (dir.)** (2017). *Derecho de la Unión Europea* (4a. ed.). Barcelona: Huygens Editorial.

**Sarrión Esteve, Joaquín** (2016). *Apuntes de Derecho de la Unión Europea* (1a. ed.).

**Sarrión Esteve, Joaquín** (2017). *Lecciones Fundamentales de Derecho de la Unión Europea* (1a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

**Viñuales Ferreiro, Susana; Fuentetaja Pastor, Jesús; Bacigalupo Saggese, Mariano et al.** (2019). *Derecho de la Unión Europea* (1a. ed.). València: Tirant lo Blanch.

