



DERECHO
VIRTUAL

Derecho de la Unión Europea

Última actualización: 14/10/25

Aviso Legal

Este libro es propiedad exclusiva de Derecho Virtual y ha sido elaborado únicamente para el uso de los alumnos inscritos en la academia. Su contenido está protegido por las leyes de propiedad intelectual y derechos de autor. Queda estrictamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comercialización, comunicación pública, transformación o cualquier otro uso no autorizado total o parcial del contenido de esta obra, en cualquier formato o por cualquier medio, sin el consentimiento previo y por escrito de Derecho Virtual. El incumplimiento de esta prohibición podrá dar lugar a las responsabilidades legales correspondientes. Todos los derechos reservados.

ÍNDICE - DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Pág.

BLOQUE 1: ¿Qué es la Unión Europea? Descúbrelo todo acerca de esta particular organización internacional	6-63
Tema 1: ¿Qué Es La UE?	7
Tema 2: El Proceso De Integración Y Ampliación De La UE	12
Tema 3: Tratados De La UE	19
Tema 4: La Personalidad Jurídica De La UE	24
Tema 5: Objetivos de la Unión Europea	29
Tema 6: Subjetividad Jurídica de la UE	38
Tema 7: Cooperación Reforzada	43
Tema 8: Adhesión Y Retirada A La Ue	49
Tema 9: Competencias de la UE I	54
Tema 10: Competencias de la UE II	59
BLOQUE 2: Instituciones de la UE. Todos los órganos que la forman	64-113
Tema 1: Introducción A Las Instituciones De La UE	65
Tema 2: Consejo Europeo	71
Tema 3: El Consejo	77
Tema 4: La Comisión	82
Tema 5: El Parlamento Europeo	90
Tema 6: El Tribunal De Justicia De La UE	98
Tema 7: El Tribunal De Cuentas	103
Tema 8: El Banco Central Europeo	106
Tema 9: Otros Órganos De La UE	108
BLOQUE 3: Pertenencia a la UE y ciudadanía europea. ¿Qué conlleva ser miembro de la Unión Europea?	114-148
Tema 1: Bases Constitucionales de la Pertenencia a la UE	115
Tema 2: La Pertenencia A La UE Y Sus Consecuencias Sobre Las Fuentes Del Derecho	120
Tema 3: Ciudadanía Europea	126
Tema 4: Carta de los Derechos Fundamentales de la UE I	134
Tema 5: Carta de los Derechos Fundamentales de la UE II	140
Tema 6: La Tutela De Los Derechos Fundamentales En El Espacio Europeo	145
BLOQUE 4: Fuentes normativas de la UE. Aprendiéndolo todo sobre las normas de la UE	149-184
Tema 1: Fuentes Normativas De La UE	150
Tema 2: El Derecho Originario	157
Tema 3: Reglamentos	159
Tema 4: Las Directivas Y Las Decisiones	161
Tema 5: Proceso De Formación I	164
Tema 6: Proceso de Formación II	171
Tema 7: Relaciones Entre El Derecho De La UE Y El Derecho Nacional	177
BLOQUE 5: Sistema jurisdiccional de la UE. ¿Cómo funciona la justicia comunitaria?	185-219
Tema 1: Sistema Jurisdiccional De La UE	186
Tema 2: El Tribunal De Justicia De La Unión Europea	188
Tema 3: La Competencia Consultiva Y Prejudicial	192
Tema 4: Competencia Contenciosa Del TJUE	201
Tema 5: El Tribunal General	209
Tema 6: Cuestión Prejudicial I	213
Tema 7: Cuestión Prejudicial II	217
BLOQUE 6: Políticas y libertades de la UE. Consecuencias de pertenecer a la Unión	220-256
Tema 1: Libertades Fundamentales Del Mercado Interior	221
Tema 2: Libertad de Circulación y Establecimiento: El Espacio Schengen	227
Tema 3: La Unión Aduanera	230

ÍNDICE - DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Pág.

Tema 4: Unión Económica Y Monetaria	233
Tema 5: Diferencias Entre Unión Europea, Espacio Schengen Y Espacio Económico Europeo	240
Tema 6: Las Políticas En Que La Unión Dispone De Competencias De Cooperación, Apoyo, Complemento O Ayuda	243
Tema 7: La Política Exterior Y De Seguridad Común (PESC)	248
Tema 8: Cooperación Judicial y Policial	252

BLOQUE 1

**¿Qué es la Unión Europea? Descúbrelo todo
acerca de esta particular organización
internacional**

Tema 1: ¿Qué Es La UE?

El presente tema aborda el estudio de los orígenes y la configuración inicial de la actual Unión Europea. Para comprender cabalmente el proceso de integración, ha de tenerse presente que la idea de una Europa unida no es un fenómeno reciente, sino una constante en el pensamiento continental. A lo largo de los siglos, el continente ha compartido sustratos culturales comunes, tales como movimientos artísticos, corrientes de pensamiento político y una matriz religiosa compartida, que han conformado una identidad colectiva latente.

El análisis de los antecedentes remotos nos conduce necesariamente a la Europa medieval, donde la Cristiandad, el uso del latín como lengua culta y la bicefalía estructural del Sacro Imperio Romano-Germánico y el Papado dotaban al continente de una notable unidad. Posteriormente, el surgimiento del Estado moderno y, de forma señalada, la Paz de Westfalia (1648), marcaron un punto de inflexión al comenzar a delimitarse las fronteras de los Estados-nación y a forjarse las conciencias nacionales.

Con todo, es en el contradictorio siglo XIX donde se observan dinámicas simultáneas de afirmación nacionalista y, a la vez, los primeros vestigios de cooperación internacional organizada. Un ejemplo paradigmático de esta última tendencia fue la creación de organizaciones técnicas como la **Conferencia del Rhin**, destinada a regular la navegación por dicho río. Estos hitos, si bien fragmentarios, constituyen el germen de la cooperación supranacional que cristalizaría en el siglo XX.

1. Los Primeros Proyectos De Unión Y El Impacto De Las Guerras Mundiales

Conviene precisar que el proceso de construcción europea no fue lineal, sino que estuvo marcado por diversos intentos. Uno de los más notables fue el de **Aristide Briand**, quien, en el Pleno de la Sociedad de Naciones de 1929, propuso formalmente la creación de una "**Federación Europea**". Dicho proyecto, si bien no era utópico, careció del apoyo político necesario para prosperar, máxime ante el advenimiento de la crisis económica y la posterior Segunda Guerra Mundial, conflicto que detuvo bruscamente todo avance en materia de integración.



Tras la devastación de la guerra, resurgió con fuerza la necesidad de cooperación. Aparecieron así los que pueden denominarse "primactos europeos", acuerdos de alcance limitado pero de gran valor simbólico. El más relevante fue la creación del **Benelux en 1944**, una unión aduanera y económica entre Bélgica, los Países Bajos (Holanda) y Luxemburgo.

No obstante, el detonante principal del proceso de integración fue un factor externo: el **Plan Marshall**. Este programa de recuperación económica, diseñado por los Estados Unidos para la reconstrucción de Europa, imponía como condición *sine qua non* que los países beneficiarios se organizaran para administrar conjuntamente la ayuda. En respuesta a esta exigencia, los gobiernos europeos crearon en 1948 la **Organización Europea de Cooperación Económica (OECE)**. El éxito del Plan Marshall evidenció las ventajas tangibles de la cooperación y demostró a una Europa Occidental fragmentada el potencial de su unión.

2. El Congreso De La Haya Y El Nacimiento De Las Comunidades Europeas

El impulso generado por la OECE culminó en la convocatoria del Congreso de La Haya en 1948. En este foro se manifestaron con claridad las dos grandes corrientes ideológicas del europeísmo que marcarían las décadas siguientes:

Corriente Intergubernamental

Defendida principalmente por los anglosajones, abogaba por una cooperación entre Estados soberanos, sin cesión de competencias a un órgano superior.

Corriente Federalista

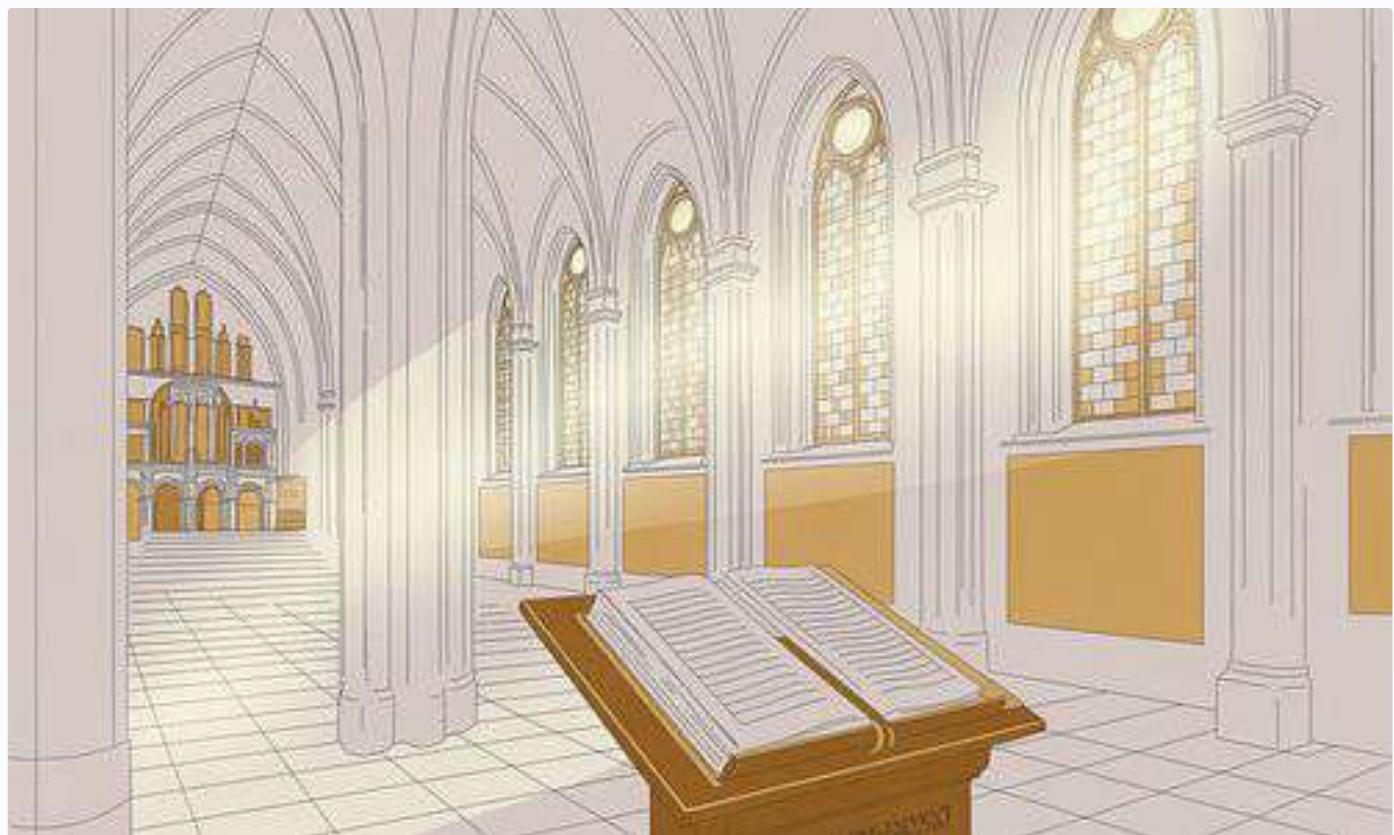
Propugnaba la creación de una organización supranacional, de carácter federal, a la que los Estados miembros cederían parte de su soberanía en áreas clave.

El primer resultado institucional de este congreso fue la creación, en 1949, del **Consejo de Europa**, una organización de cooperación intergubernamental que satisfizo las tesis británicas pero generó una profunda insatisfacción en los sectores federalistas.

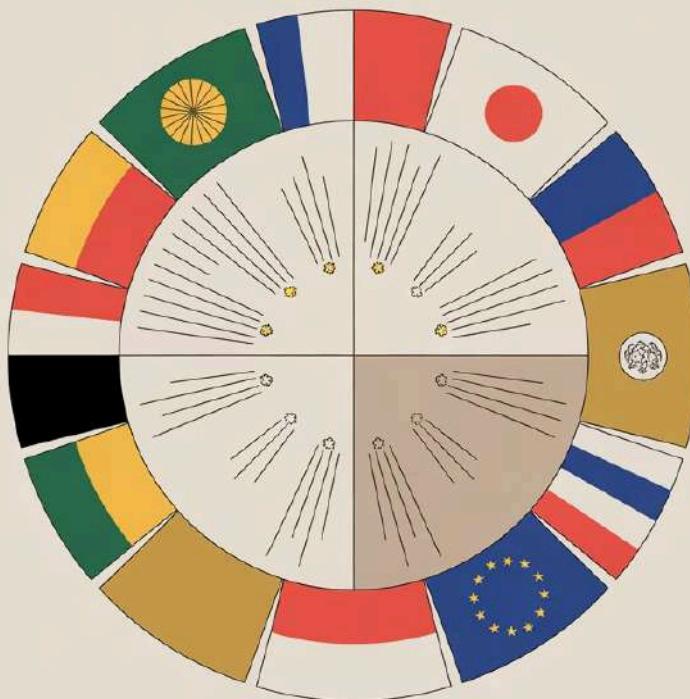


Como reacción, los partidarios del federalismo, liderados por figuras como **Jean Monnet** y **Robert Schuman**, optaron por una estrategia funcionalista: la integración progresiva a través de sectores económicos concretos. Este enfoque se materializó en la Declaración Schuman de 1950, que propuso poner en común la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común. Dicha iniciativa condujo a la firma del **Tratado de París en 1951**, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), compuesta por Francia, Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux. Es fundamental para el examen retener que la CECA se fundamentaba en tres pilares: un mercado común sectorial, objetivos compartidos y, crucialmente, instituciones supranacionales dotadas de poder efectivo.

El rotundo éxito de la CECA impulsó nuevos proyectos, como la Comunidad Europea de la Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea (CPE), que fracasaron al no ser ratificados por la Asamblea Nacional francesa. Este revés obligó a los seis Estados miembros a reconducir el proceso. Reunidos en Mesina, acordaron relanzar la integración, creando un comité de expertos que sentó las bases para la firma, en 1957, de los **Tratados de Roma**. Estos tratados dieron vida a la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y a la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)**, que entraron en vigor en 1958. Se consolidaban así las tres Comunidades Europeas, pilar fundamental sobre el que se construiría la futura Unión Europea.



3. Comparativa De Las Corrientes Europeístas



Característica	Corriente Intergubernamental	Corriente (Funcionalista)	Federalista
Objetivo Principal	Cooperación entre Estados soberanos.	Integración progresiva hacia una federación.	
Método de Acción	Acuerdos y coordinación entre gobiernos.	Cesión de soberanía en áreas concretas y estratégicas.	
Toma de Decisiones	Unanimidad o consenso. Mantenimiento del veto nacional.	Votación por mayoría en órganos supranacionales.	
Principal Defensor	Reino Unido y países escandinavos.	Francia, Alemania, Italia y Benelux.	
<u>Resultado Institucional</u>	Consejo de Europa (1949)	CECA (1951)	

Tema 2: El Proceso De Integración Y Ampliación De La UE

Como punto de partida, es preciso recordar la situación fundacional de la integración europea, que se consolidó en tres organizaciones distintas: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Estas entidades, conocidas conjuntamente como las Comunidades Europeas, estaban compuestas por seis Estados fundadores: Alemania, Italia, Francia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

Ello suscita la cuestión relativa al posicionamiento de los demás Estados europeos que no participaron en la fase constitutiva. Lejos de permanecer inactivos, un grupo de países liderado por el Reino Unido, y que incluía a Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal y Suiza, optó por un modelo de cooperación alternativo, creando una asociación de libre comercio. No obstante, el notable éxito económico y político de las Comunidades Europeas evidenció la necesidad de que estos Estados se adhirieran al proyecto comunitario para no quedar al margen del principal eje de desarrollo continental.

Este interés culminó en el proceso conocido como **la primera ampliación**. Los países que solicitaron formalmente su adhesión fueron el Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Irlanda. Conviene señalar que este proceso no fue uniforme en sus resultados: la población de Noruega rechazó la adhesión en referéndum, quedando fuera de las Comunidades. Por su parte, el Reino Unido, tras un complejo proceso de adhesión, se convirtió en el primer Estado miembro en abandonar la Unión Europea décadas más tarde.

1. La Crisis De La "Silla Vacía" Y La Reactivación Del Proyecto Europeo

La primera ampliación trajo consigo importantes tensiones institucionales. El Reino Unido mostró dificultades para encontrar su encaje en la dinámica comunitaria, mientras que Francia, bajo la presidencia de Charles de Gaulle, hacía hincapié en la necesidad de que las decisiones de especial trascendencia se adoptaran por unanimidad, una postura que contravenía directamente lo dispuesto en los tratados constitutivos y que amenazaba con paralizar el método de integración.

Esta confrontación desembocó en la denominada **crisis de la "silla vacía"**, durante la cual Francia decidió abandonar su participación en las instituciones comunitarias, aunque sin retirarse formalmente de las Comunidades. Tras un año de parálisis, Francia reconsideró su postura, lo que permitió abrir una nueva etapa orientada a dar pleno cumplimiento a los tratados.

Para superar la crisis y profundizar la integración, se adoptaron medidas clave:

- **La creación de los Fondos de Desarrollo Económico Regional (FEDER)**, destinados a corregir las disparidades y *desequilibrios estructurales* entre regiones.
- **La democratización del Parlamento Europeo**, un paso fundamental hacia una mayor legitimidad y representación directa.
- **El encargo del Informe Tindemans**, un documento estratégico que estableció con precisión las reformas institucionales y competenciales necesarias para impulsar el proyecto europeo.



Este periodo de reactivación coincidió con el fin de las dictaduras en Grecia, Portugal y España, lo que abrió la puerta a su integración en las Comunidades. Este proceso, conocido como **la segunda y tercera ampliación (o ampliación mediterránea)**, supuso la adhesión de Grecia primero, y posteriormente de España y Portugal.



2. La Necesidad De Reforma Institucional: Del Club Del Cocodrilo Al Acta Única Europea

Tras las tres primeras ampliaciones, las Comunidades Europeas pasaron de seis a doce miembros. Sin embargo, su estructura institucional no había experimentado transformaciones significativas desde la década de 1950, lo que generaba graves problemas de gobernanza. Un primer intento de solución fue la democratización del Parlamento Europeo, cuyas primeras elecciones por sufragio universal directo se celebraron en 1979.

A raíz de estas elecciones, un grupo de diputados de diversas ideologías, agrupados en torno al parlamentario italiano Altiero Spinelli, formó un grupo de trabajo informal conocido como **el "Club del Cocodrilo"**. Su principal objetivo era la elaboración de un proyecto de Tratado de la Unión Europea que preveía profundas modificaciones estructurales. A pesar de su ambición, este proyecto federalista fracasó por falta de apoyo de los Estados miembros.

Como respuesta a la necesidad de reforma, el Consejo Europeo aprobó el Acta Única Europea (AUE) en 1986. Este tratado fue de suma importancia por dos motivos principales:

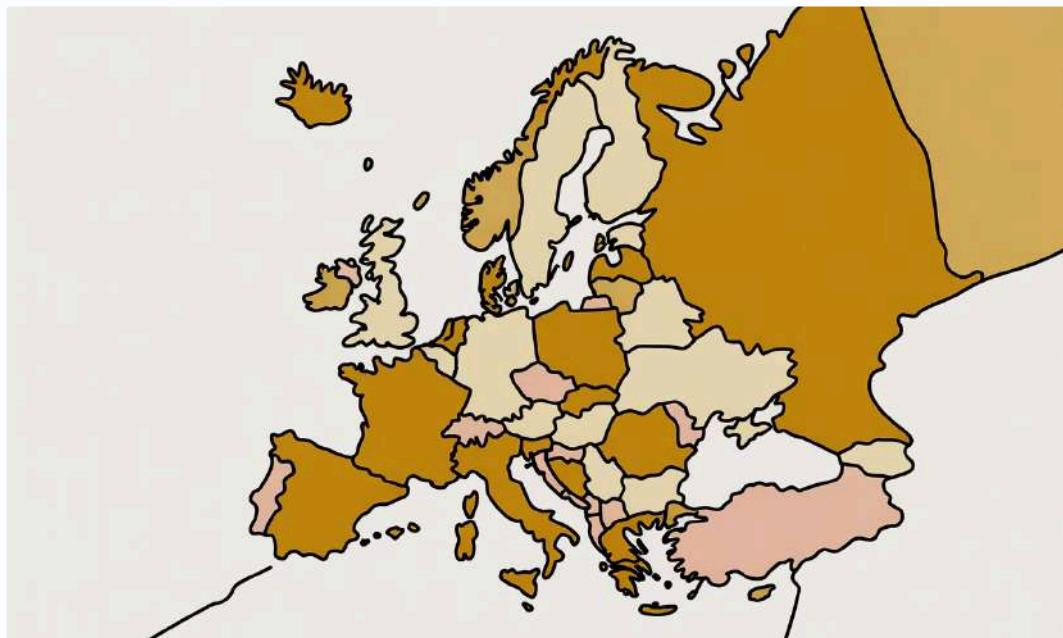
- **Institucionalizó el Consejo Europeo** dentro de la estructura comunitaria.
- **Atribuyó nuevas competencias a las Comunidades** con el objetivo de garantizar la creación de un mercado interior único.



La AUE aceleró el proyecto europeo y puso sobre la mesa el debate sobre la Unión Económica y Monetaria, celebrándose las primeras reuniones para la futura adopción del euro.

3. Fases Clave De La Ampliación De La UE

Fase de Ampliación	Año(s) de Ingreso	Estados Adheridos	Nº Total de Miembros
Miembros Fundadores	1958	Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo	6
Primera Ampliación	1973	Reino Unido, Irlanda, Dinamarca	9
Segunda Ampliación	1981	Grecia	10
Tercera Ampliación	1986	España, Portugal	12
Cuarta Ampliación	1995	Austria, Finlandia, Suecia	15
La Gran Ampliación	2004 / 2007	Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rep. Checa; Bulgaria, Rumanía	27
Última Ampliación	2013	Croacia	28



4. El Tratado De Maastricht Y La Creación De La Unión Europea

El 9 de noviembre de 1989, la caída del Muro de Berlín transformó radicalmente el panorama geopolítico europeo, dando lugar a la unificación alemana y al surgimiento de nuevos Estados en Europa Central y Oriental. Las instituciones comunitarias existentes resultaron insuficientes para gestionar esta nueva realidad.

En este contexto, en 1992 se firmó **el Tratado de Maastricht**, también conocido como el Tratado de la Unión Europea (TUE). Su ratificación supuso un hito fundamental, ya que a partir de entonces se abandonó la terminología de "Comunidades Europeas" para comenzar a hablar de "Comunidad Europea" (el pilar central de la nueva Unión) y, en un sentido más amplio, de "Unión Europea". Su aprobación no fue sencilla, ya que exigió importantes reformas constitucionales en muchos Estados miembros, incluido España. El TUE sigue siendo uno de los tratados fundacionales más importantes, pues introdujo instituciones como el Banco Central Europeo, amplió las competencias comunitarias y garantizó una serie de derechos políticos a los ciudadanos de la Unión.

5. Los Tratados De Ámsterdam, Niza Y La Gran Ampliación

Tras Maastricht, tuvo lugar la cuarta ampliación con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Pese a los avances, la Unión seguía afrontando problemas estructurales, lo que llevó al Parlamento a proponer un proyecto de Constitución Europea, que finalmente no fue ratificado. Sin embargo, sí se aprobaron dos tratados de gran relevancia:

Tratado de Ámsterdam (1997)

Ancló formalmente a la Unión en los principios democráticos y del Estado de Derecho, especialmente el respeto a los derechos humanos.

Tratado de Niza (2001)

Proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.



Un problema persistente era la falta de criterios claros para la adhesión de nuevos miembros. Para solucionarlo, el Consejo Europeo estableció los criterios de Copenhague, que definen los requisitos políticos, económicos y jurídicos que todo Estado candidato debe cumplir. Su aplicación, aunque con cierta flexibilidad, permitió llevar a cabo la Gran Ampliación, en la que la Unión pasó de 15 a 28 miembros en sucesivas oleadas.

6. El Tratado De Lisboa Y La Configuración Actual De La Unión Europea

Finalmente, en 2007 se firmó **el Tratado de Lisboa**, que entró en vigor en 2009. Este tratado modificó el TUE y transformó el "Tratado constitutivo de la Comunidad Europea" en el "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)". Con ello, la "Comunidad Europea" fue formalmente absorbida por la "Unión Europea", que la sucedió y reemplazó. Además, el Tratado de Lisboa otorgó un papel más relevante al Parlamento Europeo, introdujo la Iniciativa Legislativa Ciudadana y, de forma crucial, **confirió carácter jurídico vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales**. Todo ello configuró el sistema institucional de la Unión Europea que se analizará en temas posteriores.



7. Evolución De Los Tratados Fundamentales Y Sus Aportaciones

Tratado	Año de Firma	Aportación Principal
Acta Única Europea (AUE)	1986	Creación del mercado interior único; institucionalización del Consejo Europeo.
Tratado de Maastricht (TUE)	1992	Creación de la Unión Europea; introducción de la Unión Económica y Monetaria y del BCE; ciudadanía de la Unión.
Tratado de Ámsterdam	1996	Refuerzo de los principios de libertad, democracia y respeto de los Derechos Humanos como fundamento de la Unión.
Tratado de Niza	2001	Reforma institucional para preparar la Gran Ampliación; proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales.
Tratado de Lisboa	2007	La UE sustituye a la CE; la Carta de los Derechos Fundamentales se hace jurídicamente vinculante; refuerzo del Parlamento.

Tema 3: Tratados De La UE

El presente capítulo se dedica al análisis de la estructura normativa fundamental de la Unión Europea y a la formulación de una definición técnica de la misma. Como se ha expuesto en capítulos anteriores, el proceso de integración ha estado marcado por la sucesión de numerosos tratados, entre los que destacan el Acta Única Europea, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y, de forma preeminente, los de Maastricht y Lisboa. Surge, por tanto, la necesidad de discernir cuáles de estos instrumentos normativos ostentan una posición preeminente en el ordenamiento jurídico actual de la Unión.

A pesar de la extensa historia de reformas, los dos tratados que conforman el pilar del sistema jurídico de la Unión y que son de aplicación primordial en la actualidad son:

- **El Tratado de la Unión Europea (TUE)**, comúnmente asociado al Tratado de Maastricht.
- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuya versión actual proviene fundamentalmente del Tratado de Lisboa.

1. Derecho Originario De La Unión Europea

Es de suma importancia para el estudio de la materia comprender que la Unión Europea carece de una Constitución formal en el sentido tradicional. En su lugar, son el TUE y el TFUE los que establecen las normas que organizan sus competencias, el funcionamiento de sus instituciones y sus procedimientos decisarios. Por esta razón, a este conjunto normativo se le conoce doctrinalmente como el **derecho originario o derecho constitutivo de la Unión Europea**. Nótese que esta concepción no es meramente teórica; el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reconocido que estos tratados conforman el "**marco constitucional**" de la Unión, actuando materialmente como una carta magna.

- Concepto clave:** El derecho originario o constitutivo de la UE está compuesto por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que actúan como su marco constitucional fundamental.

2. Diferenciación Funcional Entre Los Tratados

La diferenciación funcional entre ambos tratados es una cuestión clave. Aunque actúan de manera coordinada, cada uno se especializa en regular aspectos distintos del sistema de la Unión.

2.1 Distribución De Materias Entre Los Tratados Fundamentales

Tratado	Denominación Común	Contenido Principal
Tratado de la Unión Europea (TUE)	Tratado de Maastricht	Regula los principios, valores y objetivos generales de la Unión. Establece el marco de actuación y el funcionamiento global de la UE, incluyendo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).
Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)	Tratado de Lisboa	Desarrolla de manera pormenorizada las competencias de la Unión , el funcionamiento específico de sus instituciones (Parlamento, Comisión, Consejo, etc.) y las políticas comunes (mercado interior, agricultura, etc.).

3. Proceso De Ratificación Y Cláusulas Europeas

Conviene precisar que el proceso de ratificación de estos tratados fundamentales presentó singularidades notables. Se produjo una ruptura con la práctica tradicional del Derecho Internacional, que exigía la unanimidad para la aprobación de tratados.

Tanto el TUE como las reformas posteriores que llevaron al TFUE fueron aprobados por mayoría, lo que significa que no todos los Estados miembros de aquel momento prestaron su consentimiento inicial, si bien la voluntad mayoritaria prevaleció.

A mayor abundamiento, la adhesión a estos tratados exigió profundas reformas constitucionales en numerosos Estados miembros, como fue el caso de España. Para que un Estado pueda ceder el ejercicio de competencias soberanas derivadas de su Constitución, es imperativo que la propia Constitución lo autorice expresamente. Este mecanismo se articula a través de las denominadas "**cláusulas europeas**". En el ordenamiento español, dicha habilitación se encuentra en el **artículo 93 de la Constitución**.

3.1 Definición Y Naturaleza Jurídica De La Unión Europea

Una vez analizado su marco normativo, es posible abordar una definición técnica de la Unión Europea. A tal efecto, puede definirse como: una organización de carácter supranacional que posee personalidad jurídica internacional. A continuación, se procede al desglose de cada uno de los elementos que componen dicha definición.

3.2 Esquema 2: Desglose De La Definición De Unión Europea

Es Una ORGANIZACIÓN

Razón: Porque se estructura en torno a un entramado de instituciones permanentes (Parlamento Europeo, Comisión Europea, Consejo, TJUE, etc.).

Función: Dichas instituciones están dotadas de los medios materiales y humanos necesarios para la consecución de los fines y objetivos establecidos en los Tratados.

Posee PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL

Razón: Porque los propios Tratados constitutivos le reconocen explícitamente esta capacidad.

Efecto: Le permite ser sujeto de Derecho Internacional, lo que implica, entre otras cosas, la capacidad para celebrar tratados internacionales con terceros Estados u otras organizaciones internacionales en el ámbito de sus competencias.

4. El Carácter Supranacional Como Rasgo Distintivo

Es De Carácter SUPRANACIONAL

Razón: Porque su existencia se fundamenta en la cesión voluntaria, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de competencias soberanas.

Efecto: La Unión puede legislar y tomar decisiones que son vinculantes para los Estados y sus ciudadanos, incluso por encima de la legislación nacional, en las materias cedidas.

En síntesis, la Unión Europea es un conjunto de instituciones organizadas que ejercen competencias cedidas por los Estados miembros y que actúa en la escena internacional como un sujeto de derecho propio.

5. El Carácter Supranacional Como Rasgo Distintivo

El elemento más singular y definitorio de la Unión Europea es su **carácter supranacional**, que la diferencia de cualquier otra organización internacional clásica. Esta supranacionalidad, reflejada en el derecho constitutivo (TUE y TFUE), se manifiesta a través de tres características fundamentales:

01

Un Marco Institucional Único

La Unión cuenta con un sistema de instituciones propio, creado por los Estados, para ejercer las competencias cedidas de forma autónoma e independiente.

02

Un Proceso Decisorio Propio

La Unión rompe con el principio de unanimidad que rige en el Derecho Internacional clásico. La regla general para la toma de decisiones en la UE es la mayoría cualificada.

03

Un Ordenamiento Jurídico Propio Y Autónomo

La Unión Europea tiene la capacidad de crear sus propias normas (reglamentos, directivas, decisiones), las cuales se integran en los ordenamientos jurídicos de los Estados.

En conclusión, la Unión Europea es una organización internacional única, regida por el TUE y el TFUE, que actúan como su derecho constitutivo. Su naturaleza supranacional, manifestada en su capacidad para tomar decisiones por mayoría y en la existencia de un ordenamiento jurídico propio y vinculante, junto con su reconocida personalidad jurídica internacional, la convierten en una entidad sin parangón en el panorama mundial. La profundización en su personalidad jurídica será objeto de análisis en futuros capítulos.

Tema 4: La Personalidad Jurídica De La UE

El presente capítulo se dedica al análisis pormenorizado de la personalidad jurídica de la Unión Europea, un concepto introducido en el tema anterior y que ahora requiere un examen más detallado. A tal efecto, partiremos de la definición ya establecida: la Unión Europea es una organización supranacional con personalidad jurídica internacional. Habiéndose desglosado previamente los conceptos de "organización" y "supranacional", corresponde ahora centrar el análisis en el significado y alcance de la "personalidad jurídica internacional".

Si bien la noción de personalidad jurídica es una figura fundamental del Derecho Civil, su aplicación a una organización internacional como la Unión Europea presenta particularidades que deben ser precisadas. Para abordar esta cuestión, es preciso responder a la pregunta fundamental: **¿qué se entiende por personalidad jurídica en el ámbito del Derecho de la Unión?**

En primer lugar, conviene matizar que **la personalidad jurídica de la Unión no es un atributo de nueva creación**, sino que se trata de un sujeto jurídico heredado de las Comunidades Europeas. Esta precisión es de suma importancia, puesto que la Unión, al sustituir a las Comunidades preexistentes, asumió la totalidad de sus derechos, obligaciones y los procedimientos que estas tenían en curso. En consecuencia, la Unión adquirió su personalidad jurídica por sucesión, entendida esta como la capacidad de ser titular de derechos y de contraer obligaciones.

1. Alcance Y Fundamento De La Capacidad Jurídica De La Unión

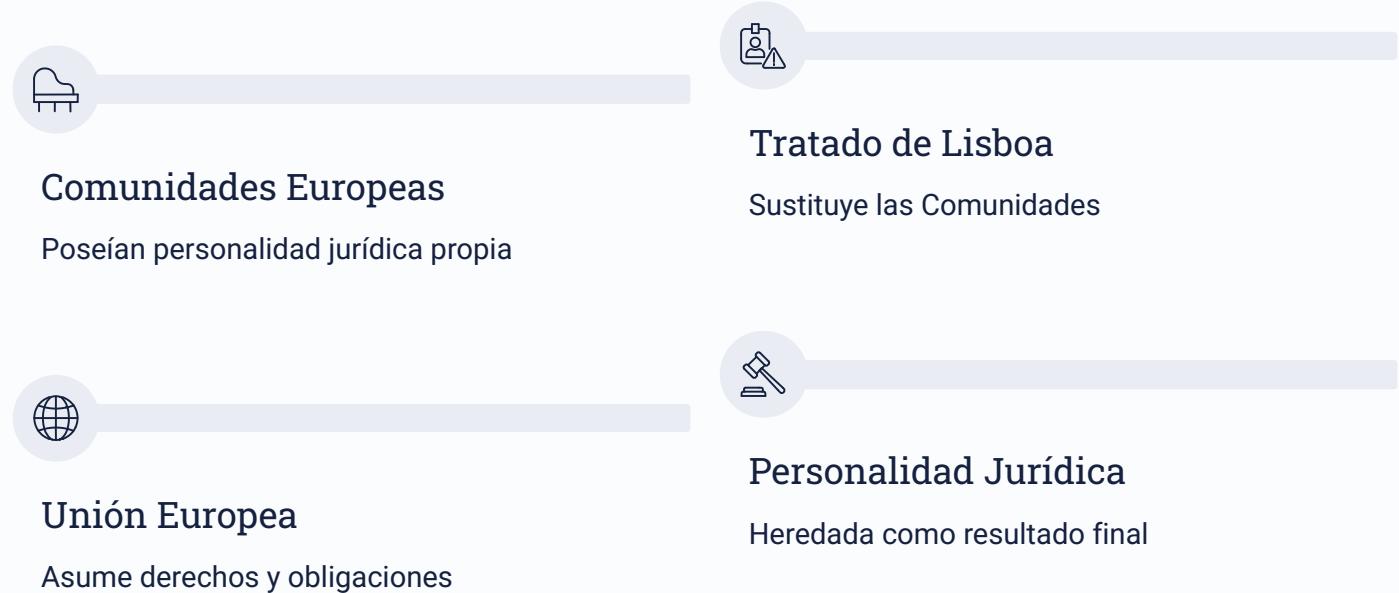
Una vez establecida su existencia, surge una interrogante crucial: **¿posee la Unión Europea una capacidad jurídica plena para obligarse a sí misma y a sus Estados miembros en cualquier materia?** La respuesta a esta interrogante es negativa. **La Unión Europea no ostenta una capacidad jurídica ilimitada**, sino que su personalidad jurídica se ejerce en función del principio de atribución de competencias. Esto significa que solo puede actuar y obligarse en aquellas materias en las que los Estados miembros le han cedido soberanía a través de los Tratados.

A modo de ejemplo, la Unión ejerce la competencia exclusiva en materia de política comercial común. Las obligaciones derivadas de un acuerdo comercial con un tercer Estado –como un país latinoamericano–, son jurídicamente vinculantes para la propia Unión y para sus Estados miembros.



El fundamento normativo de esta capacidad se encuentra explícitamente consagrado en el **artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE)**, también conocido como Tratado de Maastricht. Es, por tanto, el propio derecho constitutivo u originario de la Unión el que le confiere expresamente esta personalidad jurídica.

1.1 Esquema 1: La Sucesión De La Personalidad Jurídica



1.2 Implicaciones Y Límites De La Personalidad Jurídica

La principal implicación de que la Unión Europea posea personalidad jurídica es que, desde el momento en que celebra y ratifica un acuerdo internacional, dicho acuerdo pasa a formar parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión. Retomando el ejemplo anterior, el acuerdo comercial suscrito entre la UE y el país latinoamericano se convierte en Derecho de la Unión. Esto implica que los 27 estados miembros quedan vinculados por dicho acuerdo y están obligados a garantizar su cumplimiento.

2. Límites Materiales A La Celebración De Acuerdos Internacionales

Sin embargo, esta capacidad para celebrar acuerdos con terceros no es absoluta y se encuentra sometida a **límites materiales infranqueables**, destinados a preservar la autonomía y la estructura fundamental de la Unión. Los acuerdos internacionales que suscriba la Unión no pueden, en ningún caso, modificar sus pilares constitutivos. Dichos límites son los siguientes:

Límite Institucional

La UE es una organización con estructuras políticas y económicas específicas. El acuerdo no puede alterar la estructura institucional de la Unión, es decir, el reparto de competencias entre sus instituciones (Parlamento, Consejo, Comisión, etc.) ni el equilibrio de poder establecido por los tratados fundacionales. Esto garantiza la preservación de la identidad constitucional de la UE.

Límite Normativo (Sistema De Fuentes)

La Unión Europea posee un sistema jurídico propio, con sus propias fuentes de Derecho (tratados, reglamentos, directivas, decisiones, etc.) y una jerarquía normativa preestablecida. Este límite implica que los acuerdos internacionales no pueden modificar el sistema de creación de normas del Derecho de la Unión ni afectar la jerarquía de esas fuentes. Esto protege la coherencia y la primacía del Derecho de la Unión.

Límite Jurisdiccional

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es el garante de la correcta interpretación y aplicación del Derecho de la Unión. Este límite significa que los acuerdos internacionales no pueden crear órganos jurisdiccionales alternativos ni establecer procedimientos que menoscaben el criterio uniforme de interpretación del Derecho de la Unión por parte del TJUE. Es una salvaguarda de la autonomía judicial de la UE.

3. Conclusión: Personalidad Jurídica Limitada Y Autonomía Constitucional

En resumen, la Unión Europea es una organización internacional singular, cuya personalidad jurídica, conferida por el TUE y el TFUE, le permite actuar como un actor autónomo en la escena internacional, pero siempre dentro del estricto marco de sus competencias y con el máximo respeto a su arquitectura constitucional.

3.1. Esquema 2: Límites Materiales A La Celebración De Acuerdos Internacionales Por La UE

Ámbito Protegido	Prohibición Específica	Fundamento
Estructura Institucional	Un acuerdo internacional no puede crear, suprimir ni alterar las competencias o la composición de las instituciones de la Unión.	Preservación de la autonomía institucional de la UE.
Sistema De Fuentes	Un acuerdo internacional no puede modificar los procedimientos legislativos ni la jerarquía normativa del Derecho de la Unión.	Garantía de la autonomía del ordenamiento jurídico de la UE.
Interpretación Uniforme	Un acuerdo internacional no puede establecer un tribunal u órgano ajeno al TJUE para interpretar el Derecho de la Unión.	Salvaguarda del monopolio jurisdiccional del TJUE y la coherencia del sistema.

Tema 5: Objetivos de la Unión Europea

Habiendo definido en capítulos anteriores a la Unión Europea como una organización de carácter supranacional y con personalidad jurídica internacional, el presente capítulo aborda el estudio de su *raison d'être*: los valores que la inspiran, los objetivos que persigue y los principios que rigen su funcionamiento. El análisis de estos tres pilares es fundamental para comprender la naturaleza y la finalidad última del proyecto de integración europea.

1. Los Objetivos de la Unión Europea

A tal efecto, es preciso determinar cuáles son los objetivos que persigue la Unión.

La respuesta a esta cuestión se encuentra consagrada en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De forma sintética, dichos objetivos pueden enumerarse como sigue:



Paz y Bienestar

Promover la paz y el bienestar de sus pueblos.



Libertad y Seguridad

Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.



Mercado Interior

Establecer un mercado interior y obrar en pro del desarrollo sostenible, el crecimiento económico equilibrado, la estabilidad de los precios y una economía social de mercado altamente competitiva.

2. Los Objetivos de la Unión Europea

A tal efecto, es preciso determinar cuáles son los objetivos que persigue la Unión.

La respuesta a esta cuestión se encuentra consagrada en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De forma sintética, dichos objetivos pueden enumerarse como sigue:



Paz y Bienestar

Promover la paz y el bienestar de sus pueblos.



Libertad y Seguridad

Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.



Mercado Interior

Establecer un mercado interior y obrar en pro del desarrollo sostenible, el crecimiento económico equilibrado, la estabilidad de los precios y una economía social de mercado altamente competitiva.

Combatir la Exclusión

Combatir la exclusión social y la discriminación.

Justicia Social

Fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres y la solidaridad entre las generaciones.

Cohesión Territorial

Reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

Diversidad Cultural

Respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

3. Los Valores de la Unión Europea

3.1 Enumeración y Fundamento Jurídico

Los valores de la Unión se encuentran enunciados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este precepto establece que la Unión se fundamenta en un conjunto de valores comunes a todos los Estados miembros, que son:

El Respeto de la Dignidad Humana

La Libertad

La Democracia

La Igualdad

El Estado de Derecho

El Respeto de los Derechos Humanos

(This item has original content which needs to be preserved)

Es crucial diferenciar conceptualmente entre los valores y los objetivos de la Unión. La principal diferencia radica en que **los valores poseen efectos jurídicos directos y vinculantes**. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), los valores "definen la identidad misma de la Unión como un ordenamiento jurídico común". Es decir, los valores **no son meras aspiraciones, sino el fundamento axiológico** que posibilita la existencia de un Derecho común europeo.

Esta naturaleza jurídica vinculante suscita una cuestión fundamental: **¿qué ocurre si un Estado miembro cede o retrocede en el respeto a estos valores comunes?**

La respuesta a esta cuestión la proporciona el artículo 7 del TUE

El artículo 7, por lo tanto, limita la capacidad de los Estados para incurrir en retrocesos que contravengan dichos valores fundacionales, actuando como una salvaguarda esencial para la democracia y el Estado de Derecho.

- Este mecanismo no es teórico; su relevancia es manifiesta en la actualidad.** Países como **Hungría y Polonia** tienen procedimientos abiertos en virtud del artículo 7 por existir un riesgo claro de violación grave de los valores de la Unión. Estos procedimientos subrayan que los valores no son meras condiciones de acceso que deben cumplirse para la adhesión, sino que son vinculantes de forma permanente para todos los miembros de la Unión.

4. Análisis del Contenido de los Valores

Para una mejor comprensión, se procede a desglosar el contenido esencial de cada valor:

- **Dignidad Humana:** Constituye la base de todos los derechos fundamentales de la Unión y será analizada en profundidad en temas posteriores.
- **Libertad:** Confiere a los ciudadanos, entre otros, el derecho a circular y residir libremente en todo el territorio de la Unión.
- **Democracia:** Implica que el funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la democracia representativa, garantizando el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos como sus representantes.
- **Igualdad:** Asegura que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos sin discriminación.
- **Estado de Derecho:** Significa que todas las actividades de la Unión se basan en los Tratados, acordados voluntaria y democráticamente por sus miembros, y que la interpretación de dicho Derecho corresponde a un poder judicial independiente.
- **Respeto a los Derechos Humanos:** La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea protege este valor, estableciendo un catálogo de derechos vinculantes para las instituciones y los Estados miembros.



5. Comparativa Entre Objetivos, Valores y Principios de la UE

Concepto	Función Principal	Naturaleza Jurídica	Ejemplo (TUE)
Objetivos	Definir las metas y finalidades que la Unión persigue con sus políticas (el "para qué").	Carácter teleológico y programático. Orientan la acción de la UE.	Art. 3: Promover la paz y el bienestar.
Valores	Constituir el fundamento axiológico y la identidad de la Unión (el "qué es").	Normas fundacionales con efecto jurídico directo y vinculante. Definen la identidad del ordenamiento jurídico.	Art. 2: Respeto a la democracia y el Estado de Derecho.
Principios	Establecer las normas de funcionamiento que potencian el desarrollo de la organización (el "cómo funciona").	Normas jurídicas vinculantes que rigen las relaciones entre la UE, los Estados miembros y los ciudadanos.	Art. 4.3: Principio de cooperación leal.

6. Los Principios Fundamentales de la Unión Europea

6.1 Distinción Entre Principios y Valores

Aunque en ocasiones se usan indistintamente, los términos "valor" y "principio" tienen significados técnicos diferentes en el Derecho de la Unión. Como se ha indicado, los valores establecen las guías para el comportamiento adecuado dentro de la organización. En cambio, los principios son normas jurídicas propiamente dichas que tienen como objetivo potenciar el desarrollo y el correcto funcionamiento de la organización.



6.2 Enumeración y Análisis de los Principios Fundamentales

Los principios que rigen el funcionamiento de la Unión son numerosos, pero entre los más fundamentales se encuentran los siguientes:

Principio de Transparencia y Proximidad



Recogido en el artículo 1 del TUE, busca acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos, garantizando una mayor apertura y accesibilidad.

Principio de Solidaridad



Consagrado en el Preámbulo del TUE, confía a la Unión la misión de organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y sus pueblos.

Principio de Cooperación Leal



Establecido en el artículo 4.3 del TUE, es una piedra angular del sistema. Según el TJUE, implica una triple vertiente para los Estados miembros:

1. **El deber positivo** de adoptar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento al Derecho de la Unión.
2. **El deber negativo** de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de los Tratados.
3. **El deber de facilitar** a las instituciones de la Unión el cumplimiento de sus misiones.

Principio del Respeto a la Identidad Nacional



El artículo 4.2 del TUE establece que la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales. Esto consagra el derecho a la autoorganización de cada Estado, siempre que no se menoscabe su obligación de cumplir con el Derecho de la Unión.

7. Principios Fundamentales: Continuación



Principio de Igualdad de los Estados Miembros

También en el artículo 4.2 del TUE, se garantiza que todos los Estados, independientemente de su población o riqueza, son iguales en derechos y obligaciones ante los Tratados.



Principio de Respeto a los Derechos Humanos

El artículo 6.1 del TUE establece la obligatoriedad de la Carta de los Derechos Fundamentales, reconociéndole el mismo valor jurídico que a los Tratados. Esto otorga a los ciudadanos un catálogo de derechos directamente exigibles.



Principio de Democracia

Recogido en el artículo 10 del TUE, es muy similar al valor homónimo pero se enfoca en su vertiente funcional. Establece que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, con una doble legitimidad:

- Los ciudadanos están representados directamente en el Parlamento Europeo.
- Los Estados miembros están representados indirectamente en el Consejo Europeo y en el Consejo por sus respectivos gobiernos, democráticamente responsables.

Principios Fundamentales de la UE y su Base Jurídica

Principio	Fundamento Jurídico (TUE)	Significado Esencial
Transparencia y Proximidad	Artículo 1	Acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.
Solidaridad	Preámbulo	Organizar las relaciones entre Estados miembros de forma coherente y solidaria.
Cooperación Leal	Artículo 4.3	Obligación de los Estados de cumplir, no obstaculizar y facilitar la aplicación del Derecho de la Unión.
Respeto a la Identidad Nacional	Artículo 4.2	La UE respeta la autoorganización política y constitucional de los Estados miembros.
Igualdad de los Estados Miembros	Artículo 4.2	Todos los Estados son iguales en derechos y obligaciones ante los Tratados.
Respeto a los Derechos Humanos	Artículo 6.1	La Carta de los Derechos Fundamentales es jurídicamente vinculante para la UE y sus miembros.
Democracia	Artículo 10	El funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa (doble legitimidad: directa e indirecta).



Tema 6: Subjetividad Jurídica de la UE

El presente capítulo se centra en el análisis de la **subjetividad jurídica internacional** de la Unión Europea, un concepto que hace referencia a su personalidad jurídica en la escena internacional. Como se ha establecido en temas anteriores, la personalidad jurídica es, en esencia, la **capacidad de ser titular de derechos y de contraer obligaciones** en un determinado ordenamiento, en este caso, el internacional.

Antes de examinar sus manifestaciones prácticas, es imperativo confirmar si la Unión Europea posee formalmente dicha subjetividad. La respuesta es afirmativa. Tal y como se abordó previamente, el **artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE)** consagra explícitamente que "La Unión tiene personalidad jurídica". Este precepto constituye el fundamento de derecho originario que permite afirmar, sin ambages, que la Unión Europea es un sujeto de Derecho Internacional. Una vez sentada esta premisa, el análisis debe centrarse en las consecuencias prácticas de dicha atribución. Ello nos conduce a la pregunta fundamental: ¿qué significa que la Unión Europea posea subjetividad jurídica internacional?. La respuesta se articula a través de un conjunto de capacidades o potestades que la Unión puede ejercer en sus relaciones exteriores.



1. Manifestaciones de la Subjetividad Jurídica Internacional

La personalidad jurídica internacional de la Unión se materializa en cuatro manifestaciones principales, que definen su capacidad de actuar en el plano global:



Ius Tractandi

La capacidad para celebrar acuerdos internacionales



Ius Legationis

El derecho de legación activa y pasiva



Participación Internacional

La capacidad para participar en organizaciones internacionales



Potestad Sancionadora

La potestad para imponer sanciones internacionales

1.1 Capacidad para Celebrar Acuerdos Internacionales (Ius Tractandi)

Esta es una de las manifestaciones más importantes de la subjetividad de la Unión. Conviene precisar que, en el ámbito de las relaciones exteriores, la Unión Europea tiene la **competencia en exclusiva** para celebrar acuerdos internacionales. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada. Como es sabido, las competencias de la Unión se clasifican internamente en exclusivas, compartidas, o de apoyo y coordinación.

Ello suscita la cuestión de si la Unión puede celebrar un acuerdo internacional en una materia donde su competencia interna no es exclusiva, como por ejemplo la política medioambiental. La respuesta es afirmativa, **siempre que exista una norma o un acto jurídico de la Unión que la habilite para ello**. En otras palabras, aunque una competencia sea compartida a nivel interno, una vez que la UE decide actuar en la esfera internacional, su competencia para negociar y concluir el tratado se ejerce de forma exclusiva frente al exterior. La tipología de tratados que la Unión puede celebrar es muy variada, abarcando desde acuerdos comerciales hasta tratados de cooperación al desarrollo o de ayuda humanitaria.

2. Derecho de Legación y Participación Internacional

2.1 Derecho de Legación Activa y Pasiva (Ius Legationis)

Esta potestad se refiere a la capacidad de enviar representantes diplomáticos (legación activa) y de recibir los de terceros Estados u organizaciones (legación pasiva). En este sentido, la Unión Europea cuenta con una extensa red diplomática. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión ya disponía de más de 130 delegaciones en terceros países y ante organizaciones internacionales, que actúan a modo de embajadas.



En lo relativo al estatus de estos representantes, el Derecho Internacional confiere a los embajadores de la Unión y a los embajadores extranjeros acreditados ante ella un régimen de **inmunidades y privilegios similar al que se otorga a los representantes de los Estados.**

2.2 Participación en Organizaciones Internacionales

La Unión Europea, como sujeto de Derecho Internacional, tiene la capacidad de ser miembro o de participar en otras organizaciones internacionales. Actualmente, ostenta el **estatus de observador** en foros de gran relevancia como el sistema de las **Naciones Unidas (ONU)** y la **OTAN**. La capacidad de la Unión para adherirse como miembro de pleno derecho a otras organizaciones está directamente vinculada a su *Ius Tractandi*, es decir, depende de que tenga la competencia necesaria para celebrar el acuerdo de adhesión correspondiente.



3. Capacidad Sancionadora y Competencias para Tratados

3.1 Capacidad para Imponer Sanciones Internacionales

Finalmente, la Unión Europea posee la potestad de imponer sanciones internacionales a terceros Estados, entidades o individuos en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta capacidad es una manifestación clara de su rol como actor global. Un ejemplo contemporáneo de esta potestad es la adopción de sucesivos paquetes de sanciones contra la Federación Rusa a raíz de la invasión de Ucrania, lo que demuestra la aplicación efectiva de esta competencia.

3.2 La Capacidad de la UE para Celebrar Tratados Internacionales

Tipo de Competencia Interna de la UE	Capacidad para Celebrar Acuerdos Internacionales	Condición / Observación
Exclusiva (Ej: Política Comercial Común)	Sí , de forma exclusiva y excluyente para los Estados miembros.	La Unión es la única entidad que puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en esta área.
Compartida (Ej: Medio Ambiente, Energía)	Sí , pero requiere una habilitación jurídica previa por parte de la propia Unión.	Una vez la UE decide actuar, su competencia en la esfera internacional se vuelve exclusiva para ese acto concreto (<i>pre-emption</i>).
De Apoyo, Coordinación o Complemento	Sí , si un acto jurídico de la Unión así lo prevé expresamente.	La actuación de la Unión no sustituye ni impide la de los Estados miembros, pero puede coordinarla en el plano internacional.

Tema 7: Cooperación Reforzada

1. Introducción: La Integración Diferenciada como Solución al Desacuerdo

Tras el análisis de los valores, objetivos y principios que rigen la Unión Europea, el presente capítulo aborda el estudio de sus procedimientos internos. En particular, se examina uno de los mecanismos de integración diferenciada más relevantes: el procedimiento de cooperación reforzada.

Ello suscita la interrogante sobre cómo procede la Unión cuando sus Estados Miembros no alcanzan un consenso en materias que no son de su competencia exclusiva. La respuesta a esta cuestión la proporciona, precisamente, el mecanismo de cooperación reforzada. Es preciso señalar que el sistema de competencias de la Unión, que se abordará en detalle en futuros capítulos, es fundamental para entender el contexto de aplicación de este procedimiento.

2. Concepto, Fundamento Jurídico y Requisitos

La cooperación reforzada es un procedimiento cuyo fundamento jurídico se encuentra en el **artículo 20 del Tratado de la Unión Europea (TUE)**. A través de este mecanismo, se autoriza a un grupo de Estados miembros a establecer entre sí una integración o cooperación más avanzada en un ámbito concreto, utilizando para ello el marco institucional de la Unión.

Para poder iniciar este procedimiento, deben cumplirse dos requisitos fundamentales:

3. Requisitos y Procedimiento de Autorización



Requisito de Participación Mínima

La cooperación reforzada debe contar con la participación de un **mínimo de nueve Estados miembros**.



Requisito de Subsidiariedad o "Último Recurso"

Este mecanismo solo puede activarse cuando se haya constatado que los objetivos de la cooperación perseguida **no pueden ser alcanzados por la Unión en su conjunto en un plazo razonable**. Por consiguiente, no puede emplearse como una primera vía para la adopción de medidas, sino únicamente cuando las negociaciones entre todos los Estados miembros se encuentran en un punto muerto o atascadas.



3.1 Procedimiento de Autorización

El trámite para la activación de una cooperación reforzada es un proceso institucional complejo que involucra a las tres principales instituciones de la Unión.

Esquema 1: Procedimiento de Activación de la Cooperación Reforzada



Como se observa en el esquema, la iniciativa corresponde a la Comisión, pero la decisión final requiere la intervención de los dos colegisladores de la Unión: el **Consejo**, que debe autorizarla, y el **Parlamento Europeo**, que debe prestar su aprobación.

4. Finalidad, Funcionamiento y Límites

La finalidad primordial de la cooperación reforzada es **superar los puntos muertos o bloqueos** que surgen en las negociaciones cuando uno o varios Estados miembros no desean avanzar en una determinada política. El mecanismo permite, por tanto, una "**Europa a diferentes velocidades**", posibilitando que un grupo de vanguardia avance en la integración mientras otros Estados deciden permanecer al margen.

En cuanto a su funcionamiento, la cooperación reforzada permite a los Estados participantes utilizar las instituciones, los procedimientos y el ordenamiento jurídico de la Unión para dar cumplimiento a los objetivos acordados. Por ejemplo, si un mínimo de nueve Estados deciden, mediante este procedimiento, crear una nueva normativa en materia de pesca, serán las instituciones de la UE las que velarán por su cumplimiento. Asimismo, si surgiera una controversia sobre la interpretación de dicha normativa, la competencia para resolvérla correspondería al **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**.

A pesar de su flexibilidad, este procedimiento está sometido a **límites estrictos**. El más importante es que la cooperación reforzada **no puede aumentar las competencias de la Unión más allá de las recogidas en los Tratados**. En ningún caso puede utilizarse este mecanismo para invadir las competencias que siguen siendo exclusivas de los Estados miembros.

Otro aspecto fundamental es su efecto jurídico. De acuerdo con el **artículo 20 del TUE**, los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada **solo son vinculantes y exigibles para los Estados miembros que participan en ella**. Aquellos Estados que no se han adherido al procedimiento no quedan obligados por los acuerdos alcanzados.

5. Características Esenciales y Aplicaciones Prácticas

5.1 Esquema 2: Características Esenciales de la Cooperación Reforzada

Fundamento Jurídico	Artículo 20 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
Concepto	Mecanismo de integración diferenciada que permite a un grupo de vanguardia avanzar en la cooperación.
Requisito Cuantitativo	Un mínimo de nueve Estados miembros.
Carácter	Último recurso (<i>ultima ratio</i>): solo aplicable tras constatar un bloqueo en las negociaciones a 27.
Límite Material	No puede exceder las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados ni afectar a las competencias exclusivas de los Estados.
Marco Institucional	Utiliza las instituciones y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea para su desarrollo y aplicación.
Efecto Vinculante	Las normas adoptadas solo obligan a los Estados participantes (<i>efecto inter partes</i>).

5.2 Aplicaciones Prácticas

Lejos de ser un mecanismo meramente teórico, la cooperación reforzada se ha utilizado en diversas ocasiones desde su introducción. Algunas de sus aplicaciones más notables desde 2013 incluyen:

1

Divorcio y Separación Judicial

La regulación en materia de divorcio y separación judicial de parejas.

2

Patente Unitaria Europea

La creación de un sistema de patente unitaria europea.

3

Impuesto sobre Transacciones Financieras

El establecimiento de un impuesto sobre determinadas transacciones financieras.

4

Fiscalía Europea

La creación de la Fiscalía Europea, encargada de investigar y perseguir los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión.

Tema 8: Adhesión Y Retirada A La Ue

El presente capítulo aborda el estudio de los procedimientos que regulan la membresía en la Unión Europea: el de adhesión de nuevos Estados y el de retirada de un Estado miembro.

1. Requisitos De Admisibilidad Para La Adhesión

Para que un Estado pueda solicitar su adhesión a la Unión Europea, debe cumplir con una serie de requisitos previos de admisibilidad. Estos requisitos son de naturaleza acumulativa y se han consolidado como el primer filtro para cualquier candidatura.

El Concepto De "Estado Europeo"

El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea establece que cualquier "Estado europeo" puede solicitar la adhesión. Nótese que este concepto no se interpreta en un sentido estrictamente geográfico, sino que también abarca una **dimensión histórica y cultural**. Ello implica que pueden ser considerados candidatos no solo los Estados situados geográficamente en Europa, sino también aquellos que han sido históricamente parte del concierto político europeo. Un ejemplo paradigmático es el de **Turquía**, cuya candidatura es admisible en virtud de su papel histórico en el equilibrio de poder europeo desde el siglo XIX. En el lado opuesto, la solicitud de **Marruecos** fue rechazada por el Consejo al no cumplir este requisito fundamental.

Respeto A Los Valores De La Unión

El Estado candidato debe respetar y comprometerse a promover los valores consagrados en el artículo 2 del TUE, a saber: la democracia, la libertad, la igualdad, la solidaridad y el respeto al Estado de Derecho y a los derechos humanos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado que el cumplimiento de estos valores no es una mera condición de acceso, sino una obligación continua durante toda la pertenencia a la Unión, no permitiéndose regresiones en esta materia.

Cumplimiento De Los Criterios De Copenhague

Estos criterios, establecidos para ordenar el proceso de ampliación, se dividen en tres categorías:

- **Requisito Político:** El Estado candidato debe contar con **instituciones estables** que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
- **Requisito Económico:** Se exige la existencia de una **economía de mercado viable**, capaz de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
- **Capacidad para Asumir Obligaciones:** El candidato debe demostrar su capacidad para asumir y aplicar eficazmente el acervo comunitario, así como para aceptar los **objetivos de la unión política, económica y monetaria**.

2. El Procedimiento Formal De Adhesión

Una vez que un Estado cumple los requisitos de admisibilidad, puede iniciar el procedimiento formal de adhesión, que se desarrolla en varias fases.

2.1 Esquema 1: Fases Del Procedimiento De Adhesión A La Unión Europea (Art. 49 Tue)



El procedimiento se inicia con la **solicitud formal del Estado candidato al Consejo de la Unión**. Dicha solicitud es comunicada a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Tras la aprobación por mayoría de estas instituciones, la decisión final recae en el Consejo, que, tras verificar el cumplimiento de los criterios de Copenhague, debe conceder el estatus de candidato por **unanimidad**.

Conviene precisar que la aprobación del Consejo no concluye el procedimiento. El paso final y decisivo es la negociación y ratificación de un **Tratado de Adhesión**, que es un acuerdo internacional celebrado entre, por un lado, todos los Estados miembros de la Unión y, por otro, el Estado candidato. Este tratado debe ser ratificado por cada uno de los Estados signatarios de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. En el caso de España, por ejemplo, un tratado de esta naturaleza requeriría el consentimiento de las Cortes Generales.

Mediante este tratado se pueden modificar los tratados constitutivos (TUE y TFUE), pero únicamente con el fin de **adaptarlos a la nueva realidad de la Unión** (e.g., ajustar el número de escaños en el Parlamento Europeo, la ponderación de votos en el Consejo, etc.). No se pueden, en ningún caso, crear nuevas instituciones ni alterar las existentes de forma sustancial.

3. El Procedimiento De Retirada De La Unión Europea

3.1 Introducción Y Fundamento Jurídico

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, no existía un procedimiento específico que regulara la retirada de un Estado miembro de la Unión. Esta laguna fue subsanada con la introducción del **artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE)**, que establece un marco jurídico para la salida voluntaria y negociada. Dicho procedimiento se estructura en cuatro fases principales.

3.2 Las Fases Del Procedimiento De Retirada

01

Fase De Notificación

El Estado miembro que decide retirarse debe **notificar su intención al Consejo Europeo**. Esta decisión debe tomarse de conformidad con las normas constitucionales internas del propio Estado.

02

Fase De Negociación

Tras la notificación, se abre un periodo de negociaciones entre la Unión y el Estado que se retira. El objetivo es alcanzar un **acuerdo internacional que regule las condiciones de la retirada** y establezca el marco de las futuras relaciones. Un aspecto clave de esta fase es que el representante del Estado que se retira **no participa en las deliberaciones y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo** que le afecten.

03

Fase De Celebración Del Acuerdo

Si las negociaciones concluyen con éxito, el acuerdo de retirada es celebrado en nombre de la Unión por el Consejo, que se pronunciará por **mayoría cualificada**, previa aprobación del Parlamento Europeo. Aquí radican dos diferencias fundamentales con el procedimiento de adhesión:

- No se requiere la unanimidad del Consejo, sino la mayoría cualificada.
- Las partes del tratado son la **Unión Europea y el Estado que se retira**, no cada uno de los Estados miembros individualmente. Esto se debe a que la retirada, a diferencia de la adhesión, no necesita una modificación de los tratados constitutivos.

04

Fase De Cese De La Aplicación De Los Tratados

La retirada se hace efectiva, y los Tratados de la UE dejan de aplicarse al Estado saliente, en la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada. En su defecto, si no se alcanza un acuerdo, la retirada se produce **a los dos años de la fecha de notificación**, salvo que el Consejo Europeo, por unanimidad y de acuerdo con el Estado interesado, decida prorrogar dicho plazo.

3.3 Aspectos Relevantes Durante El Proceso De Retirada

Durante el transcurso del procedimiento, deben tenerse en cuenta varias consideraciones importantes:

- **Aplicabilidad del Derecho de la Unión:** Mientras el Estado no se haya retirado formalmente, el Derecho de la Unión sigue siendo plenamente aplicable en su territorio.
- **Revocabilidad de la Notificación:** El Estado que ha notificado su intención de retirarse puede revocar dicha notificación de forma unilateral, siempre y cuando lo haga dentro del plazo de dos años (o su prórroga) y el acuerdo de retirada no haya entrado en vigor.
- **Prórroga del Plazo:** El plazo de dos años para la negociación puede ser prorrogado, pero requiere el acuerdo unánime del Consejo Europeo y la conformidad del Estado que se retira.



4. Comparativa Y Caso Práctico

4.1 Esquema 2: Comparativa De Los Procedimientos De Adhesión Y Retirada

Característica	Procedimiento de Adhesión (Art. 49 TUE)	Procedimiento de Retirada (Art. 50 TUE)
Iniciativa	Estado candidato que desea unirse.	Estado miembro que desea salir.
Decisión Clave del Consejo	<u>Unanimidad</u> para abrir negociaciones.	<u>Mayoría cualificada</u> para aprobar el acuerdo de retirada.
Instrumento Jurídico Final	Tratado de Adhesión entre todos los Estados miembros y el que se une.	Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Estado saliente.
Modificación de Tratados	Sí, para adaptar las instituciones a la nueva composición de la Unión.	No es necesario.
Ratificación por EEMM	Sí, para la aprobación final del acuerdo por parte de los Estados Miembros.	No, el acuerdo lo celebra la Unión como sujeto de derecho internacional.

4.2 Caso Práctico: La Retirada Del Reino Unido ("Brexit")

El único ejemplo hasta la fecha de la activación del artículo 50 TUE ha sido el del Reino Unido. Tras un referéndum en 2016, el gobierno británico notificó formalmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión en **2017**. Se abrió entonces un complejo periodo de negociaciones que culminó con un Acuerdo de Retirada, el cual entró en vigor en **2020**. Este acuerdo reguló los derechos y obligaciones de la UE y el Reino Unido tras la salida.



Tema 9:

Competencias de la UE I

1. Introducción: El Principio de Atribución como Fundamento de las Competencias

El presente capítulo, explora las competencias de la Unión Europea; es decir, aquellas materias en las que la Unión puede y debe desarrollar su actividad normativa y ejecutiva. Para comprender el sistema competencial, es indispensable partir de una premisa fundamental: la Unión Europea carece de soberanía propia. A diferencia de los Estados, cuya soberanía emana del pueblo, la Unión no puede fundamentar sus poderes en una "soberanía del pueblo europeo". La soberanía reside originariamente en cada uno de los Estados miembros.

Esta ausencia de soberanía inherente implica que las competencias de la Unión no son originarias, sino derivadas. Su actuación se rige por el principio de atribución, lo que significa que son los Estados miembros quienes, de forma voluntaria y a través de los Tratados constitutivos, le atribuyen a la Unión el ejercicio de competencias sobre determinadas materias. De este modo, los Estados renuncian al ejercicio de ciertas parcelas de su soberanía y traspasan dichas facultades a la Unión.

La delimitación de estas facultades se encuentra recogida de manera precisa en los Tratados constitutivos, que actúan como la norma fundamental que habilita y, a la vez, limita la acción de la Unión. En consecuencia, **la Unión Europea no puede ejercer competencias en aquellos ámbitos que no le hayan sido expresamente atribuidos por los Estados en dichos Tratados**.

2. Características de las Competencias de la Unión

Las competencias atribuidas a la Unión presentan una serie de características definitorias que perfilan su naturaleza y alcance.

Derecho y Obligación de Actuar

La atribución de una competencia no solo confiere a la Unión el derecho a actuar, sino también **la obligación de hacerlo** para la consecución de los objetivos comunes dentro de los límites de dicha competencia.

Expresas y Limitadas

Las instituciones de la Unión solo pueden adoptar actos jurídicos en el marco de las competencias que les han sido explícitamente atribuidas en los Tratados. Cualquier acto adoptado **ultra vires**, es decir, excediendo dichos límites competenciales, sería nulo de pleno derecho.

Específicas

Las competencias no son habilitaciones genéricas o abstractas, sino **autorizaciones para alcanzar fines concretos** y desarrollar políticas específicas.

Funcionales

La Unión fue creada para la consecución de unos objetivos determinados, y las competencias que se le atribuyen son las estrictamente necesarias para el cumplimiento de dichas funciones.

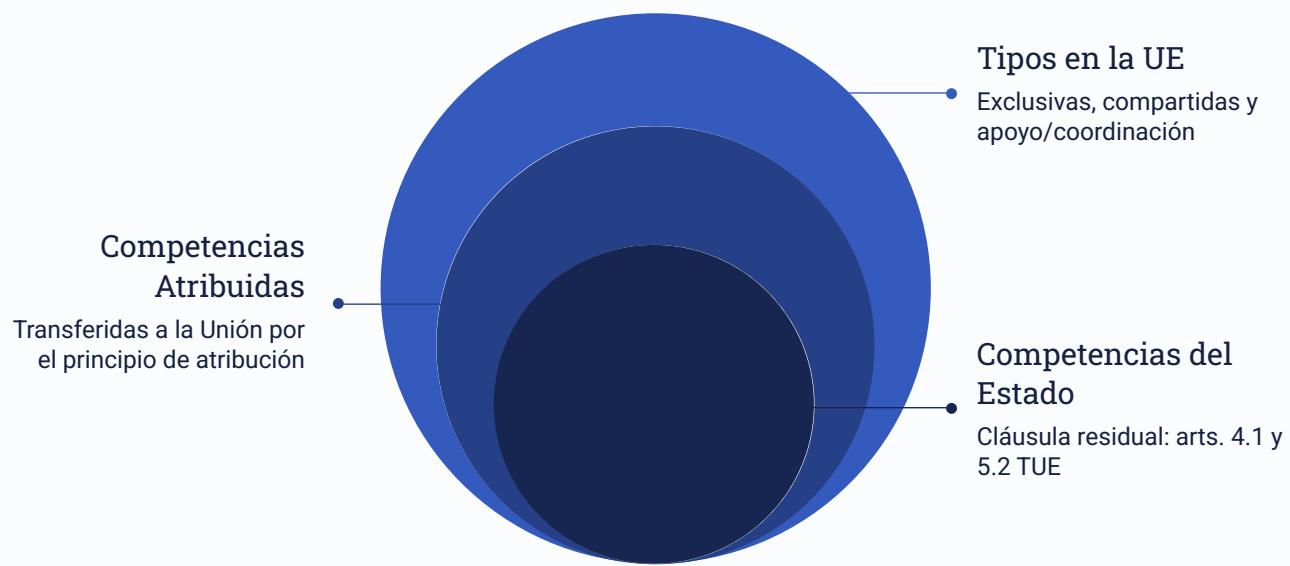
Irreversibilidad y Efectividad

Una vez que los Estados atribuyen una competencia a la Unión, **no pueden recuperarla de manera unilateral**. La única vía para que un Estado recupere el ejercicio de una competencia cedida sería a través de una reforma de los Tratados constitutivos. Por ello, si un Estado miembro actuase unilateralmente en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión, estaría contraviniendo el Derecho de la Unión. La única excepción a esta regla se daría en caso de inacción prolongada por parte de las instituciones de la Unión en un ámbito donde su intervención es preceptiva.

3. La Cláusula Residual de Competencia Estatal

El sistema competencial de la Unión se completa con un principio fundamental que opera como cláusula de cierre: **la cláusula residual general en favor de la competencia estatal**. Este principio, recogido en los artículos 4.1 y 5.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), establece que toda competencia que no haya sido atribuida a la Unión en los Tratados permanecerá en la esfera de soberanía de los Estados miembros.

Este principio delimita claramente las esferas de actuación y puede resumirse en la siguiente máxima: **la Unión Europea solo puede actuar en aquello que los Tratados le consienten, mientras que los Estados miembros pueden actuar en todo aquello que los Tratados no le prohíben** (por haber sido atribuido a la Unión).



4. Clasificación de las Competencias de la Unión

El Tratado de Lisboa estableció una clasificación sistemática de las competencias, distinguiendo tres categorías principales.

4.1 Competencias Exclusivas

En estos ámbitos, **solo la Unión Europea tiene la capacidad de legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes**. Los Estados miembros únicamente pueden intervenir si son habilitados para ello por la propia Unión o para aplicar la legislación de la Unión. Los ámbitos de competencia exclusiva son, entre otros:

- La unión aduanera.
- El establecimiento de las normas sobre competencia leal necesarias para el funcionamiento del mercado interior.
- La política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.
- La política comercial común.
- La celebración de acuerdos internacionales cuando dicha celebración sea necesaria para ejercer una competencia interna de la Unión.

4.2 Competencias Compartidas

En esta categoría, tanto la Unión como los Estados miembros son titulares de la competencia y pueden legislar y adoptar actos vinculantes. Sin embargo, esta concurrencia está regida por el **principio de preeminencia o pre-emption**: los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Si la Unión legisla sobre una materia compartida, el Derecho de la Unión prevalece sobre el nacional.

No obstante, la intervención de la Unión no desplaza por completo la normativa nacional, ya que su ejercicio está limitado por los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad** (que se analizarán en temas posteriores). El instrumento legislativo característico en estos ámbitos es la directiva, que requiere una transposición por parte de los Estados para su adaptación al ordenamiento nacional.

Las principales competencias compartidas incluyen:

- El mercado interior
- La política social
- La cohesión económica, social y territorial
- La agricultura y la pesca
- El medio ambiente
- La protección de los consumidores
- Los transportes
- Las redes transeuropeas
- La energía
- El espacio de libertad, seguridad y justicia
- La salud pública
- La investigación
- La cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria

5. Competencias de Apoyo, Coordinación y Complemento

En estos ámbitos, la Unión no tiene capacidad para legislar de forma armonizadora, es decir, no puede sustituir las legislaciones de las

Estados miembros. Su función se limita a fomentar la cooperación entre ellos y a llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. Las materias

afectadas son, principalmente: **la industria, la cultura, el turismo, la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte.**

Asimismo, dentro de esta categoría, existe una subcategoría especial para la coordinación de las políticas económicas y de empleo, donde los instrumentos de la Unión adoptan la forma de "orientaciones generales" para los Estados miembros.

5.1 Cuadro Comparativo de las Competencias de la Unión Europea

Tipo de Competencia	Capacidad Legislativa Principal	Ejercicio por los Estados Miembros	Ámbitos Materiales (Ejemplos)
Exclusiva	Solo la Unión puede legislar y adoptar actos vinculantes.	Solo si son habilitados por la UE o para aplicar el Derecho de la Unión.	Unión aduanera, política monetaria, comercio.
Compartida	Tanto la Unión como los Estados Miembros pueden legislar.	Solo pueden legislar si la Unión no ha ejercido su competencia o ha decidido dejar de ejercerla (principio de preeminencia).	Mercado interior, medio ambiente, agricultura, energía, justicia.
De Apoyo, Coordinación y Complemento	La Unión no puede legislar para armonizar las disposiciones nacionales.	Mantienen la totalidad de su capacidad legislativa y acción. La UE complementa sus políticas.	Cultura, turismo, educación, formación, juventud, deporte, industria.

Tema 10: Competencias de la UE II

Continuando con el análisis del sistema competencial de la Unión Europea, el presente capítulo se dedica al estudio de los principios rectores que gobiernan el ejercicio de dichas competencias. Una vez definidos los tipos de competencias (exclusivas, compartidas y de apoyo), es imperativo comprender las normas que modulan y condicionan su utilización por parte de las instituciones de la Unión.

Estos principios son tres:

- El principio de subsidiariedad.
- El principio de proporcionalidad.
- El principio de suficiencia de medios.

1. El Principio de Subsidiariedad

1.1. Concepto, Fundamento y Ámbito de Aplicación

El principio de subsidiariedad es una norma fundamental que no tiene por objeto atribuir ni delimitar competencias, sino ordenar su ejercicio en el ámbito específico de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Su función es, por tanto, determinar cuándo es legítima la intervención de la Unión en una materia donde tanto ella como los Estados tienen potestad para actuar.

Su fundamento jurídico se encuentra en el **Tratado de la Unión Europea (TUE)**, específicamente en su Preámbulo y, de forma más desarrollado, en el **artículo 5**. Dicho artículo, al establecer la exigencia de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, consagra la idea de que la Unión debe actuar como último recurso, es decir, con carácter subsidiario. Este principio surgió para calmar las aprensiones de los Estados miembros ante posibles injerencias indebidas de la Unión en sus esferas de competencia.

2. Criterios de Aplicación: El "Test de Subsidiariedad"

Para determinar si una propuesta legislativa de la Unión en el ámbito de las competencias compartidas respeta el principio de subsidiariedad, es necesario realizar una triple evaluación. La intervención de la Unión solo será legítima si se cumplen acumulativamente los siguientes tres criterios:



Dimensión Común del Problema

La cuestión a regular debe tener una dimensión transnacional que afecte a varios Estados miembros, de modo que no pueda ser resuelta eficazmente por un Estado.



Necesidad de Actuar

Debe existir una urgencia o necesidad manifiesta de intervención para abordar la cuestión que se plantea.



Mayor Eficacia de la Respuesta

La acción a nivel de la Unión debe ser más eficaz para alcanzar los objetivos pretendidos que las acciones aisladas a nivel nacional, regional o local.

2.1 Esquema 1: Control del Principio de Subsidiariedad por los Parlamentos Nacionales

Control Preventivo (ex ante)

1. La Comisión Europea envía un Proyecto de Acto Legislativo
2. Parlamentos Nacionales lo reciben
3. Análisis del Proyecto (plazo de 8 semanas)
4. Si consideran que vulnera la subsidiariedad:
Emisión de un Dictamen Motivado - "**Tarjeta Amarilla/Naranja**"

Control a Posteriori (ex post)

1. Acto Legislativo de la UE ya Adoptado
2. Reclamación por violación de la subsidiariedad
3. Recurso de Anulación ante el TJUE

3. El Papel de los Parlamentos Nacionales: El Protocolo sobre Subsidiariedad

Dada la trascendencia de este principio, los Tratados incluyen un protocolo específico que otorga a los Parlamentos nacionales un **doble mecanismo de control**.

1

Control Preventivo (ex ante)

Cada vez que las instituciones de la Unión elaboran un proyecto de acto legislativo, deben remitirlo a los Parlamentos nacionales. Estos disponen de un plazo para analizar si el proyecto respeta los principios rectores (subsidiariedad, proporcionalidad, etc.). Si consideran que se vulnera el principio de subsidiariedad, pueden emitir un informe negativo o dictamen motivado. La acumulación de un número suficiente de estos dictámenes puede obligar a la Comisión a reconsiderar su propuesta (mecanismo de "tarjeta amarilla" o "tarjeta naranja").

2

Control a Posteriori (ex post)

Este mecanismo habilita a los Parlamentos nacionales para instar a sus respectivos gobiernos a interponer un recurso de anulación ante el TJUE contra un acto legislativo de la Unión ya adoptado, por vulneración del principio de subsidiariedad. El recurso es presentado formalmente por el Estado miembro, pero puede hacerlo en nombre de su parlamento nacional o de una de sus cámaras.

3.1 El Principio de Proporcionalidad

A diferencia del principio de subsidiariedad, que se aplica exclusivamente a las competencias compartidas, el principio de proporcionalidad **afecta al ejercicio de todas las competencias de la Unión: exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y complemento**.

Su fundamento jurídico se encuentra también en el **artículo 5 del TUE**. Este principio establece que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En la práctica, esto significa que, al elegir entre distintas medidas posibles, las instituciones deben optar por aquella que sea menos onerosa y que las cargas impuestas sean proporcionadas al objetivo que se persigue, reduciéndolas al mínimo indispensable.

4. El Principio de Suficiencia de Medios

El tercer principio rector es el de **suficiencia de medios**, cuyo fundamento se halla en el **artículo 3.6 del TUE**. Este principio establece que "La Unión dispondrá de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas".

Al igual que el principio de proporcionalidad, su ámbito de aplicación se extiende a todas las categorías de competencias. Su significado es doble: por un lado, es un mandato a las instituciones para que se doten de los recursos apropiados y, por otro, establece límites, dado que los medios utilizados deben ser los "apropiados" o "necesarios", conectando así con la idea de proporcionalidad.

4.1 Esquema 2: Cuadro Comparativo de los Principios Rectores de las Competencias

Principio	Fundamento Jurídico (TUE)	Ámbito de Aplicación	Función Principal
Subsidiariedad	Art. 5 y Preámbulo	Competencias compartidas	Determinar SI la Unión debe actuar, actuando como último recurso cuando la acción estatal es insuficiente.
Proporcionalidad	Art. 5	TODAS las competencias (exclusivas, compartidas y de apoyo)	Regular la INTENSIDAD de la acción de la Unión, asegurando que no exceda de lo necesario para alcanzar el objetivo.
Suficiencia de Medios	Art. 3.6	TODAS las competencias (exclusivas, compartidas y de apoyo)	Garantizar que la Unión se dote de los RECURSOS apropiados y necesarios para cumplir sus fines.

5. Conclusión: Resumen del Sistema de Competencias

A modo de recapitulación, el sistema de competencias de la Unión Europea se estructura sobre las siguientes ideas clave:

- **Fundamento:** El principio de atribución, derivado de la carencia de soberanía propia de la Unión.
- **Características:** Las competencias son expresas, limitadas, específicas, funcionales y, una vez atribuidas, su ejercicio es irreversible salvo reforma de los Tratados.
- **Cláusula de Cierre:** La cláusula residual en favor de la competencia estatal (todo lo no atribuido a la UE, pertenece a los Estados).
- **Clasificación:** Las competencias se dividen en exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación y complemento.
- **Principios Rectores:** El ejercicio de estas competencias está modulado por los principios de subsidiariedad (para las competencias compartidas) y de proporcionalidad y suficiencia de medios (para todas las competencias).



BLOQUE 2

**Instituciones de la UE. Todos los órganos
que la forman**

Tema 1: Introducción A Las Instituciones De La UE

1. El Marco Institucional Único: Un Sistema sin Parangón.

El presente capítulo ofrece una introducción al marco institucional de la Unión Europea, analizando las características generales de los órganos que conforman el núcleo decisorio de la Unión. La afirmación de que la UE es una organización internacional única no es una exageración. Su singularidad radica en ser la organización que más competencias ha recibido de sus Estados miembros a nivel global. A diferencia de otras organizaciones internacionales como la OTAN, la Organización Mundial de la Salud o el Consejo de Europa —que operan como foros de cooperación intergubernamental sin una verdadera cesión de soberanía—, la Unión Europea se fundamenta en una transferencia competencial que le permite legislar y actuar con autoridad propia.

Esta singularidad sustantiva se refleja necesariamente en una estructura administrativa y un funcionamiento interno igualmente excepcionales. **El sistema de organización de la Unión no tiene comparación con la estructura de ningún Estado ni de ninguna otra organización internacional.** Sus instituciones ostentan funciones variadas y se interrelacionan a través de un complejo sistema de principios y reglas poco comunes, conocido como el equilibrio institucional.

El armazón de la Unión se articula en torno a **siete instituciones principales**, que a su vez se componen de órganos y divisiones de menor tamaño. A continuación, se procederá a una descripción general de cada una de ellas.

2. Las Instituciones Políticas Y Legislativas

2.1 El Parlamento Europeo

Composición y Representación: El Parlamento Europeo está compuesto por los eurodiputados, quienes representan directamente a los ciudadanos de la Unión Europea. Esta estructura resulta análoga a la de los parlamentos nacionales, como el Congreso de los Diputados en España. Los eurodiputados son elegidos por sufragio universal directo cada cinco años. A modo de ejemplo, en España, las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 coincidieron con las elecciones generales, autonómicas y municipales.

Organización Interna: Sus miembros no se agrupan por nacionalidades, sino por afinidades ideológicas en grupos políticos transnacionales. Entre los más relevantes se encuentran el Partido Popular Europeo (PPE), el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D) y el Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea. Sus principales órganos de gobierno son la Presidencia, la Mesa y la Conferencia de Presidentes.

Funciones: Ostenta dos funciones primordiales: aprobar el presupuesto anual de la Unión y ejercer la función legislativa. Es importante destacar que actúa como colegislador, compartiendo esta potestad con el Consejo.

2.2 Aclaración Terminológica De Los "Consejos"

Denominación	Naturaleza Jurídica	Composición	Función Principal
Consejo de Europa	Organización Internacional distinta de la UE.	46 Estados miembros (más amplio que la UE).	Defensa de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.
Consejo Europeo	Institución de la UE.	Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros.	Definir la orientación y las prioridades políticas generales de la Unión.
El Consejo	Institución de la UE.	Ministros de los Gobiernos de los 27 Estados miembros, reunidos por formaciones temáticas.	Ejercer la función legislativa y presupuestaria junto con el Parlamento Europeo (colegislador).

3. El Consejo

Con carácter previo, es crucial no confundir esta institución con el Consejo de Europa o el Consejo Europeo. El Consejo, también conocido de manera informal como "Consejo de Ministros", es la institución que representa a los gobiernos de los Estados miembros.

Composición: Está formado por los ministros de cada Estado miembro, que se reúnen en diferentes "formaciones" según el tema a tratar. Por ejemplo, si el orden del día versa sobre política agraria, la reunión congregará a los 27 ministros de agricultura.

Función: Su principal función es la de colegislador junto con el Parlamento Europeo.

4. La Comisión Europea

La Comisión Europea representa el interés general de la Unión.



Composición

Está compuesta por **27 miembros**, denominados comisarios, uno por cada Estado miembro. Los comisarios son designados por los gobiernos nacionales y deben recibir la aprobación del Parlamento Europeo. Su actual presidenta es **Ursula von der Leyen**.



Monopolio De La Iniciativa Legislativa

En la mayoría de los casos, la Comisión es la única institución que puede proponer nueva legislación para que sea debatida y aprobada por el Parlamento y el Consejo.



Guardiana De Los Tratados

Vigila el cumplimiento y la correcta aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros y los particulares. En caso de incumplimiento, puede iniciar procedimientos de infracción que pueden culminar en sanciones.

Funciones: Desempeña dos roles fundamentales: Monopolio de la Iniciativa Legislativa y actuar como Guardiana de los Tratados.

Dentro de la Comisión se integra la figura del **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, que actúa como el principal responsable de la política exterior de la UE y es, a su vez, uno de los vicepresidentes de la Comisión. Actualmente, este cargo lo ocupa **Josep Borrell**, quien fue Ministro de Asuntos Exteriores de España.

5. El Consejo Europeo Y Las Instituciones De Control

5.1 El Consejo Europeo

Como se ha indicado, esta institución está formada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (actualmente, por España, asiste Pedro Sánchez). Su función principal no es legislativa, sino de impulso político: define los objetivos estratégicos, las prioridades y la orientación política general de la Unión. El resto de instituciones trabajan posteriormente para desarrollar y alcanzar dichas metas.

6. Las Instituciones De Control Y De Gestión Económica

6.1 El Tribunal De Justicia De La Unión Europea (TJUE)

El TJUE es el poder judicial de la Unión.

Función: Su misión es garantizar que el Derecho de la Unión se interprete y aplique de la misma manera en todos los países miembros, enjuiciando las violaciones de dicho ordenamiento. También resuelve dudas de interpretación planteadas por los tribunales nacionales (cuestiones prejudiciales).

Estructura: Está compuesto por dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

6.2 El Tribunal De Cuentas Europeo

A pesar de su denominación, no es una institución judicial y no puede enjuiciar ni sancionar. Su función es de carácter fiscalizador: controla las cuentas de la Unión, verificando que los fondos de la UE (sus ingresos y gastos) se perciban y se utilicen de forma correcta y para los fines previstos.

6.3 El Banco Central Europeo (BCE)

El BCE es la institución central de la política económica y monetaria de la Eurozona.

Función: Se encarga de fijar las grandes líneas y ejecutar la política monetaria de la Unión. Su objetivo más relevante es mantener la estabilidad de los precios, es decir, controlar la inflación en los países que utilizan el euro. Conviene recordar que no todos los Estados miembros de la UE forman parte de la Eurozona; países como Polonia, Hungría o Dinamarca conservan sus propias monedas.

7. Las Siete Instituciones De La Unión Europea

A continuación se presenta un esquema completo de las siete instituciones de la Unión Europea, su composición y función esencial:

Institución	Composición Principal	Función Esencial
Parlamento Europeo	Eurodiputados elegidos por los ciudadanos de la UE.	Colegislador con el Consejo y función presupuestaria. Representa a los ciudadanos.
Consejo	Ministros de los gobiernos de los Estados miembros.	Colegislador con el Parlamento. Representa a los Estados miembros.
Comisión Europea	Un Comisario por cada Estado miembro (27 en total).	Iniciativa legislativa y vigilancia del cumplimiento del Derecho de la UE. Representa el interés general de la Unión.
Consejo Europeo	Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.	Define la orientación y las prioridades políticas generales de la UE.
Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)	Jueces y Abogados Generales (un juez por Estado miembro).	Garantiza la interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la UE.
Tribunal de Cuentas	Un miembro por cada Estado miembro.	Controla y audita las finanzas de la UE (no es un órgano judicial).
Banco Central Europeo (BCE)	Gobernadores de los bancos centrales nacionales de la Eurozona y un Comité Ejecutivo.	Gestiona el euro y ejecuta la política monetaria de la Eurozona. Su objetivo principal es la estabilidad de precios.

En conclusión, la Unión Europea se presenta como una compleja estructura administrativa. Sin embargo, el conocimiento de estas siete instituciones y de sus funciones primordiales permite comprender de manera más clara y manejable el funcionamiento de este actor global.

Tema 2: Consejo Europeo

1. Introducción: Concepto y Naturaleza Jurídica

El presente capítulo se dedica al estudio pormenorizado de una de las siete instituciones capitales de la Unión Europea: el Consejo Europeo. A menudo, en el debate público se utiliza el término "Cumbre Europea" para referirse a las reuniones de los principales mandatarios de los Estados miembros. Dicha percepción se aproxima notablemente a la realidad de su funcionamiento, pues, en efecto, las Cumbres Europeas son las reuniones formales del Consejo Europeo.

Es imperativo, como se ha señalado en capítulos anteriores, no confundir tres entidades con denominaciones similares:

- **El Consejo de Europa**, que es una organización internacional independiente de la UE, dedicada a la defensa de los derechos humanos.
- El Consejo, institución de la UE que agrupa a los ministros de los Estados miembros.
- **El Consejo Europeo**, objeto de este tema, que es la institución de la UE conformada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros.

El análisis de esta institución se dividirá en su composición, funciones, la figura de su presidente y su sistema de toma de decisiones.

2. Composición del Consejo Europeo

El Consejo Europeo es la institución que congrega a los líderes políticos del más alto rango de la Unión. Su composición es la siguiente:

- Los Jefes de Estado o de Gobierno de cada uno de los Estados miembros.
- El Presidente del Consejo Europeo.
- El Presidente de la Comisión Europea.

Nótese que, aunque esté integrado por representantes nacionales, **el Consejo Europeo es una institución que trabaja en pro del interés general de la Unión en su conjunto**, y no en defensa de los intereses particulares de sus países miembros.

En la práctica, los Estados suelen estar representados por sus Jefes de Gobierno (Presidentes de Gobierno o Primeros Ministros) en lugar de por sus Jefes de Estado, especialmente en los sistemas de monarquía parlamentaria o repúblicas parlamentarias. A modo de ejemplo, en representación de España acude el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y no el Jefe del Estado, el Rey Felipe VI, al ser el primero quien ostenta el poder ejecutivo.

3. Esquema 1: Composición Del Consejo Europeo

Miembro	Representación / Origen	Papel en la Reunión	Derecho a Voto
Jefes de Estado o de Gobierno	Representan a cada uno de los 27 Estados miembros.	Aportan la legitimidad democrática nacional y defienden las posiciones de sus respectivos países, buscando consensos para el interés común.	Sí
Presidente del Consejo Europeo	Elegido por el propio Consejo Europeo.	Dirige los trabajos, busca consensos y representa a la institución externamente.	No tiene voto
Presidente de la Comisión Europea	Propuesto por el Consejo Europeo y elegido por el Parlamento Europeo.	Aporta la perspectiva del interés general de la Unión y la visión del poder ejecutivo de la UE.	No tiene voto
Alto Representante de la Unión	Participa en los trabajos, pero no es miembro de pleno derecho.	Expone las cuestiones relativas a la política exterior y de seguridad común.	No tiene voto

4. Funciones Del Consejo Europeo

El Consejo Europeo desempeña un papel de impulso y orientación estratégica, pero carence de función legislativa. Sus principales competencias son las siguientes:



Definición de la Orientación Política General:

General: Su función primordial es fijar la línea política y las prioridades que debe seguir la Unión. Es decir, determina los objetivos estratégicos a medio y largo plazo ("qué" debe conseguir la Unión), mientras que el resto de instituciones se encargan de desarrollar las políticas y la legislación para alcanzarlos ("cómo" conseguirlos).

Competencias en Política Exterior y de Seguridad: Adopta decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Funciones Institucionales: Desempeña un rol clave en el nombramiento y organización de otras instituciones. Por ejemplo, determina la rotación de las presidencias del Consejo y propone al Parlamento Europeo un candidato para el cargo de Presidente de la Comisión Europea. Este entrelazamiento de funciones evidencia la singularidad y complejidad del equilibrio institucional de la Unión.

5. La Presidencia Del Consejo Europeo

La figura del Presidente del Consejo Europeo es de carácter permanente y dota de continuidad y visibilidad a la institución.



Elección y Mandato

Es elegido por los miembros del Consejo Europeo por un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez.



Incompatibilidad

El cargo de Presidente es incompatible con cualquier cargo político a nivel nacional.



Rendición de Cuentas

Tras cada reunión del Consejo Europeo, su Presidente tiene la obligación de presentar un informe ante el Parlamento Europeo, explicando los resultados y las decisiones adoptadas en la cumbre. Este mecanismo garantiza la transparencia y el control democrático sobre las actividades de la institución.

6. Funcionamiento Y Toma De Decisiones

El Consejo Europeo adopta sus decisiones mediante tres modalidades de votación, dependiendo de la materia tratada:



Unanimidad: Requerida para las decisiones de mayor sensibilidad política, como la revisión de los Tratados o ciertas cuestiones de política exterior.

Mayoría Cualificada: Se utiliza para decisiones importantes como la elección de su Presidente o la propuesta del candidato a Presidente de la Comisión.

Mayoría Simple: Reservada para cuestiones de procedimiento, como la aprobación de su reglamento interno.

La lógica subyacente es que **los asuntos de mayor repercusión exigen un consenso más amplio**, ya sea a través de la unanimidad o de una mayoría reforzada.

Asimismo, el Consejo Europeo juega un papel central en las relaciones exteriores de la Unión, trabajando en estrecha colaboración con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. De hecho, es el Consejo Europeo, por mayoría cualificada y con la aprobación del Presidente de la Comisión, quien nombra al Alto Representante para un mandato de cinco años.

7. Esquema 2: Métodos De Toma De Decisiones En El Consejo Europeo

Método de Votación	Nivel de Exigencia	Ámbito de Aplicación (Ejemplos)
Unanimidad	Acuerdo de todos los Jefes de Estado o de Gobierno.	Cuestiones de máxima trascendencia (revisión de Tratados, PESC, adhesión de nuevos miembros).
Mayoría Cualificada	Voto favorable de un número reforzado de Estados miembros que representen a un porcentaje significativo de la población de la UE.	Nombramientos de altos cargos (Presidente del Consejo Europeo, propuesta de Presidente de la Comisión, nombramiento del Alto Representante).
Mayoría Simple	Voto favorable de la mitad más uno de sus miembros.	Cuestiones de procedimiento y organización interna (aprobación del reglamento interno).



8. Conclusión

En síntesis, el Consejo Europeo es una de las siete instituciones fundamentales de la Unión, compuesta por los máximos líderes de los Estados miembros. Su función principal es de impulso y dirección política, marcando los objetivos estratégicos de la Unión, pero carece de potestad legislativa. Cuenta con un presidente estable con un mandato de dos años y medio y desempeña un papel activo en las relaciones internacionales de la Unión. A pesar de estar formado por representantes nacionales, su vocación es actuar en beneficio del interés general de la Unión Europea, trascendiendo las perspectivas estrictamente nacionales.

Tema 3: El Consejo

1. Introducción: Naturaleza Jurídica y Composición

Continuando con el análisis de las instituciones de la Unión Europea, el presente capítulo se dedica al estudio del Consejo. Con carácter previo, es imperativo reiterar la necesidad de no confundir tres entidades con denominaciones similares que pueden inducir a error: el Consejo de Europa (organización internacional ajena a la UE), el Consejo Europeo (institución que agrupa a los Jefes de Estado o de Gobierno) y el Consejo, objeto de este análisis.

El Consejo es una de las siete instituciones principales de la Unión, y se caracteriza por dos rasgos fundamentales: representa a los gobiernos de los Estados miembros y ejerce la función colegislativa de manera compartida con el Parlamento Europeo. Para facilitar su identificación, puede asociarse con la denominación "Consejo de Ministros", ya que son estos ministros quienes lo componen.

Su composición ha evolucionado. Históricamente, en algunos períodos, estaba formado únicamente por los ministros de Asuntos Exteriores, pero en la actualidad, su estructura es de **geometría variable**: se reúnen los ministros competentes en función de la materia específica a tratar. Por ejemplo, si el orden del día versa sobre una nueva normativa pesquera, la reunión congregará a los ministros de pesca de cada Estado miembro; si el asunto es medioambiental, acudirán los ministros de medio ambiente.

2. Funciones Del Consejo

2.1 Funciones Legislativa y Presupuestaria

Las funciones más importantes del Consejo son la legislativa y la presupuestaria, y comparte ambas con el Parlamento Europeo. Como se ha mencionado, actúan como **colegisladores**, lo que significa que ambos participan en el procedimiento para la adopción de la normativa de la Unión. No obstante, conviene precisar que, por regla general, la **iniciativa legislativa reside en la Comisión Europea**. Es la Comisión quien solicita al Consejo y al Parlamento que inicien el proceso legislativo sobre una materia determinada, siendo muy poco habitual que las dos cámaras legisladoras puedan iniciar dicho proceso sin una propuesta previa de la Comisión.

2.2 La Ausencia de una Estricta Separación de Poderes

El marco institucional de la Unión no se rige por un principio estricto de separación de poderes como el que caracteriza a los Estados miembros. Esta particularidad puede resultar extraña, ya que las instituciones de la UE acumulan funciones de distinta naturaleza, configurando lo que se ha descrito como una "**macedonia de funciones**". Por ejemplo, la Comisión ejerce una función eminentemente ejecutiva como guardiana de los Tratados, pero también participa del poder legislativo a través de su monopolio de la iniciativa. Esta superposición de competencias, aunque delimitada en los Tratados, genera en ocasiones conflictos interinstitucionales que deben ser resueltos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2.3 Competencias en Relaciones Exteriores

El Consejo desempeña un papel muy relevante en las relaciones internacionales de la Unión. Es el órgano encargado de **autorizar la negociación de tratados internacionales** con terceros Estados u organizaciones, aunque la negociación material sea llevada a cabo por la Comisión o por el Alto Representante. Asimismo, es la institución que celebra, en nombre de la Unión, el acuerdo de retirada con un Estado que decide abandonar la organización, como ocurrió en el caso del Reino Unido.

3. Organización Y Funcionamiento Interno

3.1 Las Formaciones del Consejo

Para garantizar la especialización y la eficacia, el trabajo del Consejo se organiza en distintas formaciones, que agrupan a los ministros por áreas de competencia. Aunque existen más de cinco configuraciones, destacan dos por su importancia transversal:

Consejo de Asuntos Generales (CAG)

Se encarga de asegurar la coherencia de los trabajos de las demás formaciones del Consejo y de preparar las reuniones del Consejo Europeo.

Consejo de Asuntos Exteriores (CAE)

Elabora la acción exterior de la Unión, siguiendo las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo. Está presidido de forma permanente por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y reúne a los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros (por ejemplo, en representación de España, asiste José Manuel Albares).

3.2 El Comité de Representantes Permanentes (COREPER)

El Consejo es un órgano decisorio, no un mero foro de cooperación. Para que los ministros puedan centrarse en las decisiones de alto contenido político, gran parte del trabajo técnico preparatorio se realiza en un órgano auxiliar de capital importancia: el **COREPER** (acrónimo del Comité de Representantes Permanentes).

Composición: El COREPER está formado por los Representantes Permanentes (y sus adjuntos) de los Estados miembros acreditados ante la Unión Europea. Una Representación Permanente es la delegación diplomática de un Estado ante una organización internacional. Debido a la trascendencia de su labor, sus miembros son altos cargos de los gobiernos nacionales, como embajadores, altos funcionarios de los ministerios o, en el caso de España, incluso consejeros de las Comunidades Autónomas.

4. Sistema De Votación Y Presidencia

Función del COREPER: Su función es preparar todo el trabajo del Consejo. Para ello, el orden del día de las reuniones ministeriales se divide en:

Puntos A

Asuntos de carácter técnico sobre los que ya se ha alcanzado un acuerdo en el seno del COREPER. Se aprueban formalmente por el Consejo sin necesidad de debate.

Puntos B

Asuntos de alto contenido político en los que no se ha logrado un consenso en el COREPER y que, por tanto, se elevan al nivel ministerial para su debate y decisión política.

La relevancia del COREPER es tal que, en la práctica, más de dos tercios de los actos normativos de la Unión se adoptan en este comité (como Puntos A). Solo una minoría de los asuntos requiere la intervención directa de los ministros. Para llevar a cabo su labor, el COREPER puede crear grupos de trabajo de carácter permanente o temporal, que le asisten en tareas específicas.

4.1 Sistema de Votación en el Consejo

La mayoría de las decisiones en el Consejo se adoptan por **mayoría cualificada**. Para alcanzarla, se requiere el cumplimiento simultáneo de una doble mayoría:

Umbral de Estados

El voto favorable de, como mínimo, el **55% de los Estados miembros** del Consejo (lo que equivale a un mínimo de 15 de los 27 Estados).

Umbral de Población

Que los Estados miembros que votan a favor representen, como mínimo, al **65% de la población total** de la Unión Europea.

Adicionalmente, para evitar que un número reducido de Estados muy poblados pueda bloquear decisiones, se establece una **minoría de bloqueo**, que debe incluir al menos a cuatro miembros del Consejo.

Existe una modalidad de **mayoría cualificada agravada** para los casos en que el Consejo actúa sin una propuesta de la Comisión o del Alto Representante. En estas situaciones, se exige el apoyo de al menos el **72% de los miembros del Consejo**, manteniendo el requisito de representar al menos el 65% de la población de la Unión. Este sistema busca reforzar la posición central de la Comisión en el procedimiento legislativo, dificultando que los legisladores actúen por su cuenta.⁸⁰

5. La Presidencia del Consejo

La Presidencia del Consejo es **rotatoria** y se organiza en un sistema de tríos. Este sistema consiste en que grupos preestablecidos de tres Estados miembros colaboran estrechamente durante un periodo de 18 meses, ostentando cada uno de ellos la presidencia por un turno de seis meses.

Durante su semestre, el país que ostenta la presidencia preside las reuniones de todas las formaciones del Consejo, con la única excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, que es presidido de forma permanente por el Alto Representante. A modo de ejemplo, en el momento de la explicación original, la República Checa presidía el Consejo. Las reuniones son convocadas por la presidencia y, a diferencia del Consejo Europeo, no tienen un carácter periódico fijo.



Tema 4: La Comisión

1. Introducción: Naturaleza y Funciones Generales

El presente capítulo se dedica al análisis de la **Comisión Europea**, una de las instituciones más centrales y presentes en el funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión es la institución encargada de promover el interés general de la Unión, ostentando dos funciones principales que definen su naturaleza:

Guardiana de los Tratados: Ejerce una labor de vigilancia para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea por parte de los Estados miembros y los particulares.

Iniciativa Legislativa: Posee el cuasi monopolio de la iniciativa legislativa, solicitando al Consejo y al Parlamento Europeo el inicio de los procedimientos para la adopción de nueva normativa.

Por regla general, el **Colegio de Comisarios** se reúne una vez por semana en sesión ordinaria, aunque pueden convocarse reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo requieran. Un ejemplo de ello fueron las múltiples reuniones de urgencia celebradas por las instituciones de la UE a raíz de la guerra de Ucrania para adoptar medidas al respecto.



2. Composición y Nombramiento

Composición y Mandato

La Comisión está formada por un **Colegio de 27 miembros**, denominados comisarios, correspondiendo uno a cada Estado miembro. El mandato de los comisarios es de **cinco años** y es renovable. Este periodo coincide con la legislatura del Parlamento Europeo, lo que asegura una sincronización necesaria entre ambas instituciones, dada su estrecha colaboración en el proceso legislativo y de control político.



El Principio de Independencia

Un rasgo fundamental de los comisarios es su **independencia**. Aunque cada miembro proviene de un país, no representan los intereses de sus respectivos Estados, sino el **interés general de la Unión Europea** como organización. Su rol como "Guardianes de los Tratados" exige una lealtad exclusiva a la Unión. Sería, por tanto, contrario a sus obligaciones que un comisario intentara beneficiar a su país de origen en la adopción de una decisión colegiada. Esta exigencia de imparcialidad es análoga a la que se espera de cualquier cargo público en el ámbito nacional, que no debe utilizar su posición para favorecer intereses particulares.

3. Procedimiento de Nombramiento

El proceso de designación de la Comisión es uno de los más formales y complejos de la Unión, ya que involucra a varias instituciones y refleja el equilibrio de poderes del sistema.

01

Propuesta del Presidente

El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, propone un candidato a Presidente de la Comisión.

02

Elección por el Parlamento

El Parlamento Europeo elige al candidato por mayoría de sus miembros.

03

Elaboración de la Lista de Comisarios

El Presidente electo y el Consejo, de común acuerdo, redactan la lista de los otros 26 candidatos a Comisario.

04

Audiencias y Voto de Aprobación

El Colegio en su conjunto (Presidente, Alto Representante y Comisarios) se somete a un voto de aprobación del Parlamento Europeo.

05

Nombramiento Formal

Si el Parlamento da su aprobación, el Consejo Europeo nombra formalmente a la Comisión por mayoría cualificada.



Conviene precisar que el **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, quien ostenta también el cargo de Vicepresidente de la Comisión, es nombrado a través de un procedimiento distinto y específico.

4. Estructura Administrativa de la Comisión

La Comisión se organiza en una doble vertiente: una política y otra administrativa. La actual presidenta de la institución es la alemana **Ursula von der Leyen**.

La Vertiente Política

Este nivel está conformado por los **27 comisarios** y sus respectivos gabinetes. Cada comisario nombra un gabinete personal, compuesto por un presidente y expertos en diversas áreas (e.g., protocolo, comunicación, asesores técnicos), que le asisten en su trabajo diario.

La Vertiente Administrativa

El aparato burocrático de la Comisión se estructura principalmente en **Direcciones Generales y Servicios**.

4.1 Direcciones Generales (DG)

Son los departamentos temáticos que desarrollan las políticas de la Unión. Se clasifican en función de su ámbito de actividad. Ejemplos notables incluyen la **Oficina Europea de Estadística (Eurostat)** y la **Secretaría General de la Comisión**, que apoya al presidente y vela por el correcto desarrollo de los procedimientos internos.

4.2 Servicios



Son organizaciones administrativas con funciones específicas y transversales, distintas de las DGs. Un ejemplo destacado es la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)**, encargada de investigar el fraude que afecta al presupuesto de la UE.

5. Estructuras Paralelas y Lobbying

Alrededor de la estructura formal de la Comisión ha surgido una "**administración paralela**" integrada por numerosos comités consultivos, algunos creados por la propia institución, que asesoran en la elaboración de políticas. Esta compleja red de órganos ha sido objeto de críticas por suponer, según algunas voces, un gasto elevado y una potencial ralentización de los procesos decisarios.

Además, en el entorno de la Comisión es una práctica extendida el **lobbying**: grupos de interés y corporaciones privadas ejercen presión durante las fases preparatorias de la normativa para influir en su contenido y obtener ventajas. A diferencia de la percepción que podría existir en ordenamientos como el español, donde podría rozar el delito de corrupción, en el ámbito de la Unión Europea es una práctica regulada, permitida y muy habitual.



6. Funciones de la Comisión

Aunque los Tratados le atribuyen una vasta cantidad de funciones, la actividad de la Comisión pivota sobre **dos competencias principales**.

7. Las Dos Funciones Capitales

Guardiana de los Tratados (Función de Vigilancia y Ejecución)

La Comisión es responsable de **investigar y sancionar el incumplimiento** del Derecho de la Unión Europea. Para ello, dispone de un **poder general y prácticamente absoluto** para recabar información, y tanto los Estados miembros como sus personas físicas y jurídicas están obligados a colaborar en sus investigaciones. Esta potestad convierte a la Comisión en el principal garante de la legalidad en el ordenamiento de la Unión, una figura de autoridad que asegura el cumplimiento normativo.

Iniciativa Legislativa

Como se ha señalado, la Comisión ostenta un **cuasi monopolio en la iniciativa legislativa**. Es la institución que, por regla general, propone al Parlamento Europeo y al Consejo (los colegisladores) el inicio de un procedimiento para crear nueva normativa.

Este poder de iniciativa, sin embargo, está sometido al control de los Parlamentos nacionales a través del **mechanismo de alerta temprana** para la salvaguarda de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.



8. El Procedimiento de Control

Antes de presentar formalmente una propuesta, la Comisión debe solicitar un dictamen a los Parlamentos nacionales.

- Cada Parlamento nacional dispone de **dos votos** para evaluar si la propuesta respeta los citados principios.
- **Primer umbral ("Tarjeta Amarilla")**: Si los dictámenes motivados que consideran que la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad representan al menos un tercio del total de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la Comisión deberá reexaminar su propuesta.
- **Segundo umbral ("Tarjeta Naranja")**: Si, en el marco de un procedimiento legislativo ordinario, los dictámenes negativos representan una mayoría simple de los votos, la Comisión también deberá reexaminarla. Si, a pesar de ello, decide mantenerla, deberá emitir un dictamen motivado explicando por qué considera que la propuesta es compatible con el principio de subsidiariedad.

Este mecanismo demuestra que los Estados miembros, a través de sus Parlamentos, participan de alguna manera en el ejercicio del poder de iniciativa legislativa de la Comisión.



9. Resumen de Funciones y Conclusión

Función	Descripción	Poderes y Mecanismos Asociados
Guardian a de los Tratados	Vigilar que el Derecho de la Unión se aplique correctamente por parte de los Estados miembros, empresas y particulares.	Poder de investigación casi absoluto: puede exigir información a Estados y particulares. Potestad sancionadora: puede iniciar procedimientos de infracción ante el TJUE contra Estados y sancionar directamente a empresas (e.g., en materia de competencia).
Iniciativa Legislativa	Proponer nueva legislación al Parlamento Europeo y al Consejo para la consecución de los objetivos de los Tratados.	Cuasi monopolio de la propuesta: la mayoría de los actos legislativos de la UE se originan en una propuesta de la Comisión. Control por Parlamentos Nacionales: sometida al mecanismo de alerta temprana para verificar el respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

10. Conclusión

En síntesis, la **Comisión Europea** es la institución que encarna el poder ejecutivo y el interés general de la Unión. Sus funciones duales de iniciativa legislativa y de vigilancia del cumplimiento del Derecho de la Unión la sitúan en el centro del sistema institucional. A pesar de que sus miembros son nacionales de los países de la Unión, su mandato les exige actuar con **total independencia**, representando siempre el interés supranacional de la Unión y nunca el de un Estado miembro en particular.

Tema 5: El Parlamento Europeo

1. Introducción: Naturaleza y Función Representativa

El presente capítulo se dedica al estudio del Parlamento Europeo, la institución que encarna el principio de la democracia representativa en la Unión Europea. A semejanza de los parlamentos de los Estados miembros, como el de España, Alemania o Estados Unidos, el Parlamento Europeo es el foro donde se debaten y adoptan decisiones que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos, quienes tienen el derecho a participar en su elección.

Como se ha establecido en temas anteriores, la Unión Europea cuenta con dos órganos colegisladores: el Consejo y el Parlamento Europeo. El Parlamento funciona de una manera análoga a cualquier parlamento nacional, por lo que su aparente complejidad institucional no debe ser un obstáculo para comprender su estructura y funcionamiento.



Se trata de una asamblea de grandes dimensiones, con aproximadamente 700 miembros que deliberan en más de diez idiomas, reflejando la diversidad de la Unión.

2. Composición Y Representación

El Parlamento está compuesto por un total de 705 diputados, comúnmente denominados eurodiputados. Su función principal es representar a los ciudadanos de la Unión Europea. La atribución de escaños a cada Estado miembro se rige por un principio de proporcionalidad decreciente: a cada país se le asigna un número de diputados en función de su población, de modo que los países más poblados tienen más escaños que los menos poblados, aunque estos últimos tienen una mayor representación por habitante. Por ejemplo, Francia, un país con una gran población, cuenta con 79 escaños, mientras que Malta, con una población mucho menor, tiene asignados 6 escaños.



Un rasgo distintivo de su organización interna es que los eurodiputados no se agrupan por nacionalidades, sino por afinidades ideológicas en grupos políticos transnacionales. Estos grupos abarcan todo el espectro político, de manera análoga a un parlamento nacional.

3. Elecciones y Estatuto de los Eurodiputados

3.1. El Proceso Electoral

Las elecciones al Parlamento Europeo se celebran cada cinco años por sufragio universal, libre, directo y secreto. Cada Estado miembro es responsable de organizar el proceso electoral en su territorio, si bien debe respetar unos principios y mínimos legales comunes establecidos por la propia Unión. En España, por ejemplo, pueden participar en estas elecciones todos los ciudadanos mayores de edad, votando en su colegio electoral correspondiente. Es frecuente que la jornada electoral para las elecciones europeas coincida con la de comicios autonómicos o municipales, como ocurrió en el año 2019.

4. Estatuto Del Eurodiputado

4.1. Estatuto del Eurodiputado

Los eurodiputados perciben un sueldo con cargo a los presupuestos de la Unión Europea. Su cargo está sujeto a un estricto régimen de incompatibilidades, que les impide, entre otras cosas, ejercer simultáneamente un cargo político en un Estado miembro o ser funcionarios de otras instituciones de la Unión.

Inmunidad Parlamentaria

Protección durante su mandato para el ejercicio de sus funciones

Libertad De Movimiento

Facilidades aduaneras cuando viajan en ejercicio de sus funciones

Incompatibilidades

No pueden ejercer cargos políticos nacionales ni ser funcionarios de la UE

Asimismo, gozan de una serie de prerrogativas y facilidades para el ejercicio de su función. La más importante es la inmunidad parlamentaria, que les protege durante su mandato. También disfrutan de libertad de movimiento y facilidades aduaneras cuando viajan en el ejercicio de sus funciones.



Un caso práctico relevante fue el del eurodiputado Carles Puigdemont, a quien el Parlamento Europeo le retiró la inmunidad para permitir que la justicia española pudiera actuar, si bien a día de hoy mantiene su condición de parlamentario.

5. Estructura Orgánica Interna

El funcionamiento de una asamblea de 705 miembros se articula a través de varios órganos de gobierno interno. Los tres principales son:

La Presidencia: El Presidente del Parlamento Europeo es elegido por un mandato de dos años y medio, es decir, por media legislatura, y representa a la institución en el exterior y dirige sus debates.

La Mesa: Es el órgano rector que se ocupa de todas las cuestiones administrativas, de personal y de organización. Está compuesta por el Presidente, los catorce Vicepresidentes y los cinco Cuestores. Estos últimos son responsables de los asuntos económicos y administrativos que afectan directamente a los diputados (dietas, viajes, etc.), y tienen voz pero no voto en las reuniones de la Mesa.

La Conferencia de Presidentes: Es el órgano de dirección política del Parlamento. Está formada por el Presidente del Parlamento y los presidentes de los grupos políticos.

5.1 Esquema 1: Órganos de Gobierno del Parlamento Europeo

Órgano	Composición Principal	Función Clave
Presidencia	Un Presidente.	Representación exterior de la institución y dirección de las sesiones plenarias.
La Mesa	Presidente, 14 Vicepresidentes y 5 Cuestores.	Órgano de gobierno administrativo, financiero y organizativo del Parlamento.
La Conferencia de Presidentes	Presidente del Parlamento y Presidentes de los Grupos Políticos.	Órgano de dirección política. Organiza los trabajos del Pleno y de las comisiones.

6. Organización Funcional: Pleno, Comisiones y Delegaciones

El trabajo parlamentario se organiza en una estructura dual de Pleno y comisiones, complementada por las delegaciones interparlamentarias.

6.2 El Pleno Y Las Comisiones Parlamentarias

El Pleno: Es la reunión de los 705 eurodiputados en la sala de plenos. Es el foro donde se celebran los debates finales y se realizan las votaciones de los actos legislativos.

Las Comisiones: Son grupos de trabajo más reducidos y especializados, donde se realiza el seguimiento pormenorizado de las propuestas legislativas y se elaboran los informes que posteriormente se debatirán y votarán en el Pleno. El trabajo preparatorio de las comisiones es la base sobre la que se asienta la actividad del Pleno.

Las comisiones pueden ser de tres tipos:

Comisiones Permanentes

- 1 Creadas por tiempo indefinido para ocuparse de ámbitos políticos recurrentes (e.g., agricultura, medio ambiente, asuntos económicos).

Comisiones Temporales

- 2 Se crean para tratar un asunto específico y tienen una duración determinada.

Comisiones De Investigación

- 3 Se establecen para examinar presuntas infracciones o casos de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión. Su actuación está limitada, ya que solo pueden intervenir si no existe un procedimiento judicial abierto sobre los mismos hechos. Un ejemplo fue la comisión creada para investigar el caso de espionaje "Pegasus", de la que formó parte el eurodiputado Carles Puigdemont.

7. Delegaciones Y Procedimiento De Votación

7.1. Las Delegaciones y Comisiones Parlamentarias Mixtas

Delegaciones Interparlamentarias: Son grupos de diputados encargados de mantener y desarrollar las relaciones con los parlamentos de países, regiones u organizaciones no pertenecientes a la Unión Europea. Pueden ser permanentes (como la delegación para las relaciones con los países de América Latina) o ad hoc (creadas para una misión concreta).



Comisiones Parlamentarias Mixtas: A pesar de su nombre, son un tipo de delegación interparlamentaria. Están compuestas por eurodiputados y por parlamentarios de países asociados a la UE o con los que se han iniciado negociaciones de adhesión.

7.2 Procedimiento de Votación

La toma de decisiones en el Pleno sigue un procedimiento reglado.

- **Regla General:** La mayoría de las decisiones se adoptan por mayoría absoluta de los votos emitidos.
- **Método de Votación:** El método habitual es a mano alzada. Si el resultado es dudoso, el Presidente puede optar por otros mecanismos, como la votación electrónica.
- **Quórum:** El quórum, es decir, el número mínimo de diputados que deben estar presentes para que la sesión sea válida, se alcanza cuando está presente al menos un tercio de los miembros del Parlamento. Sin embargo, la ausencia de quórum no impide la realización de ciertas tareas, como la aprobación del orden del día, el acta de la sesión anterior o la celebración de debates. Las votaciones son válidas con independencia del número de votantes, ya que su presencia no se verifica por defecto. No obstante, un mínimo de 40 diputados puede solicitar al Presidente que compruebe si se alcanza el quórum. Si no se cumple, la votación no puede celebrarse.

8. Clasificación Y Conclusión

Tipo de Órgano	Duración	Función Principal	Ejemplo / Caso Práctico
Comisión Permanente	Indefinida.	Trabajo legislativo preparatorio en un área política específica y recurrente.	Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI).
Comisión Temporal	Determinada .	Abordar un asunto concreto y específico que no encaja en las comisiones permanentes.	Comisión sobre la crisis financiera, económica y social.
Comisión de Investigación	Determinada .	Examinar infracciones o mala aplicación del Derecho de la Unión.	Comisión de Investigación sobre el caso "Pegasus".
Delegación Interparlamentaria	Permanente o ad hoc.	Mantener relaciones con parlamentos de terceros países.	Delegación para las Relaciones con América Latina (Eurolat).
Comisión Parlamentaria Mixta	Permanente (durante la asociación/negociación).	Supervisar acuerdos de asociación o negociaciones de adhesión con países candidatos.	Comisión Parlamentaria Mixta UE-Turquía.

8.1 Conclusión

En síntesis, el Parlamento Europeo es la institución que representa a los ciudadanos de la Unión. Sus características principales son:

- Es, junto con el Consejo, el órgano legislador de la Unión.
- Está compuesto por 705 diputados elegidos por sufragio universal directo, que se organizan en grupos políticos transnacionales.
- Su trabajo se prepara en comisiones especial



Tema 6: El Tribunal De Justicia De La UE

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se erige como el órgano jurisdiccional de la Unión, siendo una de sus siete instituciones. Su principal función consiste en garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Nótese que la existencia del TJUE es fundamental, pues la operatividad del ordenamiento de la Unión requiere de una autoridad competente para asegurar el cumplimiento de sus normas y la protección de los derechos conferidos a sus habitantes. Se advierte, además, la necesidad de evitar la confusión terminológica entre:

- **TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea):** La institución en sentido amplio, con sede en Luxemburgo.
- **Tribunal de Justicia:** Uno de los dos órganos que componen el TJUE.
- **TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos):** Perteneciente al Consejo de Europa, organización internacional distinta a la Unión Europea.

El TJUE desempeña dos funciones esenciales en el sistema de la Unión:

- **Enjuiciamiento de violaciones del Derecho de la Unión:** Vela por la correcta aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros.
- **Resolución de dudas interpretativas:** Resuelve las cuestiones prejudiciales formuladas por los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros.

La institución del TJUE se articula en torno a **dos órganos judiciales**, que operan como subtribunales:

- El Tribunal General
- El Tribunal de Justicia

El TJUE en su conjunto, y el Tribunal de Justicia en particular, cuentan con su propio Presidente. El Tribunal General, sin embargo, posee un Presidente distinto.

1. El Tribunal De Justicia

El Tribunal de Justicia (TJ) es el órgano de casación dentro del sistema TJUE y se constituye a partir de una serie de integrantes clave y unas reglas de funcionamiento específicas.

1.1 Composición Y Sujetos Protagonistas

El Tribunal de Justicia se integra por las siguientes figuras:

Sujeto	Función Principal	Rol en el Procedimiento	Advertencia para el Examen
Jueces	Resolver los litigios.	Votan las decisiones por mayoría.	Uno por cada Estado miembro (27).
Abogados Generales	Emitir conclusiones imparciales.	Presentan una opinión jurídica independiente sobre cada caso. El juez puede tenerla en cuenta, pero no está obligado.	No confundir con el abogado de parte. Actúan con imparcialidad e independencia.
Secretario Judicial	Funciones judiciales y administrativas.	Notifica documentos a las partes y gestiona la parte financiera del Tribunal.	

Nótese que los jueces adoptan las decisiones por mayoría, y, a diferencia del Derecho español, **no existen votos particulares**.

1.2 Funcionamiento Y Procedimiento

El Tribunal de Justicia opera según unas modalidades de trabajo que le permiten afrontar la diversidad de asuntos que conoce:

- **En Salas**
- **En Gran Sala**
- **En Pleno:** Reúne a los 27 jueces

El procedimiento se caracteriza por ser **gratuito para las partes**, si bien cabe la condena en costas . Generalmente, es **público** , salvo que el juez determine lo contrario por causa justificada . Al igual que en el Derecho procesal español, el proceso se desarrolla a partir de una **fase escrita y una fase oral** , donde las partes confrontan sus argumentos para que el juez proceda a su valoración .



2. Competencias Del Tribunal De Justicia

En el marco de este análisis introductorio, se destacan **dos de las principales competencias** del Tribunal de Justicia:

2.1 Cuestiones Prejudiciales (Arts. 267 TFUE)

La cuestión prejudicial es el mecanismo procesal por el cual un órgano jurisdiccional nacional (p. ej., un juez español) que está conociendo de un litigio, remite al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una pregunta relativa a la interpretación o validez del Derecho de la Unión (p. ej., de una directiva europea) para poder resolver el asunto que pende ante él.

En este caso, **el juez nacional está obligado a plantear al TJ estas preguntas**, si tiene dudas sobre el Derecho de la Unión Europea.

2.2 Recursos Por Incumplimiento

El Tribunal de Justicia conoce de los recursos que enjuician las violaciones del Derecho de la Unión Europea por parte de un Estado miembro. Este recurso tiene por objeto constatar si un Estado ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados de la Unión.

2.3 El Tribunal General

El Tribunal General (TG) es el otro órgano que integra el TJUE, constituyendo la primera instancia en la mayoría de los recursos directos interpuestos ante el Tribunal de Justicia.

3. Competencias Del Tribunal General

El Tribunal General conoce principalmente de **tres categorías de recursos**, que permiten diferenciar su rol respecto al Tribunal de Justicia:

Recursos Interpuestos Por Particulares

Conoce de los recursos que formulan las personas físicas o jurídicas de la Unión Europea contra actos u omisiones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Recursos De Anulación

Conoce de los recursos formulados por los países miembros contra la Comisión Europea.

Recursos De Responsabilidad Extracontractual

Conoce de los recursos que exigen responsabilidad patrimonial a la Unión Europea por algún daño causado.

3.1 Régimen De Impugnación

Es fundamental conocer el flujo de recursos que proceden contra las decisiones del Tribunal General, lo cual establece su posición jerárquica en el sistema TJUE:

- Contra las sentencias y autos dictados por el Tribunal General, cabe **recurso de casación**.
- El recurso de casación es resuelto por el **Tribunal de Justicia**.

4. Estructura Del TJUE (Para El Examen)

Órgano	Sede	Función	Vía de Impugnación
Tribunal General	Luxemburgo	Recursos directos de particulares, recursos de anulación (EE. MM. c. Comisión), responsabilidad extracontractual.	Recurso de Casación ante el Tribunal de Justicia.
Tribunal de Justicia	Luxemburgo	Recursos de Casación, Cuestiones Prejudiciales, Recursos por Incumplimiento.	<u>Máxima Instancia (No hay impugnación).</u>

4.1 Figuras Clave En El TJ (No Confundir)

Abogado General (TJUE) Emite opinión jurídica independiente e imparcial.	Abogado De Parte Representa los intereses de una de las partes.	Tribunal De Justicia (TJ) Órgano de casación y prejudicial.
TJUE (Institución) Conjunto de todos los tribunales (TJ y TG).	TEDH (Consejo De Europa) <u>No pertenece a la UE.</u>	

4.2 Reglas Innegociables En El TJ (Claves Para El Examen)

Gratuidad Sí (cabe condena en costas).	Votos Particulares <u>No existen.</u>
Decisiones Por mayoría.	Procedimiento Oral y Escrito.

Tema 7: El Tribunal De Cuentas

El ingente patrimonio de la Unión Europea y los elevados gastos que las instituciones acometen para el desarrollo de su labor exigen un control riguroso. La institución encargada de esta fiscalización, esencial para evitar la insensatez en el gasto, es el **Tribunal de Cuentas de la Unión Europea**.

1. Concepto Y Naturaleza Jurídica

El Tribunal de Cuentas (TC) ostenta la función de **controlar las cuentas de la Unión Europea**, lo que implica la fiscalización de sus ingresos y sus gastos.

No obstante su denominación, **nótese que** esta institución **carence de cualquier función jurisdiccional**, limitándose a ejercer el control económico de la Unión.

2. Composición Y Nombramiento

Los miembros del Tribunal de Cuentas **no son jueces**, sino expertos en control financiero.

1. **Integrantes:** Se compone de un integrante por cada Estado miembro.
2. **Nombramiento:** El nombramiento recae en el **Consejo**, que elige a los miembros entre **Personas de Reconocido Prestigio**.
3. **Mandato:** Los miembros son nombrados por un periodo de **seis años**.
4. **Presidente:** Los propios miembros eligen al Presidente de la institución por un mandato de **tres años**, renovable.
5. **Personal de Apoyo:** La institución cuenta con un Secretario que asiste en las tareas administrativas.

ADVERTENCIA (Principio de Actuación): Si bien los integrantes pertenecen a los países miembros de la Unión Europea, tienen el deber de actuar con **total imparcialidad y siempre en favor de los intereses de la Unión.**

3. Ejecución Y Publicidad Del Trabajo

El Tribunal de Cuentas no restringe su labor a su sede. Sus funcionarios visitan *in situ* obras o proyectos financiados con dinero de la Unión para verificar la inversión.

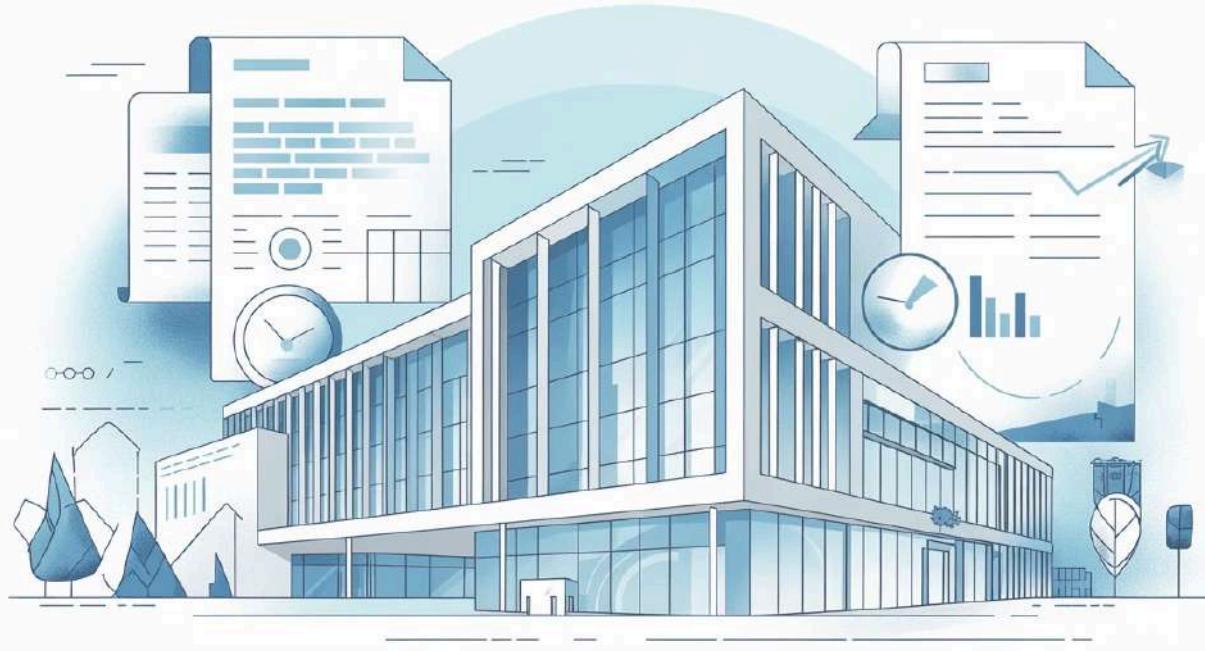
El resultado de su labor se plasma en un informe anual:

1. **Contenido:** El informe contiene observaciones sobre las cuentas y los gastos de las instituciones.
2. **Destinatario y Respuesta:** El Tribunal remite dicho informe a las instituciones, las cuales deben responder a los comentarios vertidos.
3. **Publicidad:** El informe, junto con las respuestas de las instituciones, se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea, análogo al Boletín Oficial del Estado (BOE) en España.

4. Estructura Y Composición Del Tribunal De Cuentas (Clave Para El Examen)

Elemento	Característica	Propósito
Naturaleza	Institución de Control Económico	Fiscalizar ingresos y gastos; carece de función jurisdiccional.
Miembros	1 por Estado Miembro	Expertos en control financiero; de reconocido prestigio.
Nombramiento	Por el Consejo	Actuación imparcial en favor de la Unión.
Mandato (Miembros)	6 años	[por completar]
Mandato (Presidente)	3 años (renovable)	[por completar]

5. Flujo De Trabajo Y Publicidad (Procedimiento Anual)



Tema 8: El Banco Central Europeo

La institución europea encargada de controlar la emisión de moneda y de mantener la estabilidad económica es el Banco Central Europeo (BCE).

El BCE, última institución a considerar, tiene dos funciones esenciales y actúa como la autoridad monetaria central de la Unión.

1. Funciones Del Banco Central Europeo (BCE)

El BCE desempeña dos funciones principales, las cuales definen su rol como garante de la política monetaria y económica en la UE:



Mantenimiento De La Estabilidad De Precios

Su trabajo más importante es mantener la estabilidad de precios dentro de todos los países de la Unión Europea. Un ejemplo de esto es su labor para contener la inflación (el incremento de precios) en toda la UE.



Autorización De Emisión De Moneda

Una de sus funciones concretas más importantes es autorizar que se ponga más dinero en circulación.



Apoyo A Políticas Económicas

Su segunda función principal es apoyar las políticas económicas generales dictadas por el resto de instituciones de la Unión.

2. Jerarquía Y Estructuras Monetarias

El BCE se relaciona con los bancos centrales nacionales (BCN) en dos estructuras distintas, sobre las cuales ejerce una clara superioridad jerárquica:

2.1 El Sistema Europeo De Bancos Centrales (SEBC)

Está formado por los bancos centrales de todos los 27 países miembros de la Unión, independientemente de la moneda que utilicen.

Ejemplo de países en la UE que no usan el euro y tienen su moneda propia son **Dinamarca, Hungría o Polonia**.

3. El Eurosistema Y Control Jurisdiccional

El Eurosistema está formado solo por los bancos centrales de los estados miembros que usan el euro.

El BCE trabaja tanto con el SEBC como con el Eurosistema.

3.1 Superioridad Jerárquica Y Cumplimiento

El BCE es jerárquicamente superior a estos bancos centrales, tanto si usan el euro como si no.

Los BCN tienen que obedecer sus indicaciones.

En caso de incumplir alguna obligación (por ejemplo, si el Banco Central de Italia incumple una decisión adoptada por el BCE y está obligado a cumplirla), **el BCE puede llevarlos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incumplimiento del derecho de la Unión.**

3.2 Control Jurisdiccional

A pesar de su autoridad, el Banco Central Europeo no es intocable.

Es posible presentar recurso contra sus actos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El BCE, por lo tanto, responde legalmente en su actividad ante el TJUE.

Tema 9: Otros Órganos De La UE

Los órganos consultivos se definen por su función de ser consultados por las instituciones de la Unión sobre materias específicas. Estos son el Comité de las Regiones (CdR) y el Comité Económico y Social (CES).

1. El Comité De Las Regiones (CdR)

El CdR constituye una excepción a la regla general de que en la Unión Europea solo participan los Estados miembros, y no sus entidades subestatales (como las comunidades autónomas y municipios en España, o los Landers en Alemania). A mayor abundamiento, el CdR es el único órgano en el que las entidades subestatales pueden participar directamente en la Unión Europea.

1.1 Composición Y Estructura

El Comité de las Regiones está compuesto por **350 miembros**, los cuales cumplen con el siguiente perfil y distribución:

- **Miembros:** Son representantes políticos de los entes subestatales de un país miembro o personas que, por su cargo, responden ante una asamblea (como un parlamento autonómico). Un ejemplo es el representante de Castilla y León, que es el presidente de dicha comunidad (Alfonso Fernández Mañueco).
- **Representación Nacional:** El número de representantes de cada país se calcula en base a la cantidad de población del Estado miembro. A modo de ejemplo, España tiene 21 representantes, mientras que Malta solo tiene 5.
- **Distribución Española:** De los 21 representantes de España, 17 de ellos representan a todas las comunidades autónomas y 4 a todos los municipios.

2. Organización Y Función Del CdR

2.1 Organización Interna

Los miembros se organizan por delegaciones nacionales y pueden formar grupos políticos en base a su ideología. El órgano trabaja en **Pleno (o Asamblea)** y en **Comisiones**, donde estas últimas preparan el trabajo para el Pleno.

2.2 Función Y Dictámenes

La función del CdR es participar en los procesos legislativos de la Unión Europea. Su principal herramienta de participación es el **dictamen**, que sirve para que las entidades subestatales puedan dar su voto en los procesos legislativos.

Dictamen Preceptivo

Es el dictamen que se emite cuando se lo pide el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.

Dictamen Facultativo

Es el dictamen que se emite sin solicitud previa (voluntariamente).

Temática: La temática de los dictámenes es variada, cubriendo asuntos como los fondos estructurales, la aplicación del Fondo Europeo de desarrollo regional o el medioambiente.

Intereses Regionales: En los supuestos en los que el Comité Económico y Social emita un dictamen, el Comité de las Regiones puede emitir otro si hay intereses regionales en juego.

- Advertencia pro examine (Clave para el examen):** Las instituciones consultantes están únicamente obligadas a pedir el dictamen (y solo en ciertos supuestos), pero no están obligadas a seguirlo ni hacerle caso.

3. El Comité Económico Y Social (CES)

El CES tiene muchas similitudes con el CdR, siendo su principal cometido dar voz a representantes de la sociedad civil organizada e ir más allá de la política, pues son ellos quienes se ven afectados principalmente por la legislación de la Unión.

3.1 Composición Y Organización Del CES

El Comité Económico y Social está compuesto por:

- Organizaciones de empresarios.
- Organizaciones de trabajadores.
- Otros sectores que representan a la sociedad civil, sobre todo del ámbito profesional, socioeconómico y cultural.

Número de Miembros: Tiene el mismo número de miembros que el Comité de las Regiones (350).

Representación Nacional: El número de representantes de los países se calcula en base a su población (España tiene 21 representantes y Luxemburgo solo 5).

3.2 Organización Por Intereses Y Funcionamiento

A diferencia del CdR, los miembros del CES no se organizan en grupos nacionales, sino en **grupos de interés**, en función de su procedencia profesional o social.



Grupo De Empresarios
Representantes del sector
empresarial



Grupo De
Trabajadores
Representantes de
organizaciones laborales



Sociedad Civil
Organizada
Componentes de diversos
sectores sociales

Grupos Mínimos: El reglamento establece la existencia de tres grupos mínimos: el de trabajadores, el de empresarios y el de componentes de la sociedad civil organizada. No obstante, los miembros pueden juntarse en más grupos de interés (p. ej., un empresario textil de Alemania y uno de España).

Funcionamiento: El CES actúa en el Pleno, que es quien emite finalmente el dictamen, y en secciones especializadas (seis), que elaboran informes sobre el dictamen solicitado.

4. Función Del CES Y Órganos No Consultivos

4.1 Función Y Plazos Del Dictamen

El CES también participa en el proceso legislativo de la Unión Europea a petición de las instituciones (Parlamento, Consejo o Comisión) [preceptivo], con la finalidad de dar voz a la sociedad civil.

Obligación de Consulta: Las tres instituciones piden a este órgano un dictamen cuando el proceso legislativo en cuestión afecte asuntos como la ciudadanía de la Unión Europea, la libre circulación de trabajadores o la agricultura.

Fuerza del Dictamen: Al igual que en el CdR, las instituciones consultantes no tienen por qué cumplir el dictamen, solo están obligadas a pedírselo en ciertos casos.

Plazos: La institución solicitante puede fijar un plazo para que el CES emita su dictamen. Si llegada la fecha el CES aún no lo ha elaborado, se podrá continuar el proceso legislativo sin él.

- Advertencia pro examine (Clave para el examen):** La importancia de estos órganos radica en que son lo que más se suele preguntar en examen por su función de dar voz a las entidades subestatales y la sociedad civil.

4.2 Órganos No Consultivos De La Unión Europea

Los órganos no consultivos tienen otro tipo de funciones, no limitadas a la emisión de dictámenes. Si bien existen varios (Banco Europeo de Inversiones, agencias europeas, Supervisor Europeo de Protección de Datos, etc.), se abordarán únicamente el Defensor del Pueblo y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

5. Defensor Del Pueblo Y Servicio Europeo

5.1 El Defensor Del Pueblo Europeo

El Defensor del Pueblo es una figura que existe también en el Derecho español y se encarga de recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano o persona jurídica de la Unión Europea sobre el mal funcionamiento en el trabajo de las instituciones y los órganos de la Unión.

Función: Si el Defensor considera necesaria una investigación tras recibir una queja (p. ej., por la no difusión de una información que debería ser pública), la abrirá.

Excepción de Competencia: No admite quejas contra el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Nombramiento: Se nombra cada cinco años, coincidiendo con las elecciones al Parlamento Europeo. Los diputados votan a los candidatos.

Requisitos: El cargo solo puede ser ocupado por nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Debe ofrecer garantías de independencia en su trabajo y no puede obedecer órdenes de ningún gobierno u organismo.

Informe: Remite un informe anual al Parlamento Europeo en el que resume su trabajo y puede añadir recomendaciones.



5.2 El Servicio Europeo De Acción Exterior (SEAE)

El SEAE, también denominado **Diplomacia Europea**, se encarga de las relaciones internacionales de la Unión con países extranjeros, organizaciones internacionales o con territorios y grupos de personas ajenos a los países de la Unión Europea.

Jefatura: Su máximo jefe es el Alto Representante de la Unión (actualmente, Josep Borrell), el cual es equiparable al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

Despliegue: El SEAE cuenta con embajadas físicas en cinco continentes.

- ❑ **Advertencia:** Es imperativo no confundir la red de embajadas de la Unión Europea con la red de embajadas que mantiene cada país miembro de forma individual.



BLOQUE 3

Pertenencia a la UE y ciudadanía europea. ¿Qué conlleva ser miembro de la Unión Europea?

Tema 1: Bases Constitucionales de la Pertenencia a la UE

La integración de España en la Unión Europea exige una base constitucional que autorice la transferencia del ejercicio de competencias soberanas a una entidad supranacional.

1. La Habilitación Constitucional Para la Integración Europea

La integración de España en la Unión Europea, como en cualquier otro Estado de Derecho, exige una base constitucional que autorice la transferencia del ejercicio de competencias soberanas a una entidad supranacional. En el ordenamiento jurídico español, dicha habilitación se articula a través del **artículo 93 de la Constitución Española (CE)**.

Este precepto fundamental establece que, mediante **ley orgánica**, se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Nótese que el empleo de la ley orgánica no es baladí, pues su aprobación requiere una mayoría cualificada en las Cortes Generales, reflejando así la trascendencia de la decisión de ceder el ejercicio de parcelas de soberanía.

Conviene precisar que el art. 93 CE no fue diseñado exclusivamente para la adhesión a las entonces Comunidades Europeas. Su redacción, de carácter general, ha permitido que España se integre en otras organizaciones internacionales de gran calado, como es el caso de la **Corte Penal Internacional**. Sin embargo, su aplicación más significativa ha sido, sin duda, la que posibilitó la incorporación de España a la actual Unión Europea.

A mayor abundamiento, este artículo consagra el criterio de atribución como fundamento de las competencias de la Unión. Esto significa que la UE solo puede ejercer aquellas competencias que los Estados miembros le han cedido expresamente a través de los Tratados, operando siempre dentro de los límites de dichas atribuciones.

2. Naturaleza y Alcance de la Cesión de Competencias

Es de capital importancia comprender la naturaleza jurídica de la transferencia de poder que ampara el art. 93 CE. No se trata de una renuncia a la soberanía, sino de una cesión de su ejercicio.

El Criterio de Atribución y la Titularidad de la Soberanía

El pueblo español conserva íntegramente la titularidad de su soberanía. Las competencias ejercidas por la Unión Europea se ejercen a título de cesión, lo que implica que la titularidad de dichas competencias permanece en el Estado español.

Poder Derivado de la Unión

La Unión, por tanto, no es soberana en origen, sino que su poder emana de la voluntad soberana de los Estados miembros, que son los "dueños de los Tratados".

Distinción Crucial

Mientras el ejercicio se transfiere y se ejerce de forma conjunta en el marco de la Unión, la titularidad es irrenunciable y reside en el Estado, que, en última instancia, podría recuperarla.

2.1 Esquema 1: Elementos Clave del Artículo 93 CE

Instrumento	Ley Orgánica.	Requiere mayoría absoluta del Congreso. Refleja la trascendencia del acto.
Objeto	Atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.	No se cede la titularidad, solo el ejercicio.
Destinatario	Una organización o institución internacional.	Ejemplos clave: Unión Europea, Corte Penal Internacional.
Efecto	Habilita la integración de España en estructuras supranacionales sin reformar la Constitución para cada cesión.	Consagra el principio de atribución de competencias.

3. El Mecanismo de Recuperación de Competencias

Si la titularidad de las competencias reside en el Estado, surge la pregunta de cómo podría este recuperarlas. **No es posible una recuperación selectiva.** Por ejemplo, España no podría decidir unilateralmente recuperar la competencia en materia de Política Agrícola Común (PAC) y mantener la cesión en el resto de ámbitos. Tal acción contravendría principios estructurales de la Unión, como el **principio de igualdad de los Estados miembros**, que exige que todos tengan los mismos derechos y obligaciones.

Por consiguiente, el único mecanismo habilitado para la recuperación íntegra de las competencias cedidas es el **procedimiento de retirada voluntaria de la Unión**, regulado en el **artículo 50 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**. La salida de la Unión es la única vía para que un Estado miembro deje de estar vinculado por el Derecho de la Unión y recupere el ejercicio pleno de todas sus competencias.

3.1 Esquema 2: Comparativa entre Cesión y Recuperación de Competencias

Fundamento Jurídico	Art. 93 CE	Art. 50 TFUE
Naturaleza	Parcial y selectiva (se ceden competencias específicas).	Total y unitaria (se recuperan todas a la vez).
Efecto	Integración en la Unión Europea.	Retirada de la Unión Europea.
Reversibilidad	Reversible, pero de forma conjunta, no individualmente por competencia.	Es el acto de reversión de la cesión original.

4. Los Límites Implícitos a la Cesión de Competencias

Aunque la redacción del art. 93 CE no establece límites explícitos a la cesión, la doctrina y la jurisprudencia constitucional han consolidado la existencia de una serie de límites implícitos o materiales que no pueden ser transferidos. Estos límites constituyen el núcleo irredimible de la soberanía nacional y la identidad constitucional del Estado. En concreto, no se puede ceder:

La Soberanía del Estado en Sí Misma

Solo se cede el ejercicio de competencias, no la soberanía fundamental que reside en el pueblo español.

Las Estructuras Constitucionales Básicas

No se puede transferir el poder de alterar la forma de gobierno, la estructura territorial o los pilares del Estado de Derecho.

El Sistema de Valores y Principios Fundamentales

Los derechos fundamentales y los valores superiores del ordenamiento (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) son un límite infranqueable.

La Reforma de la Constitución

La potestad de reformar la Carta Magna es exclusiva del poder constituyente derivado y está rígidamente regulada en el Título X de la Constitución. No puede ser cedida ni alterada por el Derecho de la Unión.

5. El Control del Tribunal Constitucional Como Salvaguarda

Para garantizar el respeto a estos límites, el **Tribunal Constitucional** se ha reservado una **potestad de intervención de emergencia**. Esto significa que, ante una hipotética evolución del Derecho de la Unión que resultara frontalmente contraria a los principios y valores esenciales de la Constitución Española, el Tribunal podría actuar como última salvaguarda de la supremacía constitucional, declarando la inaplicabilidad de dicha norma europea en el territorio nacional.

- Con todo, esta es una cláusula de salvaguarda de carácter excepcional, concebida para escenarios de conflicto constitucional extremo.



Tema 2: La Pertenencia A La UE Y Sus Consecuencias Sobre Las Fuentes Del Derecho

1. El Encaje Del Derecho De La Unión En El Sistema Español De Fuentes

La pertenencia de España a la Unión Europea suscita una de las cuestiones más complejas y relevantes del Derecho constitucional y del Derecho de la Unión: la articulación de dos ordenamientos jurídicos, el nacional y el europeo, en un único sistema coherente.



Esta integración ha modificado profundamente el sistema constitucional de fuentes del Derecho, requiriendo una labor interpretativa constante tanto por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como del Tribunal Constitucional español.

Para comprender la magnitud del desafío, conviene recordar el sistema de fuentes tradicional del ordenamiento español, recogido en el artículo 1.1 del Código Civil, que establece una tríada clásica: **la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.** Sin embargo, los instrumentos normativos de la Unión Europea, como los Reglamentos o las Directivas, no encajan formalmente en ninguna de estas categorías. Surge, por tanto, la pregunta fundamental: **¿qué lugar ocupa el Derecho de la Unión en la jerarquía normativa española?**

La primera premisa a establecer es que el Derecho de la Unión Europea forma parte integrante del ordenamiento jurídico español. No obstante, es crucial subrayar que sus normas no ostentan rango constitucional. Esto implica que una infracción del Derecho europeo por parte de una norma interna, ya sea estatal o autonómica, no constituye, per se, una vulneración del artículo 93 de la Constitución Española (CE). Dicho de otro modo, una incompatibilidad entre el Derecho nacional y el europeo no es, en principio, un conflicto de constitucionalidad que deba ser dirimido por el Tribunal Constitucional, sino una cuestión de aplicabilidad normativa que se resuelve a través de otros principios.

2. El Principio De Primacía Del Derecho De La Unión

Desde el momento en que España ratificó su Tratado de Adhesión, aceptó el acervo comunitario, incluido un principio de naturaleza jurisprudencial pero de carácter estructural: **el principio de primacía**. Este principio, consolidado por el TJUE desde la célebre sentencia Costa c. ENEL (1964), establece que el Derecho de la Unión prevalece sobre el Derecho de los Estados miembros en caso de conflicto. En consecuencia, la normativa europea debe aplicarse preferentemente sobre cualquier norma nacional que la contradiga, con independencia de su rango o fecha de promulgación.

Esta primacía, sin embargo, genera una tensión evidente con el pilar fundamental de nuestro sistema constitucional: **la supremacía de la Constitución**. Si la Constitución es la norma suprema del Estado, ¿cómo puede una norma europea prevalecer sobre una ley nacional que emana de la soberanía popular representada en las Cortes Generales?

El Tribunal Constitucional ha abordado esta cuestión, aclarando que la primacía del Derecho de la Unión no colisiona con la supremacía de la Constitución. La clave de esta compatibilidad reside en que ambos principios operan en órdenes distintos y con fundamentos diferentes. La primacía es un principio de aplicación del Derecho válido, circunscrito a los ámbitos competenciales que los Estados han cedido a la Unión, mientras que la supremacía es un principio de validez estructural que informa la totalidad del ordenamiento jurídico español.

3. Distinción Conceptual Entre Primacía Y Supremacía

Para evitar confusiones, es fundamental delimitar con rigor técnico las diferencias entre ambos principios, tal y como ha perfilado la jurisprudencia constitucional.

La supremacía es un principio de validez que se fundamenta en la jerarquía normativa. La Constitución ocupa la cúspide del ordenamiento jurídico, de modo que cualquier norma inferior (ley, reglamento) que la contradiga es inválida y, por tanto, debe ser expulsada del sistema mediante los procedimientos de control de constitucionalidad. Una ley contraria a un derecho fundamental no es meramente inaplicada, sino declarada nula.

La primacía, en cambio, es un principio de aplicabilidad que no se basa en la jerarquía, sino en la distribución de competencias. En las materias cedidas a la Unión, la norma europea tiene la capacidad de desplazar a la norma nacional contradictoria, que deviene inaplicable para el caso concreto. Nótese que la norma nacional no se declara inválida ni se expulsa del ordenamiento; simplemente, el juez nacional está obligado a no aplicarla y a resolver el litigio conforme a la norma europea.



3.1 Esquema 1: Comparativa Entre Supremacía Y Primacía

Criterio	Supremacía (Constitución)	Primacía (Derecho de la Unión)
Fundamento	Jerarquía normativa. La Constitución es la norma superior.	Distribución de competencias. Prevalece la norma del ámbito cedido.
Efecto	Invalidez. La norma inferior contraria es nula y se expulsa del ordenamiento.	Inaplicación / Desplazamiento. La norma nacional contradictoria no se aplica al caso concreto, pero sigue siendo válida.
Ámbito	Todo el ordenamiento jurídico nacional.	Únicamente en las materias cuya competencia ha sido cedida a la UE.
Lógica	Relación vertical entre normas de distinto rango.	Relación de competencia entre ordenamientos distintos pero integrados.

A modo de ejemplo, si una ley orgánica española contradijese un derecho fundamental reconocido en la CE, el Tribunal Constitucional la declararía inválida. Por el contrario, si una ley española permitiera una técnica de extracción petrolera como el fracking, y una Directiva europea la prohibiera expresamente en el marco de la política medioambiental (competencia compartida), el juez español, en virtud del principio de primacía, debería inaplicar la ley nacional y aplicar la Directiva. **La ley española seguiría formalmente en vigor, pero sin efectos prácticos en ese supuesto.**

4. Relevancia Constitucional Indirecta De La Primacía

Aunque un conflicto entre el Derecho nacional y el europeo no es, como se ha dicho, una cuestión de inconstitucionalidad directa, su incorrecta resolución sí puede tener consecuencias en el plano de los derechos fundamentales.

En efecto, si un órgano judicial español inaplica indebidamente el Derecho de la Unión, vulnerando con ello el principio de primacía, podría estar infringiendo el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución. El derecho a obtener una resolución fundada en Derecho implica la correcta aplicación del ordenamiento jurídico vigente, del cual forma parte el Derecho de la Unión.

Por esta vía indirecta, el Tribunal Constitucional se erige en garante del cumplimiento del principio de primacía por parte de los tribunales ordinarios. No juzga la compatibilidad de la ley nacional con la europea, pero sí vela por que los jueces apliquen el sistema de fuentes de manera correcta, protegiendo así el derecho fundamental de los ciudadanos a una decisión judicial conforme al Derecho aplicable.

5. Influencia De La Unión Europea En La Organización Territorial Del Estado

La integración europea no solo ha repercutido en el sistema de fuentes, sino también en la organización territorial del Estado. Los intereses de las Comunidades Autónomas encuentran una vía de representación en las instituciones europeas, principalmente a través del **Comité de las Regiones**, un órgano consultivo que canaliza la voz de los entes regionales y locales.

Sin embargo, la aportación más tangible de la Unión a la cohesión territorial en España se ha materializado a través de los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos**, y muy especialmente el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**.



Regulados en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los fondos FEDER tienen como objetivo principal **contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión**, apoyando el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas.

España ha sido históricamente uno de los principales países receptores de estos fondos, que han financiado innumerables infraestructuras (carreteras, ferrocarriles), proyectos de innovación, transición digital y sostenibilidad medioambiental en todo el territorio. La presencia de la cofinanciación europea es visible en la cartelería de obras públicas a lo largo de toda la geografía española, evidenciando el impacto directo de la Unión en la mejora de la cohesión económica, social y territorial.

5.1 Esquema 2: El Fondo Europeo De Desarrollo Regional (FEDER)

Aspecto	Descripción	Importancia para el examen
Base Jurídica	Arts. 174-178 TFUE.	Marco normativo de la política de cohesión de la UE.
Objetivo Principal	Corregir los desequilibrios regionales y fomentar el desarrollo de las regiones menos favorecidas.	Es el instrumento clave de la solidaridad y cohesión territorial europea.
Ámbitos de Actuación	- Infraestructuras - Innovación e investigación - Transición digital - Pymes - Economía baja en carbono y medio ambiente	Financia una amplia gama de proyectos que impulsan la convergencia económica.
Impacto en España	Ha sido un receptor principal, financiando proyectos clave para la modernización y la cohesión territorial del país.	Evidencia tangible de los beneficios de la pertenencia a la UE en la vida cotidiana.

Tema 3: Ciudadanía Europea

La ciudadanía de la Unión constituye uno de los pilares fundamentales del proceso de integración europea y un estatuto jurídico de capital importancia para el estudio del Derecho de la Unión. Su relevancia es tal que su análisis es materia recurrente en la evaluación de la asignatura.

1. Concepto, Origen Y Naturaleza De La Ciudadanía De La Unión

El concepto fue introducido formalmente por el Tratado de Maastricht (1992), a instancias de una propuesta española, con la finalidad de superar la dimensión puramente económica de las Comunidades y crear un vínculo político directo entre los ciudadanos y la nueva Unión Europea.

La configuración de este estatuto se rige por una premisa fundamental: será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. De esta definición se desprenden sus dos características esenciales. En primer lugar, **la ciudadanía de la Unión es de carácter accesorio y derivado**, pues su adquisición está indisolublemente ligada a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro. No existe una vía de acceso directo a la ciudadanía europea; es una consecuencia jurídica automática de la nacionalidad de un país de la Unión.

En segundo lugar, se trata de **una ciudadanía que se añade y no sustituye a la nacionalidad estatal**. Cada individuo conserva su nacionalidad de origen, a la que se suma este nuevo estatuto supranacional, ampliando su esfera de derechos. A mayor abundamiento, la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro comporta, de manera inexorable, la pérdida de la ciudadanía de la Unión.

La creación de la ciudadanía europea supuso un punto de inflexión con dos consecuencias trascendentales. Por un lado, rompió el paradigma económico que había caracterizado la construcción europea hasta la fecha. Si hasta entonces los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario se vinculaban principalmente a la condición de "trabajador" o "agente económico", la ciudadanía introdujo una nueva categoría de derechos de naturaleza eminentemente política.



Por otro lado, dio lugar al **nacimiento de una institución jurídica novedosa: un conjunto de derechos supranacionales que se ejercen fuera de todo vínculo nacional directo**. Se configura así un estatuto del ciudadano que trasciende las fronteras estatales y lo conecta directamente con la esfera pública europea.

2. Contenido Del Estatuto De La Ciudadanía: Derechos Fundamentales

El conjunto de derechos y deberes que conforman el estatuto de la ciudadanía se encuentra principalmente recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A efectos sistemáticos, los derechos más relevantes que se derivan de este estatuto son los siguientes:



Libre Circulación Y Residencia

El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.



No Discriminación

El principio de no discriminación por razón de nacionalidad.



Participación Política

Los derechos de participación política en el lugar de residencia.

Relación Con Instituciones

El derecho a dirigirse a las instituciones y autoridades de la Unión.

Derecho De Petición

El derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

Defensor Del Pueblo

El derecho a presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo.

Buena Administración

El derecho a una buena administración y el derecho de acceso a los documentos de la Unión.

El carácter abierto y evolutivo de los derechos asociados a la ciudadanía.

A continuación, se procede al análisis pormenorizado de los más destacados.

3. Libre Circulación, Residencia Y Principio De No Discriminación



El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, consagrado en el artículo 21.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), es la manifestación más tangible de la ciudadanía. Cualquier ciudadano de la Unión tiene la potestad de establecerse en otro Estado miembro sin necesidad de justificaciones laborales o económicas.

Conviene precisar que este derecho no es absoluto. La propia normativa europea contempla la posibilidad de que los Estados miembros impongan limitaciones a su ejercicio, si bien estas deben estar fundadas exclusivamente en razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

Estrechamente vinculado al anterior, **el principio de no discriminación por razón de nacionalidad opera como una cláusula general que informa el resto de derechos.** Impone a los Estados miembros la obligación de dispensar a los ciudadanos de otros países de la Unión el mismo trato que a sus propios nacionales en el ámbito de aplicación de los Tratados. Este principio prohíbe cualquier perjuicio o trato desfavorable basado en la nacionalidad.

Nótese, sin embargo, que este principio también admite excepciones. La más significativa es la relativa al acceso a la función pública ligada a ámbitos de soberanía. Los Estados pueden reservar para sus nacionales aquellos puestos en la Administración que impliquen el ejercicio del poder público y la salvaguarda de los intereses generales del Estado, como pueden ser altos cargos del poder ejecutivo, la judicatura o las fuerzas armadas.



4. Derechos De Participación Política

La ciudadanía europea dota al individuo de una dimensión política activa que se materializa en tres derechos fundamentales:

01

Derecho De Sufragio Activo Y Pasivo En Las Elecciones Municipales

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no es nacional tiene derecho a votar y a ser elegido en las elecciones municipales de su lugar de residencia, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

02

Derecho De Sufragio Activo Y Pasivo En Las Elecciones Al Parlamento Europeo

De igual modo, puede votar y presentarse como candidato a las elecciones al Parlamento Europeo en su Estado de residencia.

03

Derecho De Iniciativa Legislativa Ciudadana (ILC)

Un mínimo de un millón de ciudadanos, procedentes de un número significativo de Estados miembros, puede invitar a la Comisión Europea a que presente una propuesta legislativa sobre una materia de competencia de la Unión. Este mecanismo, similar a la iniciativa legislativa popular de ordenamientos como el español, fomenta la participación directa de la ciudadanía en la agenda política europea.

Para el ejercicio del derecho de sufragio, es requisito indispensable que el ciudadano se inscriba previamente en el censo electoral correspondiente del Estado de residencia.

4.1 Esquema 1: Derechos Clave De La Ciudadanía Europea

Derecho	Contenido Esencial	Entidad Garante Principal
Libre Circulación y Residencia	Derecho a moverse y vivir en cualquier Estado miembro.	Estados miembros.
No Discriminación	Prohibición de trato desigual por razón de nacionalidad.	Estados miembros.
Participación Política Municipal y Europea	Derecho a votar y ser candidato en el lugar de residencia.	Estados miembros.
Iniciativa Legislativa Ciudadana	Posibilidad de proponer legislación a la Comisión Europea.	Unión Europea (Comisión).
Relación con Instituciones UE	Peticiones al Parlamento, reclamaciones al Defensor del Pueblo, acceso a documentos, buena administración.	Unión Europea (sus instituciones).

5. Derechos En La Relación Con Las Instituciones De La Unión

A diferencia de los derechos anteriores, cuya garantía recae principalmente en los Estados miembros, existe un segundo bloque de derechos cuyo cumplimiento incumbe directamente a las instituciones de la Unión. El objetivo de estos es reforzar el vínculo democrático y la transparencia entre los ciudadanos y la administración europea. Entre ellos destacan:



- El derecho a dirigirse a las instituciones en cualquiera de las lenguas oficiales y a recibir una respuesta en esa misma lengua.
- El derecho de petición ante el Parlamento Europeo sobre asuntos de competencia de la Unión.
- El derecho a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo por casos de mala administración de las instituciones.
- El derecho a una buena administración.
- El derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

6. El Carácter Abierto De La Ciudadanía Y Su Pérdida

Los derechos enumerados no constituyen un catálogo cerrado. Los Tratados reconocen el carácter abierto y evolutivo de la ciudadanía, encomendando a la Comisión Europea la elaboración de un informe trienal sobre su aplicación y abriendo la puerta a la creación de nuevos derechos en función de las necesidades futuras.

En lo que respecta a la pérdida del estatuto, esta se produce, como se indicó, por la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro. Sin embargo, **los Estados no tienen una potestad absoluta para regular la adquisición y pérdida de su nacionalidad.** El TJUE ha establecido que, cuando dicha decisión implique la privación de la ciudadanía de la Unión, la normativa nacional debe ejercerse respetando los principios del Derecho europeo, especialmente el de proporcionalidad. **La jurisprudencia del TJUE ha perfilado esta limitación en casos paradigmáticos como Rottmann y Ruiz Zambrano.**



Esquema 2: Jurisprudencia Del TJUE Sobre La Pérdida De La Ciudadanía

Caso	Supuesto De Hecho	Cuestión Jurídica	Decisión Del TJUE (Ratio Decidendi)
Caso Rottmann	Un ciudadano austriaco adquiere la nacionalidad alemana mediante fraude (ocultando un procedimiento penal en su contra en Austria). Austria le retira su nacionalidad y Alemania se dispone a hacer lo propio, convirtiéndolo en apátrida.	¿Puede un Estado miembro retirar su nacionalidad, adquirida fraudulentamente, si ello comporta la pérdida de la ciudadanía de la UE y la apatridia?	SÍ. Un Estado puede retirar la nacionalidad obtenida mediante fraude, incluso si ello conduce a la apatridia y a la pérdida de la ciudadanía de la UE, siempre que la decisión respete el principio de proporcionalidad, ponderando la gravedad de la conducta del individuo frente a las consecuencias de la pérdida de sus derechos.
Caso Ruiz Zambrano	Un ciudadano colombiano, cuya solicitud de asilo en Bélgica es denegada, tiene dos hijos en territorio belga que adquieren la nacionalidad de este país. Bélgica ordena la expulsión del padre.	¿Puede un Estado miembro expulsar a un nacional de un tercer país si ello obliga a sus hijos, ciudadanos de la Unión, a abandonar el territorio de la UE?	NO. Expulsar al progenitor privaría a sus hijos, ciudadanos de la Unión, del disfrute efectivo del núcleo esencial de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadanos europeos, al obligarles de facto a abandonar el territorio de la Unión. El Derecho de la Unión se opone a tal medida.

Tema 4: Carta de los Derechos Fundamentales de la UE I

1. Origen, valor jurídico y estructura de la Carta

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta o CDFUE) constituye una pieza angular del ordenamiento jurídico de la Unión y un tema de capital importancia en el estudio de esta disciplina. Su génesis se enmarca en el proceso de profundización de la dimensión política y ciudadana de la Unión, culminando con su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, junto con el Tratado de Lisboa, tras el fallido intento de aprobar un Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa.

La cuestión fundamental que suscita este texto normativo es la de su valor jurídico. Para determinarlo, es menester acudir al artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE). Dicho precepto establece que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta, "**la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados**". Con esta declaración, se eleva la Carta al máximo rango normativo del sistema, integrándola en el Derecho originario de la Unión Europea.

En cuanto a su contenido y estructura, **la Carta se compone de un preámbulo y 54 artículos, sistemáticamente organizados en siete títulos.** Cada título agrupa un conjunto de derechos y principios en torno a un valor fundamental, conformando una arquitectura coherente y moderna de protección de la persona. Nótese que esta estructura es un elemento clave para el examen.

Esquema 1: Estructura de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

Título I	Dignidad	Derechos inherentes a la condición humana, como el derecho a la vida y la prohibición de la tortura.
Título II	Libertades	Libertades clásicas, como la libertad de expresión, de pensamiento, de reunión y el derecho a la vida privada.
Título III	Igualdad	Principio de no discriminación y derechos específicos de igualdad ante la ley, entre hombres y mujeres, y de las personas mayores o con discapacidad.
Título IV	Solidaridad	Derechos de carácter socioeconómico, como los derechos de los trabajadores, la protección de la salud, la seguridad social y la protección del medio ambiente.
Título V	Ciudadanía	Derechos políticos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión, como el derecho a la libre circulación y residencia y el derecho de sufragio.
Título VI	Justicia	Garantías procesales y el derecho a la tutela judicial efectiva, así como los principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas.
Título VII	Disposiciones Generales	Normas que rigen la interpretación y aplicación de la Carta, estableciendo su ámbito, alcance y límites.



2. Criterios de Interpretación: la Distinción Entre Derechos y Principios

El Título VII de la Carta establece las directrices interpretativas que deben seguir los órganos jurisdiccionales, introduciendo una distinción conceptual de suma importancia: la diferencia entre derechos y principios.

El origen de esta dualidad responde a la preocupación de ciertos Estados miembros ante la posible carga económica que implicaría el reconocimiento de plenos efectos jurídicos a los derechos de carácter socioeconómico, como el derecho a las ayudas sociales o a la protección del medio ambiente. Para modular su impacto, se optó por esta diferenciación.

La distinción se materializa en el artículo 51, apartado 2, de la CDFUE, que dispone que los derechos serán respetados, mientras que los principios serán observados. La implicación de que los principios deban ser "observados" es doble:

Función Interpretativa

Actúan como un criterio hermenéutico para la interpretación del resto del Derecho de la Unión, de manera análoga a los "principios rectores de la política social y económica" de la Constitución Española.

Parámetro de Validez

Funcionan como un canon para el control de la legalidad de los actos de la Unión. Un acto normativo o administrativo de las instituciones europeas que contravenga un principio de la Carta podría ser declarado inválido.

Conviene precisar el concepto de eficacia directa. Se entiende por tal la capacidad de un particular para invocar un derecho ante un órgano jurisdiccional con el fin de exigir una conducta determinada o, a la inversa, para impedir una acción que lo vulnere. Por ejemplo, el artículo 23 de la CDFUE proclama el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. Al ser un "derecho", un particular podría invocarlo directamente ante un tribunal para impugnar una norma o un acto, dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, que establezca una discriminación por razón de sexo.

Finalmente, es importante destacar que la interpretación de la Carta no es enteramente libre. La Convención que la elaboró redactó también un conjunto de **"Explicaciones"** que, si bien no tienen valor de tratado, sí constituyen una guía autorizada para los órganos jurisdiccionales, orientando su labor y evitando interpretaciones excesivamente expansivas.

3. Ámbito de Aplicación Subjetivo: Titulares y Destinatarios

3.1. Los Titulares de los Derechos

El universo de sujetos titulares de los derechos y principios de la Carta es heterogéneo y su determinación depende de la naturaleza de cada precepto.

Podemos distinguir varias categorías:

Toda Persona Física

La mayoría de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida o a la dignidad, se reconocen a todas las personas, con independencia de su nacionalidad o situación de residencia.

Ciudadanos de la Unión

Un grupo específico de derechos, los recogidos en el Título V, se reservan exclusivamente a quienes ostentan la ciudadanía de la Unión.

Colectivos Específicos

La Carta reconoce derechos a grupos que merecen una protección particular, como las personas mayores (art. 25 CDFUE), las personas con discapacidad, los niños o los trabajadores.

Personas Jurídicas

Aunque son mencionadas expresamente en pocos casos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido en su jurisprudencia que las personas jurídicas son titulares de numerosos derechos fundamentales, como la libertad de empresa, el derecho de propiedad o el derecho a la tutela judicial efectiva, si bien su alcance puede ser modulado.

Los Estados Miembros

En un plano procesal, los Estados miembros también pueden invocar ciertos derechos de la Carta, como el derecho a una buena administración (art. 41 CDFUE), cuando actúan en procedimientos ante las instituciones de la Unión.

3.2 Esquema 2: Sujetos en la Carta de los Derechos Fundamentales

Personas Físicas (todas)	Titulares de derechos universales.	Derecho a la vida (art. 2), prohibición de la tortura (art. 4).
Ciudadanos de la Unión	Titulares de derechos políticos específicos.	Libre circulación (art. 45), sufragio en elecciones europeas y municipales (arts. 39-40).
Colectivos Específicos	Titulares de derechos de protección especial.	Derechos del niño (art. 24), personas mayores (art. 25), personas con discapacidad (art. 26).
Personas Jurídicas	Titulares de derechos, principalmente económicos y procesales (reconocimiento jurisprudencial).	Libertad de empresa (art. 16), derecho de propiedad (art. 17).
Instituciones de la Unión	Destinatarios principales, obligados a respetar y promover la Carta.	Comisión, Consejo, Parlamento Europeo, TJUE.
Estados Miembros	Destinatarios (cuando aplican Derecho de la Unión) y Titulares (en ciertos contextos procesales).	Pueden invocar el derecho a una buena administración (art. 41).
Particulares (en relaciones horizontales)	Destinatarios en ciertos casos (reconocimiento jurisprudencial).	Obligados a respetar el principio de no discriminación (art. 21) en relaciones laborales.



4. Los Destinatarios de las Obligaciones

El artículo 51, apartado 1, de la CDFUE delimita con precisión quiénes son los sujetos obligados a cumplir con sus disposiciones. Los destinatarios son:



Instituciones, Órganos y Organismos de la Unión

En toda su actuación.



Estados Miembros

Únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Este es un punto crucial: la Carta no se aplica a todas las actuaciones de los Estados, sino solo a aquellas que se desarrollan en el marco competencial de la Unión.

Surge la cuestión de si la Carta puede desplegar un efecto horizontal, es decir, si sus preceptos pueden ser invocados en litigios entre particulares. Aunque el texto no lo prevé expresamente, el Tribunal de Justicia ha admitido esta posibilidad en reiterada jurisprudencia. Ha determinado que ciertos derechos fundamentales, especialmente los de naturaleza socioeconómica, son invocables frente a particulares, sobre todo cuando el infractor ostenta una posición de poder análoga a la de una autoridad pública (por ejemplo, un empleador en una relación laboral).

- Un ejemplo paradigmático es el derecho a la no discriminación (art. 21 CDFUE).** El TJUE ha sostenido que este principio es directamente aplicable en relaciones contractuales privadas, permitiendo a un particular impugnar una cláusula o una práctica de otro particular por ser discriminatoria. De este modo, la Carta extiende su manto protector a las relaciones entre particulares, reforzando la efectividad de sus derechos.

En suma, para un correcto entendimiento de la Carta de cara al examen, es imprescindible dominar su estructura, su valor jurídico como Derecho originario, la distinción interpretativa entre derechos y principios, y el ámbito de aplicación subjetivo, tanto en lo que respecta a los titulares de los derechos como a los destinatarios de las obligaciones.



Tema 5: Carta de los Derechos Fundamentales de la UE II

1. El alcance de la protección jurídica de los derechos de la Carta

El sistema de protección de los derechos fundamentales en el espacio europeo se caracteriza por una notable complejidad, derivada de la coexistencia de múltiples instrumentos normativos. Un juez nacional que deba resolver una controversia que afecte a un derecho fundamental, y que al mismo tiempo esté vinculada con el Derecho de la Unión, se encuentra ante una pluralidad de textos aplicables. En concreto, coexisten **29 sistemas de protección**: los 27 sistemas constitucionales de los Estados miembros, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), y la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

Esta superposición plantea una cuestión de capital importancia: ¿cuándo se aplica cada uno de estos sistemas? La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido que **no existe una regla de delimitación estricta** que reserve supuestos de hecho específicos para cada instrumento. Por el contrario, cuando un asunto presenta una vinculación con el Derecho de la Unión, los tres sistemas son, en principio, concurrentemente aplicables.

En consecuencia, el problema no reside tanto en determinar qué sistema se aplica, sino en establecer **el nivel de protección que debe prevalecer** en cada caso concreto. La solución a esta encrucijada se encuentra en las disposiciones generales de la propia Carta, concretamente en sus artículos 52 y 53.

2. El Estándar Mínimo de Protección: La Cláusula de Equivalencia con el CEDH

El artículo 52, apartado 3, de la CDFUE establece una regla fundamental de interpretación, conocida como la "cláusula de equivalencia". Dispone que, en la medida en que la Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH, su sentido y alcance serán idénticos a los que les confiere dicho Convenio.

Esta previsión consagra al Convenio Europeo de Derechos Humanos como el **estándar mínimo de protección** dentro del sistema de la Unión. La Carta no puede, en ningún caso, ofrecer una protección inferior a la garantizada por el CEDH, aunque sí puede otorgar una protección más extensa. En la práctica, esto significa que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se convierte en una fuente interpretativa indispensable para los derechos de la Carta que tienen su correlato en el Convenio.

A mayor abundamiento, los Tratados imponen a la Unión la obligación de adherirse al CEDH. Una vez que dicha adhesión se materialice, esta cláusula de equivalencia perderá parte de su relevancia, convirtiéndose en una regla secundaria. La Unión quedará directamente sometida a la jurisdicción del TEDH, lo que garantizará de manera estructural que el estándar de protección del Convenio sea siempre el punto de partida irrenunciable en el ordenamiento jurídico de la Unión.

2.1 Interacción de los Sistemas de Protección de Derechos Fundamentales

Sistema de Protección	Naturaleza y Ámbito	Rol en el Derecho de la Unión
Constituciones Nacionales	Norma suprema de cada Estado miembro. Ámbito de aplicación general.	Aplicables en el ámbito del Derecho de la Unión, pero supeditadas al nivel de protección de la Carta y al principio de primacía.
Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)	Tratado internacional del Consejo de Europa. Protege derechos civiles y políticos.	Fija el estándar mínimo de protección para los derechos de la Carta (Art. 52.3 CDFUE). La jurisprudencia del TEDH es vinculante para su interpretación.
Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE)	Derecho originario de la Unión. Valor de Tratado.	Norma de referencia para la protección de derechos fundamentales en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Puede ofrecer una protección superior al CEDH.

2.2 La Articulación con los Estándares Constitucionales Nacionales

La cuestión más compleja surge cuando las constituciones de los Estados miembros establecen un nivel de protección diferente al de la Carta o el CEDH. Para resolver estos conflictos, la jurisprudencia del TJUE ha desarrollado un **criterio diferenciador** que distingue dos tipos de situaciones, en función del margen de actuación que el Derecho de la Unión deja a los Estados miembros.

2.3 Situaciones No Determinadas por el Derecho de la Unión

Este supuesto se produce cuando la norma europea impone una obligación de resultado, pero deja a los Estados un margen de apreciación para elegir los medios para alcanzarlo. Es el caso típico de las directivas.

En estas situaciones, la regla general es que el juez nacional puede elegir aplicar el estándar de protección de su Constitución nacional o el de la Carta. Sin embargo, esta facultad no es ilimitada y está sujeta a **dos importantes excepciones**:



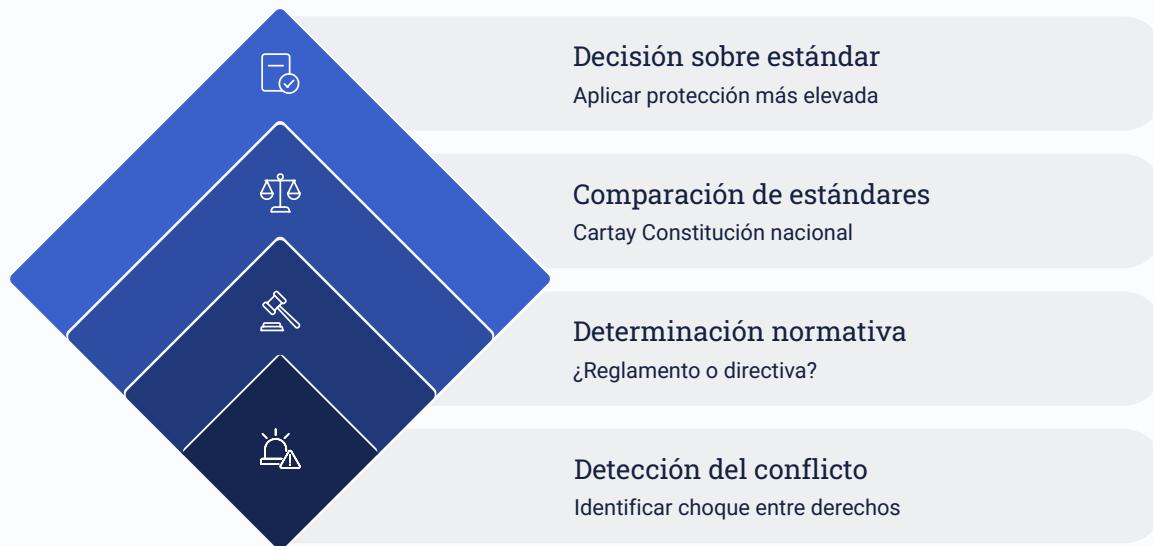
- **Cláusula del nivel de protección más elevado:** Si la Carta establece un estándar de protección superior al de la Constitución nacional, el juez está obligado a aplicar la Carta. El objetivo es garantizar siempre la máxima salvaguarda del derecho fundamental.
- **Respeto a los principios estructurales del Derecho de la Unión:** La aplicación del estándar constitucional nacional no puede comprometer la primacía, unidad y efectividad del Derecho de la Unión. Aunque esta excepción parece amplia, la doctrina la interpreta de manera restrictiva: se entiende que se vulneran estos principios cuando un Estado miembro utiliza la invocación de un derecho fundamental de su Constitución como pretexto para eludir el cumplimiento de obligaciones sustantivas derivadas del Derecho de la Unión.

3. Situaciones Determinadas por el Derecho de la Unión

Este escenario tiene lugar cuando la norma europea regula de manera exhaustiva una materia, sin dejar margen de discrecionalidad a los Estados miembros. Es el caso paradigmático de los reglamentos.

En estos supuestos, el TJUE establece que el juez nacional está obligado a aplicar exclusivamente el estándar de protección fijado por la Carta de los Derechos Fundamentales. La única salvedad a esta regla es que la Constitución nacional contenga un nivel de protección idéntico al de la Carta, en cuyo caso la elección del instrumento normativo resulta indiferente, pues, como se ha reiterado, lo relevante no es el sistema escogido, sino el nivel de protección que se garantiza.

3.1 Proceso de Decisión del Juez Nacional



4. Conclusión: Un Sistema de Protección Multinivel

En conclusión, el sistema de protección de derechos fundamentales en la Unión se articula a través de una **interacción dinámica entre los ordenamientos**, donde el principio rector es la búsqueda del **nivel de protección más elevado**, siempre dentro del respeto a los principios estructurales que garantizan la coherencia y la supremacía funcional del Derecho de la Unión en sus ámbitos de competencia.

Estándar Mínimo CEDH como base irrenunciable	Protección Máxima Principio de máxima salvaguarda	Coherencia Sistémica Respeto a la primacía del Derecho UE
La Carta nunca puede ofrecer menos protección que el Convenio Europeo	Se aplica siempre el estándar que ofrezca mayor protección al derecho fundamental	La protección nacional no puede comprometer la unidad y efectividad del ordenamiento europeo

Este modelo de protección multinivel garantiza que los ciudadanos europeos disfruten de la **máxima protección posible** de sus derechos fundamentales, combinando las garantías constitucionales nacionales, el sistema del Convenio Europeo y la Carta de la Unión Europea en un marco jurídico coherente y efectivo.

Tema 6: La Tutela De Los Derechos Fundamentales En El Espacio Europeo

La institución encargada de velar por los derechos fundamentales en el ámbito de la Unión Europea es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Aunque inicialmente la UE carecía de un catálogo propio de derechos, el TJUE asumió esta función a través de su jurisprudencia, estableciendo que los derechos fundamentales forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

1. Origen Del Problema: La Ausencia De Un Catálogo De Derechos

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea no es completo, sino **sectorial**; solo regula las materias donde los Estados miembros le han atribuido competencias. Originalmente, los tratados constitutivos no incluían una lista definida de derechos fundamentales. Este vacío generó una problemática significativa, ya que los tribunales constitucionales de los Estados miembros consideraron la posibilidad de enjuiciar los actos de la UE a la luz de sus propias constituciones. 

Si esto hubiera prosperado, el control sobre la validez del Derecho de la Unión se habría fragmentado, amenazando la autoridad y uniformidad del TJUE como garante último del ordenamiento comunitario.

2. La Solución Del TJUE: Derechos Fundamentales Como Principios Generales

Para consolidar su papel como protector de los derechos fundamentales y evitar la fragmentación, el TJUE desarrolló una solución jurisprudencial creativa. A través de varias sentencias clave, estableció que los derechos fundamentales, aunque no estuvieran escritos en los tratados, existen en el ámbito comunitario como principios generales del Derecho.

Para dar contenido a estos principios, el TJUE se inspiró en dos fuentes principales:

Las Tradiciones Constitucionales Comunes A Los Estados Miembros Analizaba cómo las constituciones nacionales protegían un determinado derecho.

Los Instrumentos Internacionales De Protección De Los Derechos Humanos
Principalmente, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).



Es importante destacar que estas fuentes no eran vinculantes para el TJUE. El tribunal las utilizaba como fuente de inspiración, seleccionando e interpretando las regulaciones que mejor se adaptaban a los objetivos y principios de la Unión Europea.

3. La Relevancia Actual De Los Principios Generales

A pesar de que la UE ahora cuenta con la Carta de los Derechos Fundamentales, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados, la doctrina de los principios generales no ha quedado obsoleta. El propio TJUE considera que sigue siendo útil.

El Problema

La razón es que algunos derechos en la Carta tienen un **alcance limitado**. Por ejemplo, el derecho a ser oído en un procedimiento administrativo se dirige a las instituciones de la Unión, no a los Estados miembros. Sin embargo, como son los Estados quienes a menudo aplican el Derecho de la Unión, un ciudadano no podría invocar directamente ese artículo de la Carta contra una administración nacional.

La Solución

En estos casos, se debe invocar el principio general del derecho a ser oído, que sí es aplicable a los Estados miembros cuando ejecutan el Derecho comunitario. De este modo, los principios generales actúan como un mecanismo complementario que asegura la protección de los derechos en situaciones no cubiertas explícitamente por la Carta.



4. Relación Con Otros Instrumentos Internacionales

La Unión Europea mantiene una relación especial con otros sistemas de protección de derechos, destacando el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

4.1 El Convenio Europeo De Derechos Humanos (CEDH)

El CEDH tiene una importancia especial para la Unión. Se menciona en los tratados constitutivos, como el Tratado de Maastricht, y el Tratado de la Unión Europea obliga a la UE a adherirse a él. Esta adhesión, que aún no se ha completado, implicaría dos cambios fundamentales:



Vinculación Del CEDH

El CEDH se volvería **vinculante** para las instituciones de la UE.

Revisión Judicial

Las sentencias del TJUE podrían ser revisadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Actualmente, aunque no es vinculante, el TJUE se apoya constantemente en el CEDH y en la jurisprudencia del TEDH para interpretar los derechos fundamentales.

4.2 La Carta Social Europea



Este instrumento se aplica de manera similar al CEDH. El TJUE **no lo considera vinculante**, pero lo utiliza como una importante fuente de inspiración y apoyo para sus interpretaciones, especialmente en materia de derechos sociales.

BLOQUE 4

Fuentes normativas de la UE. Aprendiéndolo todo sobre las normas de la UE

Tema 1: Fuentes Normativas De La UE

1. El Sistema Jurídico De La Unión Europea: Un Ordenamiento Autónomo

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea constituye un sistema autónomo y diferenciado del de sus Estados miembros, aunque sus normas se integren y apliquen en los ordenamientos nacionales. Conviene, no obstante, distinguir entre el "ordenamiento jurídico" y el "Sistema Jurídico de la Unión Europea". Este último es un concepto más amplio que abarca no solo el conjunto de normas (el ordenamiento), sino también:

- **Las fuentes del Derecho**, es decir, los procedimientos y actos de los que emanan dichas normas.
- **Los órganos de producción normativa** (las instituciones de la Unión).
- **Un sistema de órganos jurisdiccionales**, encabezado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), encargado de garantizar la correcta interpretación y aplicación del Derecho de la Unión.

El fundamento último de este sistema reside en la cesión de competencias soberanas que los Estados miembros han atribuido voluntariamente a la Unión a través de los Tratados. Esta transferencia de poder, que dota a la Unión de capacidad para legislar y de un sistema jurisdiccional propio, es un pilar de la integración que, en la actualidad, ha generado tensiones políticas con ciertos Estados miembros, como Hungría o Polonia, cuyos gobiernos han manifestado su intención de recuperar parte de las competencias cedidas.

2. El Principio De Primacía: Piedra Angular Del Ordenamiento De La Unión

Uno de los postulados más trascendentales y característicos del Derecho de la Unión es el **principio de primacía**. Este principio, de construcción jurisprudencial, establece que el Derecho de la Unión Europea prevalece sobre el Derecho de los Estados miembros en caso de conflicto.

En términos prácticos, esto significa que si una norma de Derecho nacional contradice una norma de la Unión, los jueces y las administraciones nacionales tienen la obligación de aplicar preferentemente la norma europea e inaplicar la norma nacional. Este principio es una **condición existencial del ordenamiento de la Unión**, pues garantiza su uniformidad y efectividad en todo el territorio de sus miembros, y condiciona de manera decisiva las relaciones entre la Unión y sus Estados.

3. Clasificación De Las Fuentes Del Derecho De La Unión Europea

Se entiende por "fuentes del Derecho" aquellos actos o hechos de los que emana el ordenamiento jurídico o en los que este se manifiesta. En el sistema de la Unión, las fuentes normativas se clasifican jerárquicamente en las siguientes categorías:

Derecho Originario O Primario

Los Tratados constitutivos y sus posteriores modificaciones.

Derecho Derivado O Secundario

Los actos normativos adoptados por las instituciones de la Unión.

Otras Fuentes

Incluyen el Derecho internacional, la costumbre, los principios generales del Derecho y la jurisprudencia del TJUE.

3.1. El Derecho Originario

El Derecho Originario ocupa la **cúspide del ordenamiento jurídico de la Unión**. Está compuesto por los Tratados de la Unión Europea, tanto los fundacionales (Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado de la Comunidad Económica Europea y Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica) como los tratados que los han modificado a lo largo del tiempo (como el Tratado de Maastricht o el de Lisboa).

Actualmente, el corpus del Derecho Originario se encuentra consolidado fundamentalmente en dos textos:

- **El Tratado de la Unión Europea (TUE).**
- **El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).**



Estos tratados son la **norma constitucional fundamental de la Unión**; establecen sus objetivos, sus competencias, el marco institucional y los procedimientos para la adopción de decisiones. Constituyen los "cimientos" sobre los que se edifica todo el sistema jurídico, y solo pueden ser modificados mediante los procedimientos de revisión previstos en ellos mismos.

3.2. El Derecho Derivado

El Derecho Derivado, también conocido como Derecho secundario, comprende el conjunto de actos adoptados por las instituciones y órganos de la Unión en el ejercicio de las competencias que les confieren los Tratados. Su finalidad es desarrollar y dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Derecho Originario.

Por su propia naturaleza, el **Derecho Derivado está subordinado jerárquicamente al Derecho Originario**. Dentro de esta categoría, se distingue entre actos típicos y atípicos.

Actos Típicos

Son aquellos que están expresamente previstos y regulados en los Tratados. Se subdividen, a su vez, en **obligatorios** y **no obligatorios**.

Actos Atípicos

Son aquellos que no figuran en la nomenclatura de los Tratados, pero que las instituciones han desarrollado en la práctica para el cumplimiento de sus funciones.

3.3 Esquema 1: Estructura De Las Fuentes Del Derecho De La Unión



4. Actos Típicos Obligatorios

Son los tres instrumentos legislativos más importantes de la Unión. **No existe relación de jerarquía entre ellos.**



El Reglamento

Es un acto legislativo de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Su principal característica es la "aplicabilidad directa", que significa que no requiere de ninguna norma nacional de transposición. Una vez publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, el reglamento se integra automáticamente en los ordenamientos nacionales y crea derechos y obligaciones para los particulares, las empresas y las administraciones. Por ejemplo, un reglamento de la Unión sobre seguridad aérea tiene la misma fuerza vinculante en España que una ley o un real decreto-ley nacional.



La Directiva

Obliga a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para alcanzar dicho resultado. Impone, por tanto, una **obligación de resultado, pero no de medios**. Las directivas no son directamente aplicables, sino que requieren un acto de transposición a la legislación interna, para el cual la Unión fija un plazo. La Unión exige al Estado que logre un objetivo concreto, pero le concede libertad para elegir el instrumento normativo más adecuado (ley, real decreto, etc.) para hacerlo, siempre que sea eficaz.



La Decisión

Es obligatoria en todos sus elementos para sus destinatarios designados. A diferencia del reglamento, no tiene alcance general, sino que se dirige a sujetos concretos (uno o varios Estados miembros, personas físicas o jurídicas). Se diferencia de la directiva en que no solo obliga en cuanto al resultado, sino en todos sus componentes.

4.1 Esquema 2: Comparativa De Los Actos Típicos Obligatorios

Característica	Reglamento	Directiva	Decisión
Alcance	General	Particular (Estados miembros)	Particular (destinatarios designados)
Obligatoriedad	Obligatorio en todos sus elementos.	Obligatorio en cuanto al resultado.	Obligatorio en todos sus elementos.
Aplicabilidad	Directamente aplicable.	Requiere transposición.	Directamente aplicable para sus destinatarios.
Destinatarios	Indeterminados (todos).	Estados miembros.	Personas físicas/jurídicas, Estados miembros.

5. Actos Típicos No Obligatorios

Estos actos, desprovistos de fuerza vinculante, son instrumentos de orientación política y jurídica.

La Recomendación

Sugiere a sus destinatarios (Estados miembros, instituciones u otros) un comportamiento determinado ante una situación concreta, **sin imponer una obligación jurídica**.

El Dictamen

Expresa la opinión de una institución u órgano de la Unión sobre un asunto específico. No debe confundirse con los dictámenes vinculantes que emite el TJUE en ciertos procedimientos.

6. Otras Fuentes Del Derecho De La Unión

Aunque el Derecho Originario y Derivado son las fuentes principales, el sistema se complementa con otras de carácter secundario:



Derecho Internacional

Los acuerdos celebrados por la Unión con terceros países u organizaciones internacionales son **vinculantes para las instituciones y los Estados miembros** y se integran en el ordenamiento de la Unión.



La Costumbre

Aunque teóricamente es posible que la costumbre genere Derecho en la Unión, en la práctica no se ha dado ningún caso hasta la fecha.



Los Principios Generales Del Derecho

Son normas no escritas que informan el ordenamiento. Emanan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros o de la propia naturaleza del sistema jurídico de la Unión (ej. **seguridad jurídica, confianza legítima**).



La Jurisprudencia Del TJUE

Las sentencias del Tribunal de Justicia, a través de su labor interpretativa, son una fuente de Derecho de **extraordinaria relevancia**, pues clarifican, desarrollan y, en ocasiones, crean principios fundamentales (como el de primacía).

6.1 Actos Atípicos

Son actos no previstos expresamente en los Tratados, pero que las instituciones utilizan en su funcionamiento. Pueden ser:

Internos

Afectan a la organización y funcionamiento interno de las instituciones (ej. reglamentos internos).

Sui Generis

Categoría residual que incluye actos como las **comunicaciones, declaraciones o libros verdes y blancos**, a través de los cuales las instituciones exponen sus puntos de vista sobre problemas europeos o internacionales y abren procesos de diálogo político.

Tema 2: El Derecho Originario

El Derecho Originario, también conocido como Derecho Primario, constituye la fuente jerárquica suprema del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Su posición es análoga a los cimientos sobre los que se construye todo el sistema legal de la Unión.

1. Composición Y Jerarquía

El Derecho Originario está compuesto principalmente por los **tratados de la Unión Europea**, incluyendo tanto los tratados fundacionales como todos los textos que los han modificado posteriormente. Es la base de todo el derecho de la Unión Europea.

De este Derecho Originario emana el **Derecho Derivado** (o secundario), estableciéndose una clara relación de jerarquía. **El Derecho Originario es jerárquicamente superior al Derecho Derivado**. Esto implica que una norma de Derecho Derivado, como un reglamento, nunca puede contradecir el contenido de los tratados, como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).



Derecho Originario

Tratados fundacionales y modificaciones



Jerarquía Superior

Base del sistema legal de la UE



Derecho Derivado

Reglamentos y directivas subordinados

2. Modificación, Primacía Y Efecto Directo

2.1 Modificación Y Primacía

Aunque los tratados que componen el Derecho Originario pueden ser modificados, el proceso para hacerlo es **considerablemente más complejo** y requiere más requisitos que la modificación de una norma de Derecho Derivado, como una directiva o un reglamento.

El Derecho Originario está sujeto al **principio de primacía**, lo que significa que ninguna ley de un Estado miembro puede contradecir su contenido. En caso de conflicto, la norma de Derecho Primario prevalece y desplaza la aplicación de la norma nacional.

2.2 Efecto Directo Del Derecho De La Unión

Una característica fundamental tanto del Derecho Originario como del resto del ordenamiento jurídico de la Unión Europea es el **efecto directo**. Este principio confiere a los ciudadanos de la Unión derechos que pueden invocar directamente desde el momento en que son reconocidos por una norma europea, sin necesidad de esperar a que su país transponga dicha norma a su legislación interna.

Algunos puntos clave sobre el efecto directo son:

- Un ciudadano goza del derecho desde que se le reconoce en el ordenamiento jurídico de la Unión.
- No es necesario esperar a que el país desarrolle el texto europeo en una norma interna.
- Un derecho concedido por una norma de la UE es tan válido y directo como uno otorgado por el propio Estado español, como el derecho a una pensión.

- A modo de ejemplo, si un reglamento europeo establece el derecho de los ciudadanos a recibir un reembolso por el retraso de un vuelo, este derecho es **inmediato y exigible** para todos los ciudadanos de la Unión. Esto representa una ventaja significativa para los ciudadanos de la UE en comparación con los de otros países como Japón o Egipto.

Tema 3: Reglamentos

El Reglamento es una de las tres fuentes de derecho derivado más importantes de la Unión Europea, junto con la directiva y la decisión. Se caracteriza por ser un acto legislativo con un impacto profundo y uniforme en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Sus rasgos definitorios son tres: el alcance general, la obligatoriedad en todos sus elementos y la aplicabilidad directa.

1. Alcance General

La primera característica del Reglamento es su **alcance general**. Esto significa que es obligatorio y se aplica de manera uniforme en todos los Estados miembros de la Unión Europea. A diferencia de otros actos que pueden tener destinatarios específicos, el Reglamento se dirige a una categoría abstracta de sujetos, sin necesidad de que los colegisladores especifiquen los países a los que va destinado. Por su propia naturaleza, su ámbito de aplicación abarca la totalidad de la Unión.

2. Obligatoriedad En Todos Sus Elementos

En segundo lugar, el Reglamento posee una **obligatoriedad total**. Esto implica que es vinculante en cada una de sus partes, tanto en los objetivos que establece como en los medios concretos que define para alcanzarlos.

Esta es una diferencia fundamental con la directiva, que solo impone a los Estados una obligación de resultado, dejándoles libertad para elegir la forma y los medios. En el caso del Reglamento, su contenido es de obligado cumplimiento "**de cabo a rabo**". Los Estados miembros deben aplicarlo tal y como ha sido formulado, sin posibilidad de desarrollarlo, modificarlo o aplicarlo de forma incompleta.

- **Ejemplo ilustrativo:** Si la Unión Europea adoptara un reglamento sobre la protección de la fauna, podría establecer como objetivo la prohibición de cazar una determinada especie de lobo. Pero, además, especificaría los medios para lograrlo, como las prohibiciones concretas que deben imponerse a los cazadores, las sanciones aplicables o los períodos de veda.

3. Aplicabilidad Directa

Finalmente, la tercera característica esencial es la **aplicabilidad directa**. Este principio significa que el Reglamento se integra en los ordenamientos jurídicos nacionales y adquiere plena eficacia jurídica desde su entrada en vigor, sin necesidad de un acto de transposición o adaptación por parte de las autoridades nacionales.

Desde el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, el Reglamento es tan válido y vinculante como una norma del propio Estado. En consecuencia:

- **Genera derechos y obligaciones de manera inmediata** para los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas.
- Los particulares pueden **invocarlo directamente ante los tribunales nacionales**.



Ejemplo: Un reglamento europeo que prohíbe la caza de una especie de lobo sería tan aplicable y obligatorio en España desde su entrada en vigor como un Real Decreto-Ley nacional.

Además, en virtud del **principio de primacía**, cualquier norma interna de un Estado miembro que obstaculice o entorpezca la aplicación de un reglamento será declarada nula por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Tema 4: Las Directivas Y Las Decisiones

Tras el análisis del reglamento, corresponde ahora examinar las otras dos fuentes normativas vinculantes del Derecho derivado: la directiva y la decisión. Ambos instrumentos presentan características propias que los diferencian claramente entre sí y del reglamento.

1. La Directiva

La directiva es un acto legislativo que busca armonizar las legislaciones nacionales para alcanzar objetivos comunes. Sus tres características principales son la ausencia de alcance general, la obligación de resultado y el margen de apreciación limitado.

1.1 Ausencia De Alcance General

A diferencia del reglamento, la directiva carece de alcance general. Esto significa que debe especificar los Estados miembros a los que se dirige, pudiendo ser uno, varios o todos ellos. El legislador de la Unión debe, por tanto, **designar expresamente a sus destinatarios** (por ejemplo, España, Estonia y Malta).

1.2 Obligación De Resultado Y Autonomía Institucional

La directiva impone a los Estados miembros destinatarios una obligación de resultado. Es decir, les obliga a alcanzar un objetivo concreto en un plazo determinado, pero les concede libertad para elegir la forma y los medios para lograrlo. Este principio de libertad se conoce como **autonomía institucional**.

- **Ejemplo:** Si una directiva establece el objetivo de "evitar la caza de una especie protegida de lobo", cada Estado miembro puede decidir cómo cumplirlo. Podría optar por imponer sanciones administrativas (multas), crear un tipo penal específico, o designar y proteger zonas naturales reservadas donde la caza esté prohibida.

2. Margen De Apreciación Limitado: La Transposición

La libertad de los Estados para implementar una directiva no es absoluta, sino que está sujeta a un **margen de apreciación limitado**. El proceso mediante el cual un Estado miembro incorpora una directiva a su ordenamiento jurídico se denomina **transposición**, y debe realizarse a través de una norma nacional (ley, real decreto, etc.).

Este proceso está sometido a dos límites estrictos:

El Plazo De Transposición

La directiva siempre fija una fecha límite para su incorporación al derecho interno. El incumplimiento de este plazo puede acarrear un procedimiento de infracción y la imposición de sanciones por parte de la Comisión Europea al Estado incumplidor.

La Eficacia De La Directiva

El Estado no puede limitarse a una transposición meramente formal o "de posturero". Debe adoptar medidas legislativas y materiales que sean genuinamente adecuadas para garantizar la plena efectividad y el cumplimiento real del objetivo fijado por la directiva.

- Ejemplo:** Siguiendo con la directiva sobre la prohibición de la caza del lobo, si España se limitara a promulgar una ley que prohíbe dicha caza, pero no establece ningún mecanismo de control, vigilancia o sanción para hacerla efectiva, estaría incumpliendo su obligación de garantizar la eficacia de la directiva.

3. La Decisión

La decisión es la tercera fuente de derecho derivado vinculante. Puede describirse como un **híbrido entre el reglamento y la directiva**, ya que combina características de ambos.

Sus rasgos definitorios son:

Obligatoria En Todos Sus Elementos

Al igual que el reglamento, la decisión es vinculante en su totalidad, tanto en el resultado que persigue como en los medios que establece para alcanzarlo.

Destinatarios Específicos

Al igual que la directiva, la decisión no tiene alcance general, sino que se dirige a destinatarios concretos, que pueden ser Estados miembros, personas físicas o personas jurídicas.

- **Ejemplo:** Una decisión del Consejo que autorizó a Croacia a adoptar el euro como moneda a partir del 1 de enero de 2023 es un ejemplo claro de este acto. Es obligatoria en todos sus términos, pero su único destinatario es la República de Croacia.

Aunque la decisión es un instrumento jurídico importante, el reglamento y la directiva tienen una mayor relevancia en el sistema normativo de la Unión. Con estos tres actos se completa el estudio de las fuentes obligatorias del derecho derivado, todas ellas subordinadas jerárquicamente al derecho originario (los Tratados). Cabe recordar también la existencia de actos no obligatorios, como las recomendaciones y los dictámenes.

Tema 5: Proceso De Formación I

1. Introducción A Los Procedimientos Legislativos De La Unión

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea, si bien autónomo, se encuentra en una interrelación constante con los de sus Estados miembros. La producción de su Derecho derivado —es decir, los actos legislativos como reglamentos, directivas o decisiones— se articula a través de procedimientos formales diseñados para equilibrar los intereses de la Unión con los de sus Estados, así como para garantizar la legitimidad democrática de sus normas.

Estos procedimientos de formación del Derecho, análogos a los procesos legislativos nacionales, establecen el iter que debe seguirse para la adopción y modificación de los actos legislativos. El punto de partida, como es sabido, suele ser una propuesta legislativa de la Comisión Europea, que es remitida a los dos órganos colegisladores: el Parlamento Europeo y el Consejo.

La elección de un procedimiento u otro no es arbitraria, sino que viene determinada por la base jurídica del acto, es decir, por la materia sobre la que se pretende legislar.

2. Clasificación De Los Procedimientos Legislativos

El sistema normativo de la Unión contempla una pluralidad de procedimientos para la adopción de sus actos. La clasificación principal distingue entre el procedimiento legislativo ordinario y los procedimientos especiales.

El Procedimiento Legislativo Ordinario (PLO): Como su denominación indica, es el procedimiento principal y más habitual para la adopción de la legislación de la Unión. Su rasgo definitorio es que sitúa al Parlamento Europeo y al Consejo en una posición de igualdad como colegisladores. La Comisión presenta una propuesta conjunta a ambas instituciones, que deben alcanzar un acuerdo para que el acto sea adoptado.

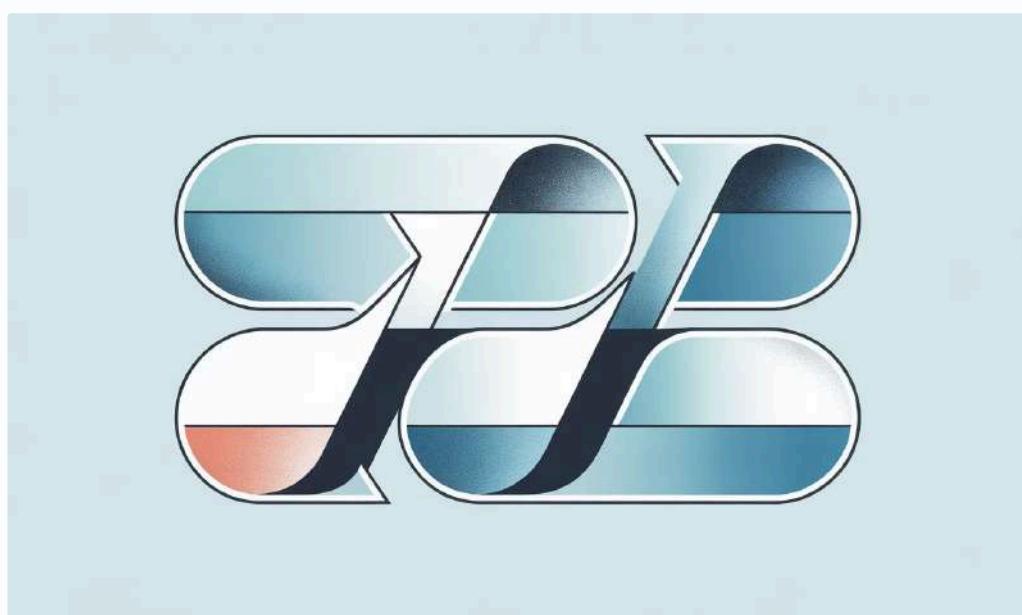
3. Procedimientos Legislativos Especiales Y Estructura Común

Los Procedimientos Legislativos Especiales (PLE): Son de carácter excepcional y se aplican únicamente en los casos específicos previstos por los Tratados. Su principal característica es que rompen la paridad entre el Parlamento y el Consejo. En estos procedimientos, una de las dos instituciones ostenta un papel preponderante, mientras que la otra se limita a funciones de consulta o aprobación.

El Procedimiento de Conclusión de Acuerdos Internacionales: Se trata de un procedimiento específico para la negociación y ratificación de tratados entre la Unión Europea y terceros países u organizaciones internacionales, cuyos actos también generan derechos y obligaciones.

3.1 La Estructura Común De Los Procedimientos: Las Tres Fases

Pese a sus diferencias, todos los procedimientos legislativos comparten una estructura tripartita que permite analizar su desarrollo de manera sistemática. Estas tres fases son: la fase de iniciativa, la fase de tramitación parlamentaria y la fase de decisión.



3.2 Esquema 1: Comparativa De Los Procedimientos Legislativos

Característica	Procedimiento Ordinario (PLO)	Legislativo	Procedimientos Legislativos Especiales (PLE)
Regla General	Es el procedimiento principal y por defecto.	Son excepcionales y tasados por los Tratados.	
Rol de las Instituciones	Igualdad de poder entre el Parlamento Europeo y el Consejo (colegisladores).	Desequilibrio de poder. Una institución decide y la otra aprueba o consulta.	
Ejemplo de Adopción	La Comisión propone, y el Parlamento y el Consejo adoptan conjuntamente un reglamento.	El Consejo adopta un acto previa consulta al Parlamento.	
Complejidad	Proceso de codecisión que puede implicar hasta tres lecturas y un comité de conciliación.	Generalmente más simples, con menos iteraciones entre las instituciones.	

4. La Fase De Iniciativa

4.1. El Monopolio De Iniciativa De La Comisión Y Sus Excepciones

En el procedimiento legislativo ordinario, la potestad de iniciativa legislativa reside, con carácter casi exclusivo, en la Comisión Europea. Si bien el Parlamento Europeo y el Consejo pueden solicitar a la Comisión que elabore una propuesta, esta no está obligada a hacerlo; la decisión final de iniciar el procedimiento recae en ella.

Nótese que este monopolio no es absoluto. En determinados ámbitos materiales, la Comisión comparte su poder de iniciativa con otras instituciones u actores:

- Con el Banco Central Europeo (BCE), en asuntos relativos a la política monetaria.
- Con un grupo de Estados miembros, en materias del espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (cargo desempeñado, a título ilustrativo, por D. Josep Borrell), en lo concerniente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

5. Control De Subsidiariedad Y Proporcionalidad

5.1. El Control De Los Parlamentos Nacionales: Subsidiariedad Y Proporcionalidad

Una vez elaborada una propuesta de acto legislativo, la Comisión tiene la obligación de remitirla a los Parlamentos nacionales de todos los Estados miembros. Estos disponen de un plazo de ocho semanas para examinar la propuesta y emitir, si lo consideran oportuno, un dictamen motivado.

Este control no es de carácter general, sino que se circscribe exclusivamente a verificar el respeto de dos principios fundamentales:

Principio de Subsidiariedad: En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, esta solo intervendrá cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a escala de la Unión. En esencia, la Unión solo debe actuar si es más eficaz que los Estados actuando por separado.

Principio de Proporcionalidad: El contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. La medida adoptada debe ser idónea, necesaria y equilibrada en relación con el fin perseguido.

Ambos principios tienen como finalidad proteger la soberanía y las competencias de los Estados miembros frente a una posible extralimitación de la Unión.



Cada Parlamento nacional dispone de dos votos. Si dictámenes que representan al menos un tercio del total de los votos consideran que la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad, la Comisión está obligada a reexaminarla (mecanismo conocido como "**tarjeta amarilla**"). Si en un procedimiento legislativo ordinario los dictámenes negativos representan una mayoría simple de los votos, y la Comisión decide mantener su propuesta, deberá justificar su decisión en un dictamen motivado que se remitirá, junto con los de los Parlamentos, al Parlamento Europeo y al Consejo para su consideración ("**tarjeta naranja**").

5.2 Esquema 2: Principios De Subsidiariedad Y Proporcionalidad

Principio	Cuestión Que Responde	Ámbito Aplicación	De	Finalidad
Subsidiariedad	¿Quién debe actuar? (¿La UE o los Estados miembros?)	Competencias no exclusivas de la Unión.		Garantizar que las decisiones se tomen al nivel más cercano posible al ciudadano. Proteger las competencias estatales.
Proporcionalidad	¿Cómo debe actuar la UE? (¿Con qué intensidad?)	Toda acción de la Unión.		Asegurar que la intervención de la Unión no sea excesiva y se limite a lo estrictamente necesario para lograr sus objetivos.

6. Iniciativa Ciudadana Y Fases De Tramitación

6.1 La Iniciativa Ciudadana Europea

Además de la iniciativa institucional, existe un mecanismo de democracia participativa: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE). A través de ella, un mínimo de un millón de ciudadanos de la Unión, procedentes de al menos un cuarto de los Estados miembros (actualmente, siete países), pueden "invitar" a la Comisión a que presente una propuesta legislativa. Es importante subrayar el término "invitar", ya que la Comisión conserva la discrecionalidad para aceptar o rechazar la iniciativa, si bien debe motivar su decisión.

6.2 La Fase Pre-Legislativa: Consulta Y Diálogo

Antes de formalizar una propuesta, la Comisión lleva a cabo un exhaustivo proceso de prenegociación y consulta. Este incluye la realización de estudios de impacto, investigaciones y un diálogo con las partes interesadas que podrían verse afectadas por la futura normativa (empresas, sindicatos, asociaciones, etc.).

Para articular este diálogo, la Comisión utiliza dos instrumentos principales:



- **Libros Verdes:** Son documentos de reflexión con los que se abre un proceso de consulta pública a nivel europeo sobre un tema concreto, recabando opiniones y datos de los actores implicados.
- **Libros Blancos:** Contienen propuestas de acción concretas de la Unión en un ámbito específico, y a menudo son el resultado de las consultas iniciadas con un Libro Verde.

En esta fase es frecuente la actuación de los lobbies o grupos de interés. Su actividad, a diferencia de la percepción que puede existir en algunos ordenamientos nacionales, es una práctica reconocida y regulada en la Unión. Para garantizar la transparencia y la ética, existe un registro de transparencia de lobbies obligatorio para quienes deseen interactuar con las instituciones.

7. La Fase De Tramitación Parlamentaria

Una vez presentada la propuesta, se inicia su tramitación en el Parlamento Europeo y el Consejo. El rol del Parlamento varía significativamente según el procedimiento. En el procedimiento ordinario, actúa como un verdadero colegislador en pie de igualdad con el Consejo. En los procedimientos especiales, su papel puede reducirse a la mera consulta o a la emisión de un dictamen no vinculante.

En determinados casos, los Tratados exigen también la consulta al Comité Económico y Social Europeo (CESE) y al Comité de las Regiones, órganos consultivos que representan a la sociedad civil organizada y a los entes locales y regionales, respectivamente.

8. La Fase De Decisión

Es la etapa final en la que se aprueba o rechaza formalmente el acto legislativo. En el procedimiento legislativo ordinario, la adopción requiere el acuerdo conjunto del Parlamento Europeo y el Consejo. En los procedimientos legislativos especiales, por el contrario, la decisión suele recaer en una sola de estas dos instituciones, con la participación limitada de la otra.

En síntesis, aunque la diversidad de procedimientos pueda parecer compleja, todos ellos se articulan en torno a las tres fases descritas: iniciativa, tramitación y decisión. El procedimiento ordinario se erige como el modelo principal, caracterizado por el poder de iniciativa de la Comisión y la codecisión paritaria entre el Parlamento y el Consejo.

Tema 6: Proceso de Formación II

1. Introducción a los Procedimientos Legislativos de la Unión

La producción normativa en la Unión Europea es un proceso complejo, diseñado para conciliar los intereses de una entidad supranacional con la soberanía de sus Estados miembros. El Derecho derivado –compuesto por actos legislativos como reglamentos, directivas y decisiones– no emana de un único legislador, sino de un entramado institucional en el que participan la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo.

Para la adopción y modificación de dichos actos, el ordenamiento de la Unión prevé una pluralidad de procedimientos formales. La elección de uno u otro no es discrecional, sino que viene determinada por la base jurídica del acto, es decir, por la materia concreta que se pretende regular.

En este contexto, conviene distinguir los siguientes procedimientos legislativos:

- **El Procedimiento Legislativo Ordinario (PLO)**, que constituye la regla general.
- **Los Procedimientos Legislativos Especiales (PLE)**, entre los que destacan el de aprobación y el de consulta.
- **El Procedimiento de Delegación**, que permite a la Comisión adoptar actos no legislativos.

Pese a sus particularidades, todos estos procedimientos comparten una estructura común que se articula en tres fases sucesivas: **la fase de iniciativa, la de tramitación y la de decisión**.

2. El Procedimiento Legislativo Ordinario (PLO)

El Procedimiento Legislativo Ordinario es el método principal y más utilizado para la adopción de la legislación de la Unión. Su característica fundamental es que consagra el principio de codecisión, situando al Parlamento Europeo y al Consejo en una posición de igualdad como colegisladores. Se trata de un procedimiento deliberativo y, por su naturaleza, el más extenso de todos.

Su desarrollo puede sistematizarse en los siguientes pasos:

Iniciativa de la Comisión: La Comisión, tras realizar los estudios y consultas pertinentes (mediante, por ejemplo, Libros Verdes), presenta una propuesta legislativa simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

Primera Lectura del Parlamento: El Parlamento Europeo examina la propuesta y adopta su posición, la cual puede incluir enmiendas (propuestas de modificación) al texto original.

Primera Lectura del Consejo: Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento (incluidas todas sus enmiendas), el acto legislativo se considera adoptado. Si, por el contrario, el Consejo no aprueba todas las enmiendas o introduce las suyas propias, adopta su "posición en primera lectura" y la comunica al Parlamento, dando inicio a la segunda lectura.

Segunda Lectura del Parlamento: Ante la posición del Consejo, el Parlamento dispone de tres meses para:

- **Aprobarla o no pronunciarse:** El acto se considera adoptado.
- **Rechazarla por mayoría absoluta de sus miembros:** El acto decae y el procedimiento concluye.
- **Proponer enmiendas a la posición del Consejo:** El texto enmendado se remite de nuevo al Consejo y a la Comisión para su pronunciamiento.

Segunda Lectura del Consejo: Si el Parlamento ha propuesto enmiendas, el Consejo debe pronunciarse sobre ellas. Si aprueba todas las enmiendas, el acto queda adoptado. Si no las aprueba, se convoca un Comité de Conciliación.

Fase de Conciliación y Tercera Lectura: El Comité de Conciliación, compuesto por un número igual de miembros del Consejo y del Parlamento, busca alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto.

- Si no hay acuerdo, el acto decae.
- Si se alcanza un acuerdo, el texto conjunto se somete a una tercera y última lectura en el Parlamento (que debe aprobarlo por mayoría de los votos emitidos) y en el Consejo (que debe aprobarlo por mayoría cualificada). Si ambas instituciones lo aprueban, el acto queda definitivamente adoptado.

Finalmente, el acto es firmado por los Presidentes del Parlamento y del Consejo y se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

3. Los Procedimientos Legislativos Especiales (PLE)

A diferencia del procedimiento ordinario, los procedimientos especiales se caracterizan por un **desequilibrio institucional**, donde una de las dos instituciones colegisladoras tiene un peso decisivo mayor que la otra. Son de aplicación excepcional y están expresamente previstos en los Tratados para materias específicas.

3.1 El Procedimiento de Aprobación

En este procedimiento, el Parlamento Europeo ostenta un **poder de veto absoluto**. El Consejo solo puede adoptar el acto legislativo si obtiene previamente la aprobación del Parlamento. Si el Parlamento vota en contra, el acto no puede ser adoptado. Nótese que el Parlamento no puede proponer enmiendas, limitándose a aceptar o rechazar el texto en bloque.

Este procedimiento se reserva para decisiones de gran trascendencia, como la adopción de medidas para luchar contra la discriminación o la conclusión de acuerdos para la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión.



4. El Procedimiento de Consulta

En este caso, la institución decisoria es el Consejo, pero está jurídicamente obligado a solicitar el dictamen del Parlamento Europeo antes de adoptar el acto. Aunque el Consejo tiene la última palabra y no está vinculado por la opinión del Parlamento (ya sea de aprobación, rechazo o enmienda), la omisión de la consulta constituye un vicio sustancial del procedimiento que acarrearía la nulidad del acto.

Este procedimiento se aplica, por ejemplo, en materias relativas a las exenciones del mercado interior o en determinados ámbitos de la política de competencia.

4.1 Comparativa del Rol del Parlamento en los Procedimientos Legislativos

Procedimiento	Rol del Parlamento Europeo	Poder de Decisión Final
Ordinario (PLO)	Colegislador en igualdad con el Consejo. Delibera, enmienda y vota en todas las fases.	Compartido entre Parlamento y Consejo.
Aprobación (PLE)	Ostenta un poder de veto. Debe dar su consentimiento para que el acto sea adoptado. No puede enmendar.	Consejo, pero condicionado a la aprobación del Parlamento.
Consulta (PLE)	Emite un dictamen preceptivo pero no vinculante. Su opinión debe ser recabada, pero no tiene que ser seguida.	Consejo.

5. El Procedimiento de Delegación

Este procedimiento permite que un acto legislativo (denominado "**acto de base**"), adoptado por el Parlamento y el Consejo, delegue en la Comisión la potestad de adoptar actos no legislativos de alcance general.



Como su propia denominación sugiere, no se trata de una función legislativa originaria de la Comisión, sino de una **habilitación excepcional y estrictamente controlada**. La finalidad de estos "**actos delegados**" es completar o modificar determinados elementos no esenciales del acto legislativo de base.

La delegación nunca es un cheque en blanco. El acto de base debe delimitar expresamente:

Los Objetivos de la Delegación

Definición clara del propósito y finalidad de los poderes delegados.

El Contenido y el Alcance de los Poderes Delegados

Especificación precisa de las competencias transferidas a la Comisión.

La Duración de la Delegación

Establecimiento del período temporal durante el cual la delegación permanece vigente.

Durante todo el proceso, la Comisión actúa bajo el control de los colegisladores. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo tienen la potestad de **revocar la delegación en cualquier momento** o de **objetar un acto delegado ya adoptado**, impidiendo así su entrada en vigor.

Tema 7: Relaciones Entre El Derecho De La UE Y El Derecho Nacional

1. Introducción: La Coexistencia De Ordenamientos Jurídicos

En el marco de los Estados compuestos, como es el caso de España, resulta habitual la coexistencia de distintos ordenamientos jurídicos en un mismo territorio. Así, el ordenamiento jurídico estatal convive con los ordenamientos autonómicos. A esta complejidad se superpone la integración del Derecho de la Unión Europea, que se aplica de manera uniforme en todos sus Estados miembros.

Dicha concurrencia normativa puede dar lugar a conflictos, pues cada sistema tiende a afirmar la prevalencia de sus propias normas. Para articular esta relación y prevenir o resolver eventuales antinomias entre el Derecho de la Unión y los derechos internos de los Estados miembros, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha desarrollado un cuerpo de principios rectores. Estos principios, aunque no se encuentran sistematizados en un único precepto de los Tratados, son la base sobre la que se asientan las relaciones entre ambos ordenamientos y su incumplimiento puede acarrear serias consecuencias para los Estados. A continuación, se procede al análisis de los siete principios fundamentales.



2. Los Principios De Articulación

2.1 El Principio De Efecto Directo

El principio de efecto directo es uno de los pilares del ordenamiento jurídico de la Unión. En virtud de este principio, las normas del Derecho de la Unión que sean claras, precisas e incondicionales confieren derechos y obligaciones directamente a los particulares, los cuales pueden ser invocados ante las jurisdicciones nacionales. Esto significa que los destinatarios de las normas —tanto los Estados como sus ciudadanos— quedan vinculados por ellas desde su adopción, sin necesidad de un acto posterior de recepción por parte del derecho nacional. En la práctica, un ciudadano español puede alegar ante un tribunal nacional la protección de un derecho conferido por una norma europea con la misma fuerza que si se tratara de un derecho emanado de una norma española.

Conviene distinguir dos manifestaciones de este principio:

Efecto Directo Vertical: Permite a un particular invocar una norma de la Unión frente al Estado o a sus administraciones públicas para exigir el respeto de un derecho.

Efecto Directo Horizontal: Permite a un particular invocar una norma de la Unión frente a otro particular. Por ejemplo, un ciudadano podría exigir a una empresa que cese una actividad contaminante prohibida por un reglamento europeo sobre medio ambiente.

Este principio, de construcción eminentemente jurisprudencial, fue reconocido por primera vez por el TJUE en su histórica sentencia de 5 de febrero de 1963, asunto Van Gend en Loos.

Una cuestión particular se plantea con las directivas. Dado que, por su naturaleza, exigen un acto de transposición por parte del Estado, podría pensarse que carecen de efecto directo. Sin embargo, el TJUE ha desarrollado una solución para proteger a los ciudadanos frente a la inacción o la incorrecta actuación del Estado. Cuando un Estado miembro no transpone una directiva en el plazo establecido o lo hace de forma incorrecta, los particulares pueden invocar los derechos que la directiva les confiere.

No obstante, este "efecto directo especial" de las directivas está sujeto a una limitación fundamental: solo opera en sentido vertical. Es decir, los ciudadanos pueden reclamar sus derechos frente a la administración pública (el Estado incumplidor), pero no frente a otros particulares (no hay efecto directo horizontal). Esta solución busca sancionar al Estado por su incumplimiento sin generar obligaciones directas a terceros que no son responsables de la falta de transposición.

3. El Principio De Primacía

El principio de primacía establece la preeminencia del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos jurídicos nacionales. En caso de conflicto entre una norma europea y una norma nacional, el juez nacional tiene la obligación de aplicar la norma europea y, consecuentemente, de inaplicar la norma nacional contradictoria, con independencia de su rango o fecha de promulgación.

La norma nacional no es derogada ni declarada nula, sino que simplemente pierde su eficacia para el caso concreto. Por ejemplo, si un reglamento europeo protegiera una especie de lobo y una ley española posterior permitiera su caza, dicha ley carecería de efectos y no podría ser aplicada por ninguna autoridad.

Corresponde a cada Estado miembro la obligación posterior de eliminar de su ordenamiento jurídico la norma incompatible. A mayor abundamiento, si la aplicación de una norma nacional contraria al Derecho de la Unión causa un perjuicio a un particular, el Estado será responsable y estará obligado a repararlo.

Al igual que el efecto directo, este principio es una creación del TJUE, enunciado por primera vez en la sentencia de 15 de julio de 1964, asunto Costa c. ENEL.



Tipo de Efecto Directo	Sujetos Involucrados	Ejemplo Práctico	Aplicable a Directivas (no transpuestas)
Vertical	Particular vs. Estado (o Administración Pública)	Un ciudadano reclama a la Administración una ayuda establecida en un reglamento europeo.	Sí.
Horizontal	Particular vs. Particular (o empresa)	Un trabajador demanda a su empresa por no respetar una norma europea sobre jornada laboral.	No.

4. Principios De Responsabilidad Y Proporcionalidad

4.1 El Principio De Responsabilidad Del Estado

Este principio establece que un Estado miembro que viole el Derecho de la Unión Europea debe indemnizar a los particulares por los perjuicios que dicha violación les haya causado. Se trata de una consecuencia directa del principio de primacía y del deber de cooperación leal. Por ejemplo, si Alemania incumpliera una normativa europea de comercio, privando a los empresarios textiles de ciertos beneficios, estaría obligada a indemnizarlos por las pérdidas sufridas.

Para que surja la responsabilidad del Estado, deben concurrir tres requisitos acumulativos:

- 1. Que la norma europea violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares.**
- 2. Que la violación esté suficientemente caracterizada, es decir, que sea grave y manifiesta.**
- 3. Que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento del Estado y el daño sufrido por el particular.**



4.2 El Principio De Proporcionalidad

Ya analizado en contextos anteriores, **el principio de proporcionalidad exige que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados**. La intervención de la Unión debe ser idónea, necesaria y equilibrada en relación con el fin perseguido. Por ejemplo, si para vigilar una frontera se determina que son necesarios 30 agentes, una decisión de contratar 500 agentes vulneraría este principio por ser desproporcionada. Aunque pueda parecer una exigencia de sentido común, su consagración en el Tratado de la Unión Europea (TUE) lo convierte en un límite jurídico fundamental a la actuación de las instituciones.

4.3 El Principio De Cooperación Leal

En virtud de este principio, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Para los Estados, esto implica una doble obligación:

Obligación positiva: Deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión y facilitar el trabajo de las instituciones.

Obligación negativa: Deben abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

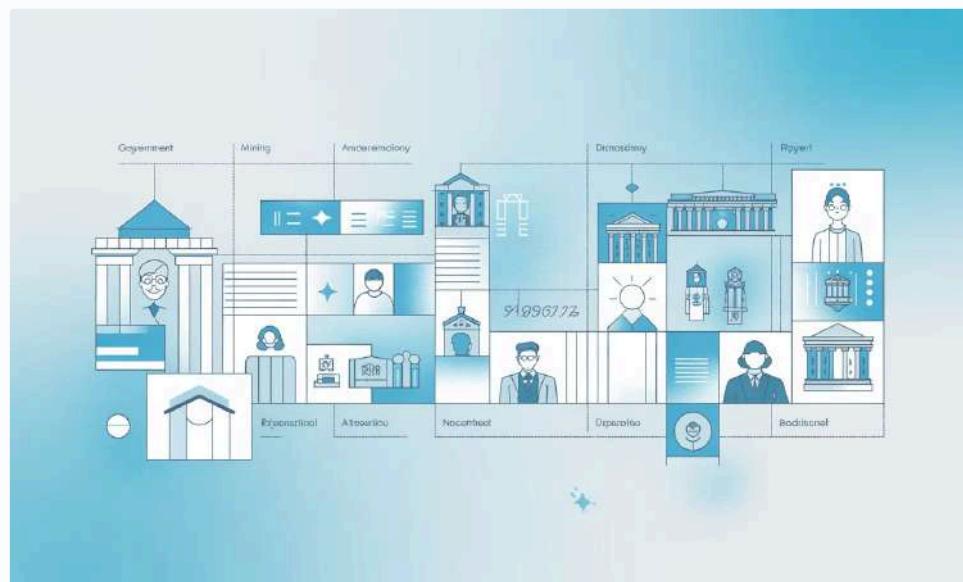
Es, en definitiva, un deber de colaboración activa y de buena fe para el correcto funcionamiento del sistema.

5. Autonomía Institucional Y Atribución De Competencias

5.1 El Principio De Autonomía Institucional

Este principio reconoce la potestad de cada Estado miembro para organizarse interna y administrativamente como considere oportuno. La Unión Europea no interfiere en la estructura política o administrativa de sus Estados, siempre y cuando dicha organización garantice el cumplimiento efectivo del Derecho de la Unión y no contravenga sus principios fundamentales.

Por ejemplo, el gobierno de un Estado miembro, como el de España tras una moción de censura, es libre de crear, suprimir o modificar ministerios y reorganizar su administración pública. La única limitación es que esta estructura interna no debe obstaculizar la correcta aplicación de las políticas y normativas europeas.



5.2 El Principio De Atribución De Competencias

Este es un principio constitucional fundamental del sistema de la Unión. En virtud del mismo, la Unión solo actúa dentro de los límites de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados para alcanzar los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

La Unión no tiene una soberanía originaria; su poder emana de la cesión voluntaria de competencias por parte de sus Estados. Por ejemplo, la Unión puede negociar acuerdos de pesca con Marruecos porque los Estados miembros le han concedido expresamente la competencia en materia de política pesquera común. Sin esa cesión previa, carecería de legitimidad para actuar.

Principio	Contenido Esencial	Función Principal
Efecto Directo	Las normas de la UE confieren derechos y obligaciones invocables por los particulares.	Garantizar la eficacia y la protección judicial del Derecho de la Unión a nivel individual.
Primacía	El Derecho de la UE prevalece sobre el Derecho nacional en caso de conflicto.	Asegurar la aplicación uniforme y la supremacía funcional del Derecho de la Unión.
Responsabilidad del Estado	El Estado debe indemnizar los daños causados por la violación del Derecho de la UE.	Proteger a los particulares frente a los incumplimientos estatales y reforzar la efectividad del ordenamiento.
Proporcionalidad	La acción de la UE no debe exceder de lo necesario para alcanzar sus objetivos.	Limitar el poder de las instituciones de la Unión, protegiendo las competencias estatales.
Cooperación Leal	Deber de colaboración mutua y de buena fe entre la UE y los Estados miembros.	Asegurar el correcto funcionamiento del sistema de integración y el cumplimiento de los Tratados.
Autonomía Institucional	Los Estados son libres para organizar su estructura política y administrativa interna.	Respetar la soberanía organizativa de los Estados miembros, siempre que se garantice la aplicación del Derecho de la UE.
Atribución de Competencias	La UE solo puede actuar dentro de las competencias que le han sido cedidas por los Estados.	Delimitar el poder de la Unión y salvaguardar las competencias residuales de los Estados miembros.

Estos siete principios conforman el marco jurídico que rige la compleja relación entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Su comprensión es esencial para entender la naturaleza del ordenamiento jurídico de la Unión y su impacto directo en los sistemas legales nacionales. El respeto a estos principios no es opcional; su incumplimiento activa los mecanismos de control y sanción previstos en los Tratados para garantizar la integridad y la efectividad del proyecto de integración europea.

BLOQUE 4

Fuentes normativas de la UE. Aprendiéndolo todo sobre las normas de la UE

BLOQUE 5

**Sistema jurisdiccional de la UE.
¿Cómo funciona la justicia comunitaria?**

Tema 1: Sistema Jurisdiccional De La UE

El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea (UE) está diseñado para garantizar que las normas se apliquen de manera uniforme en todo el territorio de la Unión, a pesar de que la legislación se crea a nivel centralizado y su aplicación es descentralizada. Con una población de aproximadamente 447.7 millones de habitantes, la UE necesita una estructura que regule la convivencia y sancione los incumplimientos.

1. El Reto De La Aplicación Del Derecho De La UE

El principal desafío del sistema jurisdiccional de la UE es la coexistencia de diferentes ordenamientos jurídicos: el de la Unión, el estatal y, en países como España, el autonómico. Históricamente, el problema radicaba en que las leyes de la UE eran creadas por sus propias instituciones (el Consejo y el Parlamento), pero eran aplicadas por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

Para resolver este conflicto, se consideraron tres posibles modelos:

Crear Una Red De Órganos Jurisdiccionales Exclusivos De La UE

Esta opción se descartó porque a menudo es difícil separar el derecho de la Unión del derecho nacional en un mismo asunto judicial.

Atribuir La Resolución De Todos Los Asuntos De La UE A Los Jueces Nacionales

Esta alternativa se rechazó porque el derecho de la UE perdería su carácter uniforme y común, que es uno de sus objetivos principales.

Establecer Un Sistema Mixto (El Modelo Actual)

Este sistema combina una red de órganos jurisdiccionales de la UE, con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a la cabeza, y los órganos jurisdiccionales nacionales.

2. El Sistema Mixto Y El Principio De Uniformidad

El sistema mixto actual se basa en la coexistencia del TJUE y los jueces nacionales, quienes aplican el derecho de la Unión de manera unánime y uniforme. No se permite, por ejemplo, que un mismo artículo sobre la libertad de movimiento se aplique de manera diferente en Alemania y en Finlandia.

Este principio de uniformidad está reforzado en la legislación nacional. En España, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial obliga a los jueces a aplicar el derecho de la UE de conformidad con la jurisprudencia del TJUE.



2. El Rol Del Tribunal De Justicia De La Unión Europea (TJUE)

Dentro de este sistema, el TJUE tiene competencias propias que le permiten:

Control De Legalidad

Controlar la legalidad de las normas de la Unión.

Cuestiones Prejudiciales

Interactuar con los jueces nacionales a través de las cuestiones prejudiciales, que pueden ser de validez o de interpretación, para asegurar una aplicación coherente del derecho.

Tema 2: El Tribunal De Justicia De La Unión Europea

1. Introducción Al Sistema Jurisdiccional De La Unión

El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea se compone del ordenamiento jurídico de la Unión, de sus **fuentes de derecho**, de los **órganos de producción de este derecho** y de un sistema de órganos jurisdiccionales encargados de hacer cumplir sus normas. Para garantizar la correcta aplicación y el orden normativo, es fundamental una relación fluida entre quienes legislan y quienes aplican el derecho.

Históricamente, la Unión se ha enfrentado al desafío de conciliar la **centralización del poder legislativo** (en manos de instituciones como el Parlamento y el Consejo) con la **descentralización de la aplicación judicial**, que recae en gran medida en los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. La solución adoptada fue la creación de un sistema mixto, en el que coexisten los **tribunales nacionales** y el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**. Ambos están obligados a aplicar el Derecho de la Unión de manera uniforme para evitar interpretaciones divergentes entre los Estados. En el caso de España, esta obligación viene reforzada por el **artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial**, que exige a los jueces españoles aplicar el Derecho de la Unión de conformidad con la jurisprudencia del TJUE.

En este marco, nos centraremos en la estructura del órgano jurisdiccional central: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Composición Del Tribunal De Justicia De La Unión Europea (TJUE)

La institución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se encuentra integrada por **dos órganos jurisdiccionales distintos**:

El Tribunal De Justicia

Compuesto por **un juez por cada Estado miembro**.

El Tribunal General

Compuesto por **dos jueces por cada Estado miembro**.

Cuando se hace referencia a la institución en su conjunto, se utiliza la denominación "**Tribunal de Justicia de la Unión Europea**".

Es preciso señalar que, si bien la Unión Europea conserva la potestad de crear **tribunales especializados**, en la actualidad **no existe ninguno en funcionamiento**. El Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, que fue uno de estos, fue derogado en el año 2016 y ya no existe.

Asimismo, es fundamental no confundir el TJUE con otras instituciones como el **Tribunal de Cuentas**, que es otra institución de la Unión, ni con el **Trib Europeo de Derechos Humanos**, el cual pertenece al Consejo de Europa, una organización internacional distinta a la UE. Las competencias específicas de cada tribunal se analizarán en un tema posterior.

2.1 Estructura Orgánica Y De Gobierno

La estructura de gobierno del TJUE está conformada por un **presidente**, un **vicepresidente** y un **secretario**.

- **Presidente:** El Presidente del TJUE preside también el Tribunal de Justicia, pero el Tribunal General cuenta con un presidente propio y distinto.
- **Vicepresidente:** Asiste al Presidente en sus funciones y lo sustituye en caso de necesidad. El cargo de vicepresidente es común para el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, y su elección se realiza cada tres años.
- **Secretario:** Es responsable del registro de los asuntos, la comunicación con las partes y la gestión administrativa, financiera y contable de la institución.

3. Formaciones De Juicio Del Tribunal De Justicia

El Tribunal de Justicia no resuelve todos los asuntos con la totalidad de sus miembros, sino que puede actuar en **cuatro formaciones distintas**, según la naturaleza y complejidad del caso.

Formación	Composición	Supuestos De Aplicación
Juez único	Un solo juez.	Modo habitual para asuntos de fácil solución o de carácter muy repetitivo.
Salas	Tres o cinco jueces.	Forma habitual de trabajo en la práctica diaria del tribunal.
Gran Sala	Trece a quince jueces.	Asuntos de mayor complejidad o interés. Se reúne a petición de un Estado miembro o una institución parte en el proceso.
Pleno	Los 27 jueces (uno por cada Estado miembro).	Ocasiones poco habituales, como la destitución de miembros de las instituciones de la UE.

3.1 La Figura Del Abogado General

Los **Abogados Generales** actúan tanto en el Tribunal de Justicia como en el Tribunal General, aunque su figura está principalmente concebida para el primero. Su función principal es **emitir públicamente conclusiones imparciales** sobre los asuntos planteados, proponiendo al tribunal una solución jurídica.

50%

Intervención

El Abogado General interviene aproximadamente en la mitad de los asuntos que se presentan ante el Tribunal de Justicia.

67%

Influencia

Aunque el juez es libre de seguir o no estas conclusiones, datos del periódico Confilegal indican que en un 67% de los casos los jueces sí adoptan la solución propuesta por el Abogado General.

Procedimiento en el Tribunal General: Si se solicita su actuación en el Tribunal General, un juez de este mismo órgano es designado para actuar como Abogado General, pero no podrá intervenir posteriormente en la deliberación y resolución del caso. La decisión de designarlo la toma el Pleno a petición de la Sala que conoce del asunto, y es el Presidente del Tribunal General quien escoge al juez que desempeñará dicha función.

4. Ejemplo Del Funcionamiento Del Abogado General

Si el **Tribunal Supremo español** plantea una cuestión prejudicial al TJUE sobre la **inmunidad de un europarlamentario español**, el Abogado General asignado al caso analizará toda la información y presentará unas conclusiones en las que propondrá al juez una solución jurídica. El juez del Tribunal de Justicia no está obligado a seguir estas conclusiones y será él quien, en última instancia, emita la sentencia que responda a la duda del Tribunal Supremo español.

4.1 Nombramiento De Jueces Y Abogados Generales

El procedimiento de nombramiento garantiza un alto nivel de cualificación de los miembros del TJUE.

01	02	03
Propuesta Y Selección Son los Estados miembros quienes proponen a sus propios ciudadanos como candidatos a jueces y Abogados Generales.	Criterios De Idoneidad Los candidatos se escogen entre juristas de reconocido prestigio o miembros de los más altos órganos jurisdiccionales nacionales, como el Tribunal Supremo o la Audiencia Nacional .	Aprobación Los candidatos propuestos deben ser aprobados por un <u>comité específico de la Unión Europea</u> antes de su nombramiento definitivo.

Tema 3: La Competencia Consultiva Y Prejudicial

1. Las Funciones Del Tribunal De Justicia De La Unión Europea: Una Visión Dual

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) constituye la máxima autoridad judicial del sistema de la Unión, garantizando la interpretación y aplicación uniformes de su Derecho. Su labor, sin embargo, no se limita a la imagen tradicional de un tribunal que dirime litigios. Conviene precisar que el TJUE despliega una doble función esencial para la cohesión del ordenamiento jurídico europeo.

Por un lado, ejerce una **función contenciosa**, consistente en resolver los litigios en los que distintas partes se encuentran enfrentadas. A través de los diversos recursos (de incumplimiento, de anulación, por omisión, etc.), el Tribunal juzga y emite sentencias vinculantes que zanjan la controversia.

Por otro lado, y como objeto central de nuestro estudio, el TJUE desempeña una **función consultiva o prejudicial**. En este ámbito, no actúa como un tribunal de instancia que resuelve un caso concreto, sino como el intérprete supremo del Derecho de la Unión, resolviendo las dudas que le plantean los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sobre la interpretación o la validez de las normas europeas. Esta competencia, de naturaleza no contenciosa, resulta fundamental para asegurar que el Derecho de la Unión se aplique de manera coherente en todo el territorio de los Veintisiete.

2. El Mecanismo De La Cuestión Prejudicial: Concepto Y Finalidad

2.1. El Diálogo Entre Jueces Como Pilar Del Sistema

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea se caracteriza por su aplicación descentralizada. Son los jueces nacionales –los de cada Estado miembro, desde un juzgado de primera instancia hasta el tribunal supremo– quienes actúan como los primeros garantes del Derecho de la Unión en el día a día, aplicándolo en los litigios que conocen.

Sin embargo, la correcta aplicación de este Derecho común exige una **interpretación uniforme**. Para evitar que una misma norma europea sea interpretada de manera divergente en distintos Estados miembros –lo que quebraría la seguridad jurídica y el principio de igualdad–, los Tratados han previsto un mecanismo de cooperación judicial: la cuestión prejudicial.

La **cuestión prejudicial** es el procedimiento mediante el cual un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, que alberga una duda sobre la interpretación o la validez de una norma de la Unión Europea en el marco de un litigio que está conociendo, puede –y en ocasiones, debe– suspender dicho litigio y solicitar al Tribunal de Justicia (y no al Tribunal General) que se pronuncie al respecto.



Se establece así un "**diálogo entre jueces**" que es la piedra angular del sistema judicial de la UE.

2.2. Objeto De La Cuestión Prejudicial

El objeto de una cuestión prejudicial es siempre y únicamente el **Derecho de la Unión Europea**. Un juez nacional no puede preguntar al TJUE sobre la interpretación de su propio Derecho nacional. Las dudas que pueden plantearse son de dos tipos, dando lugar a dos modalidades de cuestión prejudicial.

- TIPOLOGÍA DE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES (CLAVE PARA EL EXAMEN)** Es fundamental distinguir con claridad las dos modalidades de cuestión prejudicial, pues su objeto y alcance material difieren sustancialmente.

3. Las Dos Modalidades De Cuestión Prejudicial

3.1. La Cuestión Prejudicial De Interpretación



Esta es la modalidad más frecuente. Procede cuando un juez nacional tiene dudas sobre el sentido y alcance de una norma de la Unión Europea que debe aplicar para resolver el litigio principal. La ambigüedad puede derivar de la redacción amplia de los preceptos, especialmente en los Tratados o en las Directivas, pensados para abarcar una gran diversidad de supuestos en todos los Estados miembros.

A modo de ejemplo ilustrativo: un juez español conoce de un litigio entre una empresa y la Administración aduanera sobre la aplicación de un reglamento europeo. El artículo clave del reglamento es ambiguo y puede interpretarse tanto a favor de la empresa como de la Administración. Ante esta duda hermenéutica, el juez nacional suspende el procedimiento, permite a las partes formular alegaciones y eleva una cuestión prejudicial de interpretación al TJUE para que este aclare el sentido exacto del precepto. Una vez recibida la respuesta, el juez reanuda el proceso y aplica la norma conforme a la interpretación vinculante del TJUE.

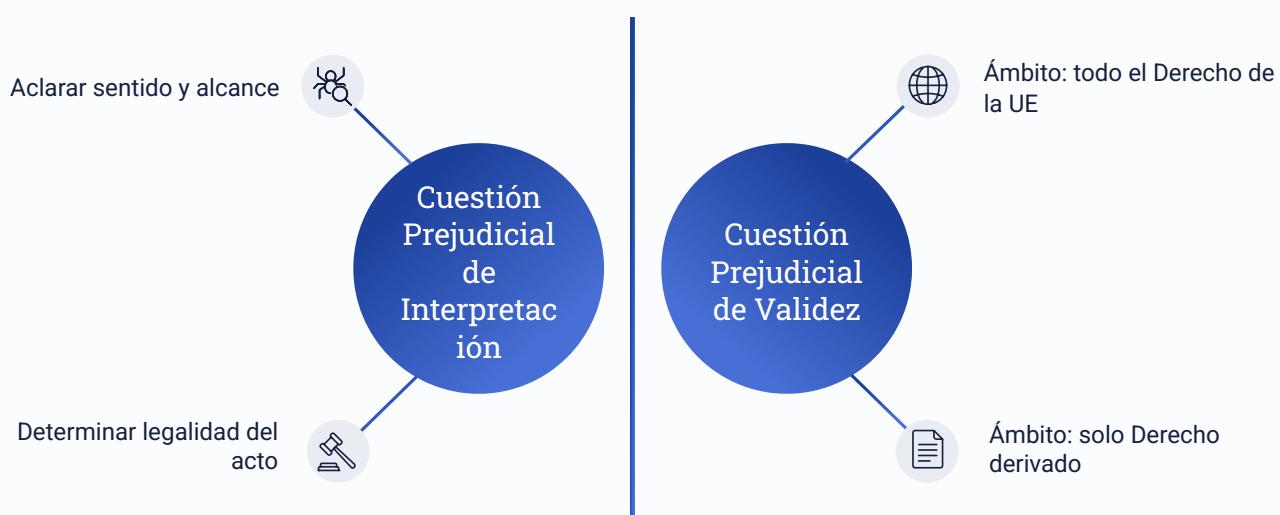
3.2. La Cuestión Prejudicial De Validez

Esta modalidad se activa cuando un juez nacional alberga dudas, no sobre el significado, sino sobre la **legalidad** de un acto de Derecho derivado de la Unión. Es decir, el juez considera que una norma europea (p. ej., un reglamento o una directiva) podría ser inválida por contradecir una norma de rango superior, como un Tratado o un principio general del Derecho de la Unión.

En este supuesto, el juez nacional no puede inaplicar por sí mismo la norma europea que considera inválida. El monopolio para declarar la invalidez de un acto de la Unión corresponde en exclusiva al TJUE. Por consiguiente, el juez nacional está obligado a plantear una cuestión prejudicial de validez. Si el TJUE dictamina que la norma es inválida, esta será expulsada del ordenamiento jurídico con efectos erga omnes.

4. Esquema Comparativo De Ambas Modalidades

A continuación, se presenta un esquema comparativo de ambas modalidades:



5. La Obligación De Planteamiento: Régimen General Y Excepciones

No todos los órganos jurisdiccionales tienen la misma obligación de dirigirse al TJUE. El sistema distingue entre una facultad y una obligación.

5.1 Facultad Y Obligación De Plantear: Las Doctrinas Clave

Órganos Jurisdiccionales Con Recurso

Estos tribunales (p. ej., un juzgado de primera instancia) **pueden plantear** una cuestión prejudicial si lo estiman necesario. Es una **facultad discrecional**.

Órganos De Última Instancia

Estos tribunales (p. ej., un Tribunal Supremo o un Tribunal Constitucional) **están obligados** a plantear la cuestión prejudicial cuando surja una duda sobre la interpretación o validez del Derecho de la Unión.

6. Excepciones A La Obligación De Plantear: Las Doctrinas Del "Acto Claro" Y Del "Acto Aclarado" (Clave Para El Examen)

A pesar de la regla general, un tribunal de última instancia puede abstenerse de plantear una cuestión prejudicial de interpretación en dos supuestos específicos, desarrollados por la jurisprudencia del TJUE:



Doctrina Del Acto Claro (Acte Clair)

Se aplica cuando la correcta interpretación de la norma europea es **tan evidente** que no deja lugar a ninguna duda razonable. La certeza debe ser compartida por los tribunales de los demás Estados miembros y por el propio TJUE. Nótese que esta excepción debe aplicarse con suma cautela.



Doctrina Del Acto Aclarado (Acte Éclairé)

Procede cuando la duda de interpretación **ya ha sido resuelta previamente** por el TJUE en una sentencia anterior, aunque el litigio no fuera idéntico. Si el juez nacional puede resolver su duda consultando la jurisprudencia existente, no está obligado a volver a preguntar.

- Importante:** Estas excepciones solo se aplican a las cuestiones de interpretación. Si un tribunal, incluso de última instancia, tiene dudas sobre la validez de un acto, está siempre obligado a plantear la cuestión.

7. Ámbito Material Y Efectos De La Sentencia Prejudicial

7.1. Delimitación Del Derecho Susceptible De Control

Como se ha adelantado, no todo el Derecho de la Unión puede ser objeto de ambas modalidades de cuestión prejudicial.

Interpretación

Puede versar sobre el **Derecho originario** (Tratados) y el **derivado**.

Validez

Solo puede plantearse respecto del **Derecho derivado**.



Conviene subrayar que un juez nacional **no puede plantear una cuestión prejudicial sobre una norma nacional**, ni siquiera cuando esta desarrolle una norma europea (como una ley nacional que transpone una directiva). En tal caso, la cuestión prejudicial podrá versar sobre la directiva que sirve de base, pero nunca sobre la ley nacional en sí misma.

8. Carácter Vinculante Y Procedimiento

La sentencia dictada por el TJUE en el marco de una cuestión prejudicial es **absolutamente vinculante**. El juez nacional no puede ignorar la respuesta y aplicar su propio criterio. Está obligado tanto a plantear la cuestión cuando proceda como a aplicar la solución ofrecida por el TJUE para resolver el litigio principal.

8.1 Flujo Del Procedimiento De Cuestión Prejudicial

01

Litigio Ante Un Juez Nacional

Se debe aplicar una norma de la UE.

02

Surgimiento De La Duda

Duda de Interpretación: ¿Cómo entender la norma?
Duda de Validez: ¿Es legal la norma?

03

Suspensión Del Procedimiento Nacional

El juez detiene el curso del litigio principal.

04

Planteamiento De La Cuestión Prejudicial Al Tjue

El juez nacional formula la pregunta concreta al Tribunal de Justicia.

05

Procedimiento Ante El Tjue

Fase escrita (alegaciones de las partes, Estados, Comisión). Fase oral (vista, si procede). Conclusiones del Abogado General.

06

Sentencia Del Tjue

El Tribunal responde a la cuestión planteada, interpretando la norma o declarando su validez/invalidez.

07

Reanudación Del Procedimiento Nacional

El juez nacional recibe la sentencia del TJUE.

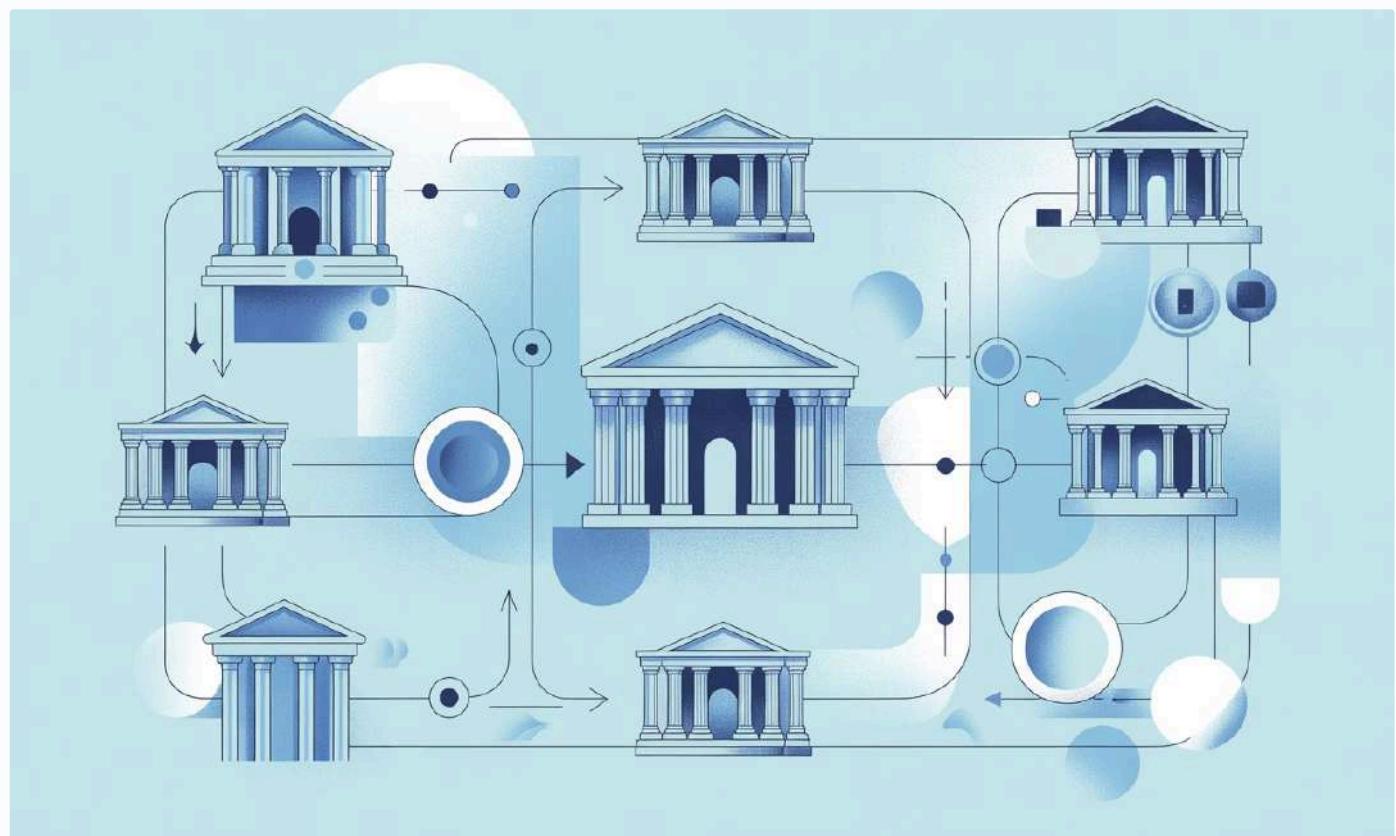
08

Aplicación Vinculante De La Sentencia

El juez nacional resuelve el litigio principal aplicando obligatoriamente la doctrina sentada por el TJUE.

9. Distinción Con Otras Figuras: La Cuestión De Inconstitucionalidad

Es crucial no confundir la cuestión prejudicial con la **cuestión de inconstitucionalidad** del ordenamiento español. Mientras que la primera se plantea por un juez nacional ante el TJUE por dudas sobre el Derecho de la Unión, la segunda es planteada por un juez español ante el Tribunal Constitucional español cuando duda de que una norma española con rango de ley sea compatible con la Constitución Española. Son mecanismos análogos en su estructura (juez duda → suspende → pregunta al tribunal competente), pero difieren en el órgano al que se dirigen y en el parámetro de control (Derecho de la UE frente a Constitución Española).



Tema 4: Competencia Contenciosa Del TJUE

1. Introducción A La Función Jurisdiccional Del TJUE

En un análisis previo se abordó la dualidad funcional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), distinguiendo entre su competencia consultiva –materializada en la cuestión prejudicial– y su competencia contenciosa. El presente tema se centrará exclusivamente en esta última.

La función contenciosa del TJUE se corresponde con la labor prototípica de cualquier órgano jurisdiccional: **impartir justicia mediante la resolución de un litigio** en el que, por regla general, se enfrentan dos partes con intereses contrapuestos, una en calidad de demandante y otra como demandada. Dicho de otro modo, se trata de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Unión.

El procedimiento ante el TJUE, si bien presenta particularidades propias de un tribunal supranacional, comparte una estructura lógica con los sistemas procesales internos. Se inicia a través de un acto de parte –generalmente un recurso– y culmina con una resolución que pone fin a la controversia: la sentencia. A continuación, se examinarán los principales cauces procesales que dan acceso a esta vía contenciosa.

2. El Sistema De Recursos Ante El TJUE: Visión General

El acceso a la jurisdicción contenciosa del TJUE se articula a través de un sistema tasado de recursos, cada uno con una finalidad, objeto y legitimación activa específicos. Los principales instrumentos procesales son:

- **El recurso por incumplimiento:** Dirigido a constatar y sancionar la violación del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro.
- **El recurso de anulación:** Orientado a obtener la anulación de un acto jurídicamente vinculante de las instituciones, órganos u organismos de la Unión por adolecer de vicios de legalidad.
- **El recurso por omisión:** Busca constatar que una institución, órgano u organismo de la Unión ha infringido los Tratados al abstenerse de pronunciarse cuando tenía la obligación de hacerlo.
- **El recurso de indemnización:** Pretende obtener una reparación por los daños causados por las instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.
- **El recurso de casación:** Permite impugnar ante el Tribunal de Justicia las sentencias y autos dictados por el Tribunal General.
- Si bien existen otras vías procesales de menor frecuencia práctica, el análisis se centrará, por su especial relevancia, en los dos primeros: el recurso por incumplimiento y el recurso de anulación.

3. El Recurso Por Incumplimiento

(CLAVE PARA EL EXAMEN) Este recurso constituye el principal mecanismo de control jurisdiccional sobre la correcta aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros.

Órgano competente: El conocimiento de este recurso corresponde en exclusiva al Tribunal de Justicia.

Objeto del recurso: Se dirige contra cualquier incumplimiento del Derecho de la Unión Europea imputable a un Estado miembro o a los bancos centrales de dichos Estados. Es de capital importancia retener que **este recurso nunca se interpone contra las instituciones, órganos u organismos de la Unión**. El incumplimiento puede consistir tanto en una acción (adoptar una norma nacional contraria al Derecho de la UE) como en una omisión (no transponer una directiva en plazo).

A large European Union flag is displayed prominently on the left side of the page. The flag is blue with twelve yellow stars arranged in a circle. It is draped over what appears to be a modern building with a glass facade. The sky is clear and blue.

Nótese que no es preciso que el incumplimiento cause un perjuicio real; basta con la mera contravención de la norma. Además, a efectos de este recurso, el concepto de "Estado" se interpreta en un sentido amplio, abarcando cualquier manifestación de la Administración Pública, ya sea estatal, regional (Comunidades Autónomas) o local.

Legitimación activa (inicio del procedimiento): El procedimiento puede iniciarse de varias formas, si bien una de ellas es la predominante.

De oficio por la Comisión Europea (vía principal): Es la forma más habitual. La Comisión, como "guardiana de los Tratados", supervisa la aplicación del Derecho de la UE. Cuando detecta un posible incumplimiento, inicia una fase previa, denominada procedimiento precontencioso de infracción, en la que dialoga con el Estado para que corrija su conducta. Solo si esta fase fracasa, la Comisión interpone el recurso ante el TJUE.

Por denuncia de otro Estado miembro: Un Estado puede demandar a otro por incumplimiento. No obstante, esta vía es infrecuente en la práctica debido a consideraciones de diplomacia y reciprocidad ("los trapos sucios se lavan en casa").

Otras vías (muy poco utilizadas): A través de preguntas parlamentarias, o por iniciativa del Banco Central Europeo (BCE) y del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones.

Debe quedar meridianamente claro que **los particulares (personas físicas o jurídicas) carecen de legitimación activa para interponer directamente un recurso por incumplimiento.**

4. El Recurso De Anulación

Este recurso es el instrumento por excelencia para el control de la legalidad de los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea.

Órgano competente: La competencia se distribuye en función del demandante:

- Si el recurso es interpuesto por un Estado miembro o una institución de la UE, lo resuelve el Tribunal de Justicia.
- Si es interpuesto por un particular (persona física o jurídica), lo resuelve el Tribunal General.

Legitimación activa: Pueden interponer un recurso de anulación:

Demandantes privilegiados: Los Estados miembros, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. No necesitan justificar un interés específico para actuar.

Demandantes semi-privilegiados: El Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones. Solo pueden interponerlo para defender sus propias prerrogativas.

Demandantes no privilegiados: Los particulares. Deben acreditar que el acto les afecta directa e individualmente.

Objeto del recurso: Se dirige contra los actos legislativos y otros actos vinculantes de las instituciones, órganos y organismos de la UE destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. No pueden impugnarse mediante este recurso los actos no obligatorios (como las recomendaciones o los dictámenes) ni, fundamentalmente, el Derecho originario (los Tratados).

A continuación, se presenta un esquema comparativo de ambos recursos.

Característica	Recurso por Incumplimiento	Recurso de Anulación
Órgano Principal	Tribunal de Justicia	Tribunal de Justicia (para Estados/Instituciones) y Tribunal General (para particulares)
Objeto (contra qué)	Incumplimientos del Derecho de la UE.	Actos vinculantes del Derecho derivado.
Sujeto Pasivo	Un Estado miembro (o su Banco Central).	Una institución, órgano u organismo de la UE.
Legitimación Activa	Comisión (principal), otros Estados miembros. NUNCA particulares.	Estados, instituciones, órganos (con límites) y particulares (con requisitos estrictos).
Finalidad	Constatar y sancionar una violación del Derecho de la UE por un Estado.	Expulsar del ordenamiento un acto de la UE por ser ilegal.

Los Motivos De Anulación: Vicios De Legalidad (CLAVE PARA EL EXAMEN)

Para que un recurso de anulación prospere, el acto impugnado debe adolecer de, al menos, uno de los cuatro vicios o motivos de legalidad tasados.

Incompetencia: El acto ha sido dictado por una institución, órgano u organismo que carecía de habilitación jurídica para ello.

Vicios sustanciales de forma: Se han omitido trámites esenciales del procedimiento de adopción del acto. Un ejemplo paradigmático es la falta de motivación (no explicar las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión). Otro supuesto es la omisión de pasos preceptivos en el proceso decisorio.

Desviación de poder: La institución ha ejercido una potestad administrativa para un fin distinto de aquel para el cual le fue conferida.

5. Vicios De Legalidad Y Efectos De La Sentencia

Ejemplo ilustrativo (aunque de ámbito nacional): Una administración pública instala un radar de velocidad en una carretera, alegando oficialmente que el objetivo es reducir la siniestralidad en un tramo peligroso. Años después, se demuestra que la ubicación no respondía a criterios de seguridad, sino a un afán puramente recaudatorio. Se utilizó la potestad de velar por la seguridad vial (fin lícito) para un propósito distinto y no declarado (obtener ingresos). Este mismo concepto se aplica en el Derecho de la UE.

Violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución: Es el "cajón de sastre" de los motivos de anulación. Abarca cualquier contravención del Derecho de la UE, tanto originario como derivado, que no encaje en los tres motivos anteriores. Un ejemplo típico es que el acto se fundamente en una base jurídica incorrecta.

Si la sentencia del tribunal estima el recurso y declara la nulidad del acto, la institución que lo emitió queda obligada a adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia y, en su caso, rectificar la situación.

Vicios de Legalidad del Acto de la UE

- **Incompetencia:** ¿Quién lo dictó? → El órgano no era el habilitado.
- **Vicios Sustanciales de Forma:** ¿Cómo se dictó? → Se omitieron trámites esenciales (ej. falta de motivación).
- **Desviación de Poder:** ¿Para qué se dictó? → Se usó una potestad para un fin distinto del previsto.
- **Violación del Tratado:** ¿Qué se dictó? → El contenido del acto contradice el Derecho de la UE (ej. base jurídica errónea).

6. Aspectos Procesales Y Efectos De La Sentencia

6.1. El recurso de casación: la relación entre el TG y el TJ

Es fundamental comprender la relación jerárquica entre el Tribunal General (TG) y el Tribunal de Justicia (TJ). Las sentencias dictadas por el Tribunal General, que conoce en primera instancia de los recursos de anulación interpuestos por particulares, son susceptibles de ser recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia. Este recurso, sin embargo, se limita a cuestiones de Derecho, no pudiendo volver a examinarse los hechos del caso.

6.2. Notas generales del procedimiento

El procedimiento contencioso ante el TJUE presenta rasgos que lo asemejan, en cierta medida, al procedimiento contencioso-administrativo español. Las partes deben actuar obligatoriamente representadas por abogado. Predomina la fase escrita (demanda, contestación, réplica, dúplica), siendo la vista oral una excepción que se celebra solo en casos de especial relevancia.

6.3. La sentencia y sus efectos

El procedimiento culmina con una sentencia que produce efectos jurídicos de gran trascendencia.

Valor de cosa juzgada: La sentencia es firme y definitiva. Los hechos y pretensiones enjuiciados no pueden volver a ser objeto de otro proceso.

Obligatoriedad: Las partes están jurídicamente obligadas a cumplir el fallo. En caso de que un Estado miembro no ejecute una sentencia que le condena, la Comisión puede interponer un nuevo recurso por incumplimiento contra él por no acatar la decisión del Tribunal.

Efecto ex tunc: Este es un punto crucial. Las sentencias del TJUE, especialmente las anulatorias, tienen, por regla general, efectos retroactivos. El término *ex tunc* significa "desde entonces", implicando que el acto anulado se considera nulo desde su origen, como si nunca hubiera existido. Por tanto, la sentencia puede modificar situaciones jurídicas consolidadas en el pasado, antes de que fuera dictada.

Ejecución: La ejecución material de la sentencia corresponde al Estado miembro o a la institución afectada, que debe llevarla a cabo a la mayor brevedad posible.

7. Recapitulación

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su función contenciosa, actúa como un verdadero tribunal resolviendo litigios a través de un sistema de recursos.

Dos de los más importantes son el recurso por incumplimiento, cuyo objetivo es sancionar a un Estado miembro que ha vulnerado el Derecho de la UE, y el recurso de anulación, que busca dejar sin efecto un acto ilegal de las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Los procedimientos contenciosos terminan con una sentencia que es vinculante, tiene valor de cosa juzgada y, característicamente, despliega efectos retroactivos (ex tunc). Este sistema de control jurisdiccional es esencial para garantizar la primacía y la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico europeo.

Tema 5: El Tribunal General

1. Consideraciones Preliminares: El Tribunal General en el seno del TJUE

Conviene precisar, con carácter preliminar, que el **Tribunal General** (en lo sucesivo, TG) se integra dentro de la arquitectura institucional del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** (TJUE). Esta institución, en su conjunto, comprende al propio **Tribunal de Justicia** (TJ), al **Tribunal General** y, en su caso, a los **tribunales especializados** que pudieran crearse. El TG, por tanto, no es un órgano aislado, sino una de las instancias jurisdiccionales que garantizan el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

2. Composición y Régimen Jurídico

En lo que respecta a su composición, el **Tribunal General** está integrado por dos jueces por cada Estado miembro, lo que arroja una cifra total de **56 magistrados**. Esta configuración obedece a una reforma acometida en el año 2015 con el objetivo de reforzar su capacidad operativa, si bien conviene señalar que, en la práctica, dicha cifra aún no se ha completado. El régimen jurídico aplicable a los jueces del TG es idéntico al que rige para los magistrados del Tribunal de Justicia, garantizando así su **independencia, imparcialidad e idoneidad**.

Una de las particularidades más notables de su composición es la ausencia de una figura clave en el TJ: a diferencia del Tribunal de Justicia, en el Tribunal General **no existe la figura del Abogado General de manera permanente**. No obstante, se contempla la posibilidad de que, si la naturaleza del asunto lo requiere, uno de los jueces del TG asuma excepcionalmente dichas funciones para presentar conclusiones motivadas.

3. Organización Interna

El **Tribunal General** ejerce su función jurisdiccional a través de una estructura flexible, resolviendo los asuntos bien en **Salas** (compuestas por tres o cinco jueces, según la complejidad del caso), bien en **Pleno**. Esta organización permite adaptar la formación de enjuiciamiento a la trascendencia jurídica o fáctica de cada litigio.

Al igual que el Tribunal de Justicia, el TG cuenta con una **Secretaría**, dirigida por un Secretario elegido por los propios jueces. Este órgano desempeña funciones esenciales tanto en el plano jurisdiccional (gestión de la tramitación de los asuntos, fe pública judicial) como en el administrativo (gestión del personal, presupuesto y administración del tribunal).

4. Ámbito Competencial



El reparto de competencias entre el TJ y el TG se articula sobre la base de la **exclusividad del primero** para conocer de los recursos más relevantes de naturaleza institucional. Así, mientras el TJ ostenta competencia exclusiva sobre los recursos entre instituciones y los interpuestos por un Estado miembro contra el Parlamento Europeo o el Consejo, el **TG se erige como el juez de primera instancia** para el resto de recursos directos. Sus competencias, establecidas principalmente en el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, se pueden sistematizar del siguiente modo:

5. Competencias Del Tribunal General

Recurso de anulación y recurso por omisión (arts. 263 y 265 TFUE): Interpuestos por personas físicas o jurídicas contra actos de las instituciones, órganos u organismos de la Unión que les afecten directa e individualmente, o para denunciar la inactividad de dichas entidades cuando estaban obligadas a actuar.

Recurso de un Estado miembro contra la Comisión (art. 263 TFUE): A diferencia de los recursos contra el Consejo o el Parlamento Europeo, que son competencia del TJ, los dirigidos contra la Comisión por un Estado miembro se ventilan en primera instancia ante el TG.

Recurso de indemnización por daños (art. 268 TFUE): Conoce de las acciones que persiguen la responsabilidad extracontractual de la Unión por los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones.

Litigios contractuales (art. 272 TFUE): El TG es competente para resolver los litigios derivados de contratos celebrados por la Unión cuando en dichos contratos se haya incluido una cláusula compromisoria que le atribuya expresamente la jurisdicción.



Recursos en materia de propiedad intelectual e industrial: Conoce de los recursos interpuestos contra las resoluciones de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) en materia de marcas, dibujos y modelos comunitarios.

Litigios entre la Unión y sus agentes (art. 270 TFUE): Ostenta la competencia para resolver los conflictos de la función pública europea, es decir, los litigios entre la Unión y su personal.

Nótese que, aunque su Estatuto lo permitiría, en la práctica el TG **no resuelve cuestiones prejudiciales**. Esta competencia, fundamental para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, está reservada de facto al Tribunal de Justicia.

Finalmente, las resoluciones dictadas por el TG son **susceptibles de recurso de casación** ante el Tribunal de Justicia, si bien este recurso está estrictamente limitado a **cuestiones de Derecho**.

Tipo de Recurso	Sujeto Legitimado Principal	Objeto del Recurso
Recurso de Anulación / Omisión	Personas físicas y jurídicas	Anulación de un acto de la UE o constatación de una inactividad ilegal.
Recurso de un Estado Miembro	Estado Miembro	Anulación de un acto de la Comisión.
Recurso de Indemnización	Cualquier perjudicado	Obtener reparación por daños causados por la Unión (Resp. Extracontractual).
Litigios Contractuales	Partes de un contrato con la UE	Resolver disputas contractuales (si existe cláusula compromisoria).
Propiedad Intelectual	Solicitantes / Titulares de derechos	Impugnar resoluciones de la EUIPO.
Función Pública	Agentes de la Unión	Resolver litigios laborales entre la Unión y su personal.

6. Los Tribunales Especializados

El **Tratado de Lisboa** introdujo la posibilidad de crear **Tribunales Especializados** adjuntos al Tribunal General con el fin de aliviar su carga de trabajo en materias específicas. Su creación corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo.

A día de hoy, no existe ningún Tribunal Especializado en funcionamiento. El único que llegó a crearse, el **Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**, fue disuelto en 2016 y sus competencias, junto con sus miembros, se reintegraron en el propio Tribunal General. Pese a ello, la posibilidad de crear nuevos tribunales para materias técnicas o de gran volumen litigioso permanece latente en los Tratados.

Tema 6: Cuestión Prejudicial

I

La cuestión prejudicial es un mecanismo procesal que permite a los jueces nacionales de los Estados miembros consultar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre la interpretación o la validez de una norma de la UE antes de resolver un litigio. Su principal objetivo es garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todo su territorio.

1. Características Esenciales

La cuestión prejudicial, considerada la "**joya de la corona**" del ordenamiento jurídico europeo por su papel crucial en la integración, presenta cuatro características fundamentales:

Incidente Suspensivo

El planteamiento de una cuestión prejudicial suspende el procedimiento judicial nacional hasta que el Tribunal de Justicia emita su resolución. El juez nacional no puede resolver el fondo del asunto hasta recibir la respuesta del TJUE.

Procedimiento No Contencioso

Se trata de un procedimiento de jurisdicción voluntaria. **No existe un litigio entre partes**, sino una consulta de un juez a otro para resolver una duda jurídica.

Diálogo Entre Jueces

El mecanismo se articula como una comunicación entre órganos jurisdiccionales. Un juez nacional (el emisor) plantea la duda y el Tribunal de Justicia (el receptor) la resuelve.

Iniciación De Oficio

El juez nacional puede plantear la cuestión prejudicial por iniciativa propia (*de oficio*), sin necesidad de que lo soliciten las partes del proceso.



2. Tipos De Cuestiones Prejudiciales

Existen dos tipos de cuestiones prejudiciales, cada una con un objeto y alcance distintos:

Cuestión Prejudicial De Interpretación

Su finalidad es que el Tribunal de Justicia aclare el sentido y el alcance de una norma de la UE. Pueden ser objeto de interpretación:

- **El Derecho originario:** Tratado de la Unión Europea (TUE), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tratados modificativos, protocolos y actas de adhesión.
- **El Derecho derivado:** Reglamentos, directivas, decisiones, etc.
- **El Derecho surgido de compromisos exteriores** de la Unión.

Cuestión Prejudicial De Validez

A través de este mecanismo, se solicita al Tribunal de Justicia que determine si un acto de la Unión Europea es conforme a derecho. A diferencia de la anterior, esta cuestión solo puede versar sobre el **Derecho derivado** de la Unión.

3. La Obligación De Plantear La Cuestión Prejudicial

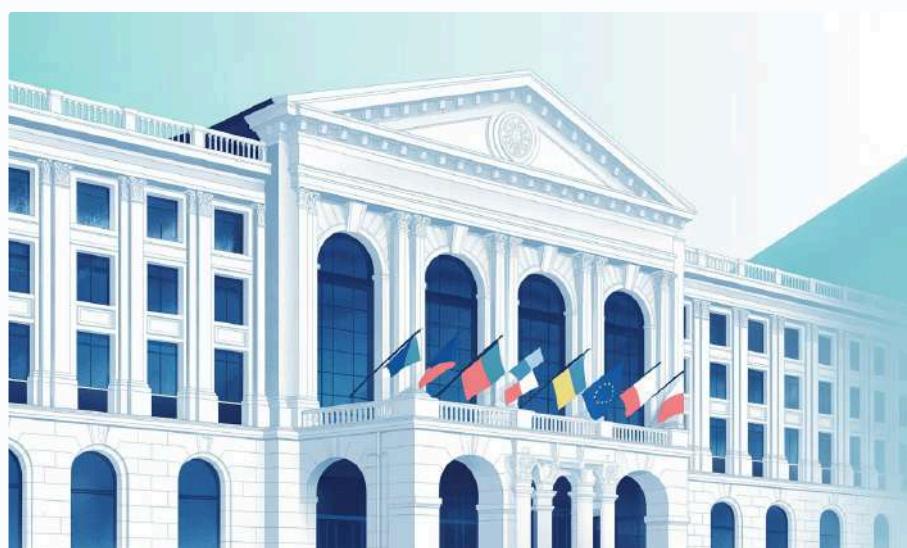
No todos los jueces tienen la misma obligación de plantear una cuestión prejudicial. La norma general distingue entre:

Facultad

Los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones son susceptibles de recurso **pueden** plantear una cuestión prejudicial si lo consideran necesario para resolver el litigio.

Obligación

Los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no admiten recurso (órganos de última instancia) tienen la obligación de plantear la cuestión prejudicial si albergan dudas sobre la interpretación o validez del Derecho de la Unión. Es importante destacar que el órgano de última instancia no es necesariamente el tribunal supremo de un país; puede ser cualquier tribunal cuya decisión ponga fin al procedimiento sin posibilidad de apelación (por ejemplo, en ciertos casos, la Audiencia Nacional en España).



4. Excepciones A La Obligación De Plantear

Incluso los tribunales de última instancia están exentos de la obligación de plantear una cuestión prejudicial en dos supuestos concretos, conocidos como la doctrina del acto claro y la doctrina del acto aclarado.



Excepción Del Acto Claro (*Acte Clair*)

Un tribunal no está obligado a preguntar si la correcta aplicación del Derecho de la Unión "se impone con tal evidencia que no deja lugar a dudas razonables sobre la manera de resolver". En otras palabras, la norma es tan sumamente clara que no existe ninguna duda interpretativa real.

Excepción Del Acto Aclarado (*Acte Éclairé*)

No es necesario plantear la cuestión si el Tribunal de Justicia ya ha respondido previamente a una pregunta sobre cuestiones materiales idénticas en un caso anterior, ya sea planteada por un juez de ese mismo Estado miembro o de cualquier otro.



Tema 7: Cuestión Prejudicial

II

Existen dos vías principales para la tramitación de una cuestión prejudicial: el **procedimiento ordinario** y los **procedimientos especiales**.

1. El Procedimiento Ordinario

El procedimiento ordinario para plantear una cuestión prejudicial se desarrolla en dos fases sucesivas: una ante el juez nacional y otra ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

1.1. Fase Ante El Juez Nacional

Esta fase inicial se rige por las siguientes pautas:

Soporte Legal: En España, la base legal para que un órgano judicial plantea una cuestión prejudicial se encuentra en el **artículo 4.bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial**. Este artículo exige que el planteamiento se realice siempre con respeto a la jurisprudencia del TJUE.

Resolución Judicial: El acto procesal mediante el cual el tribunal nacional plantea la cuestión es el **auto**.



Audiencia a las Partes: Antes de dictar el auto para plantear la cuestión, el tribunal debe oír a las partes del litigio principal. También deberá oír al Ministerio Fiscal en dos supuestos: si este es parte en el procedimiento, o si el litigio trata sobre los intereses de los consumidores y usuarios y se aprecia interés social.

1.2. Fase Ante El Tribunal De Justicia De La Unión Europea (TJUE)

Una vez recibida la cuestión, el procedimiento ante el TJUE se divide en una **fase escrita** y una **fase oral**.

Fase Escrita:

- El TJUE concede un plazo para que los interesados presenten observaciones escritas sobre la cuestión planteada.
- Están legitimados para presentar dichas observaciones los Estados miembros, las instituciones de la Unión y las partes del litigio original.

Fase Oral:

- Esta fase no siempre se celebra; tiene lugar únicamente cuando el TJUE lo considera necesario para el esclarecimiento del asunto.
- Durante la vista, el TJUE oye las consideraciones del abogado general.
- Finalmente, el Tribunal dicta sentencia, la cual tiene **eficacia erga omnes** (es decir, vincula a todos).
- La sentencia se comunica al juez nacional que planteó la cuestión para que este pueda resolver el fondo del asunto que había quedado suspendido.

2. Los Procedimientos Especiales

Además del ordinario, existen **tres procedimientos especiales** diseñados para agilizar la resolución de la cuestión prejudicial en circunstancias específicas.

2.1. Procedimiento Prejudicial Simplificado

Supuestos de Aplicación: Se utiliza para cuestiones cuya respuesta ya ha sido resuelta previamente por el TJUE o cuando la solución no plantea ninguna duda razonable.

Procedimiento: El TJUE escucha las consideraciones del abogado general y resuelve la cuestión directamente mediante **auto motivado**, en lugar de sentencia.

2.2. Procedimiento Prejudicial Acelerado

Supuestos de Aplicación: Se emplea cuando la naturaleza del asunto exige que la cuestión prejudicial se resuelva con la mayor celeridad posible.

Característica Principal: Su principal rasgo es una **reducción significativa de los plazos procesales**.

Procedimiento: Al momento de acordar la tramitación acelerada, se fija directamente la fecha para la vista oral.

2.3. Procedimiento Prejudicial De Urgencia (PPU)

Supuestos de Aplicación: Está reservado para las materias más sensibles, como las relativas al **espacio de libertad, seguridad y justicia**.

Procedimiento:

- El TJUE decide primero si es procedente aplicar este procedimiento de urgencia.
- En caso afirmativo, se fija la longitud máxima y el plazo para la presentación de observaciones escritas.
- Excepcionalmente, se puede suprimir la fase escrita, pasando directamente a la fase oral (la vista). En este caso, el Tribunal escucha las consideraciones de los abogados generales y resuelve la cuestión sin más dilación.

Simplificado

Auto motivado para cuestiones ya resueltas o sin duda razonable

Acelerado

Plazos reducidos cuando se requiere máxima celeridad

Urgencia (PPU)

Fase escrita suprimible para materias de libertad, seguridad y justicia

BLOQUE 6

**Políticas y libertades de la UE.
Consecuencias de pertenecer a la Unión**

Tema 1: Libertades Fundamentales Del Mercado Interior

El estudio de las libertades fundamentales que vertebran la Unión Europea exige, con carácter previo, una precisa delimitación conceptual del mercado interior, anteriormente conocido como mercado común. El objetivo primordial del proyecto de integración europea, cuyos orígenes se remontan a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fue la creación de un espacio económico unificado.

1. Delimitación Conceptual: Del Mercado Común Al Mercado Interior

La finalidad era permitir que los factores productivos —mercancías, servicios, trabajadores y capitales— circularan libremente entre los Estados miembros, eliminando barreras y fomentando una interdependencia que hiciera impensable cualquier futuro conflicto bélico.

Este mercado común original evolucionó hacia la noción más ambiciosa de **mercado interior**, un proceso que se vio culminado y consolidado con la instauración de una moneda única, el euro. Por tanto, el mercado interior puede definirse como **un área económica sin fronteras interiores**, en la que se garantiza la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales en condiciones análogas a las de un mercado nacional.

De esta estructura se derivan **cuatro libertades fundamentales**, que constituyen los pilares sobre los que se asienta el mercado interior:

La Libre Circulación De Mercancías

La Libre Circulación De Servicios

La Libre Circulación De Trabajadores

La Libre Circulación De Capitales

2. La Libre Circulación De Mercancías

Esta libertad garantiza que los productos originarios de un Estado miembro puedan ser comercializados en cualquier otro Estado miembro en las mismas condiciones que los productos locales. Ello implica la **prohibición de cualquier tipo de discriminación** o de medidas proteccionistas que favorezcan la producción nacional en detrimento de la de otros socios comunitarios.

Para la correcta aplicación de este régimen, resulta crucial determinar qué se entiende por "**mercancía**". A este respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha establecido una definición jurisprudencial de gran amplitud, según la cual se considera mercancía **todo producto susceptible de valoración económica** y que, como tal, puede ser objeto de transacciones comerciales.

Nótese que esta definición, en su momento, fue sumamente novedosa, pues permitió incluir en esta categoría a bienes tan diversos como las obras de arte, los animales o el gas, ampliando considerablemente el ámbito de protección de esta libertad fundamental.

3. La Libre Circulación De Servicios

El sector servicios ostenta una importancia capital en la economía de la Unión, representando aproximadamente el **70% de su Producto Interior Bruto (PIB) total**. La consecución de una libre circulación efectiva en este ámbito ha requerido esfuerzos considerablemente mayores que en el caso de las mercancías, dada la complejidad y heterogeneidad del sector. El derecho a la libre prestación de servicios puede ser invocado tanto frente a restricciones impuestas por el Estado de origen del prestador como por el Estado receptor del servicio.

4. Evolución Y Pilares Del Mercado Interior



El artículo 57 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ofrece un marco definitorio. No obstante, ha sido la jurisprudencia del TJUE la que ha matizado los contornos de la noción de "**servicio**", exigiendo la concurrencia de dos elementos esenciales:

Carácter Temporal

La prestación debe ser transitoria, a diferencia del establecimiento, que tiene vocación de permanencia.

Contraprestación Económica

El servicio debe prestarse a cambio de una remuneración.

5. La Libre Circulación De Trabajadores

Carecería de eficacia la libre circulación de mercancías y servicios si las empresas no pudieran desplazar a sus trabajadores para desarrollar sus actividades en otros Estados miembros. Para poder ser titular del derecho a la libre circulación, el sujeto debe ostentar la **nacionalidad de un Estado miembro** y, por ende, la ciudadanía de la Unión.

Los Tratados no proporcionan una definición explícita de "trabajador". Ha sido, una vez más, la jurisprudencia del TJUE la que ha colmado esta laguna, definiendo al trabajador como toda persona que, durante un tiempo determinado, realiza en favor de otra y bajo la dirección de esta, ciertas prestaciones a cambio de las cuales percibe una remuneración.

6. Contenido Del Derecho A La Libre Circulación De Trabajadores

El contenido de este derecho es amplio y abarca, fundamentalmente, las siguientes facultades:

01

Responder A Ofertas De Trabajo

La capacidad de responder a ofertas efectivas de trabajo en cualquier Estado miembro.

02

Desplazarse Libremente

El derecho a desplazarse libremente a otros Estados miembros con el fin de trabajar.

03

Residir Para Trabajar

El derecho a residir en un Estado miembro para el ejercicio de una actividad laboral.

04

Permanecer Tras Finalizar

El derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber finalizado una relación laboral.

7. La Libre Circulación De Capitales

La libre circulación de capitales es un pilar indispensable para la consolidación de un mercado interior plenamente integrado. Su consecución fue un proceso arduo, obstaculizado durante décadas por la existencia de divisas nacionales diferentes, con tipos de cambio fluctuantes y políticas monetarias dispares. La creación del euro fue el catalizador que eliminó estas barreras, posibilitando un movimiento de capitales fluido y sin trabas entre los Estados miembros de la eurozona.

Al igual que con otros conceptos, no existe una definición unívoca de "**capital**" en los Tratados. Su alcance ha sido perfilado por la jurisprudencia y por actos de Derecho derivado, como las directivas. En la actualidad, esta noción engloba:

- Cualquier acto de inversión (inversiones directas, inmobiliarias, etc.).
- Los movimientos de capitales de carácter personal, tales como préstamos, donaciones o herencias.

Una característica distintiva y de suma importancia de esta libertad es que es la **única que goza de efectos extraterritoriales**. Esto significa que el capital procedente de terceros Estados (no pertenecientes a la Unión Europea) tiene, en principio, derecho a entrar y salir libremente del mercado interior, un tratamiento que no se extiende a las mercancías, los servicios o los trabajadores de dichos países.

En cuanto al contenido material del derecho, este se alinea con el de las demás libertades: está **terminantemente prohibido cualquier acto de discriminación o restricción** a los movimientos de capitales por razón de su nacionalidad o procedencia.

8. Cuadro Comparativo De Las Cuatro Libertades Fundamentales

Libertad Fundamental	Objeto De La Circulación	Fuente De La Definición	Características Notables
Libre Circulación de Mercancías	Productos valorables en dinero y objeto de transacciones comerciales.	Jurisprudencia del TJUE.	Prohibición de discriminación y medidas proteccionistas. Concepto muy amplio de "mercancía".
Libre Circulación de Servicios	Prestaciones realizadas a cambio de remuneración.	Art. 57 TFUE	Debe tener carácter temporal. Representa el 70% del PIB de la UE.
Libre Circulación de Trabajadores	Personas que realizan una actividad económica por cuenta ajena.	Jurisprudencia del TJUE.	Exige nacionalidad de un Estado miembro y ciudadanía de la Unión. Incluye derecho de residencia y permanencia.
Libre Circulación de Capitales	Inversiones y movimientos de carácter personal (préstamos, herencias).	Jurisprudencia y Derecho derivado.	Única libertad con efectos extraterritoriales. Consolidada gracias al euro. Prohíbe toda discriminación.

Tema 2: Libertad de Circulación y Establecimiento: El Espacio Schengen

El **Espacio Schengen** representa uno de los logros más significativos de la integración europea, permitiendo la libre circulación de personas sin controles fronterizos en un territorio que abarca más de veinte países.

1. Concepto y Orígenes

El Espacio Schengen se define como un territorio conformado por un conjunto de Estados europeos que han acordado la supresión de sus fronteras interiores. Dentro de este espacio, las personas pueden circular libremente sin ser sometidas a controles fronterizos, de manera análoga a un desplazamiento dentro de un único país. En contrapartida, se establece un control riguroso y armonizado en las fronteras exteriores, que son las que delimitan el Espacio Schengen frente a terceros Estados.

Sus orígenes se remontan al **Acuerdo de Schengen de 1985**, un tratado suscrito por cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Económica Europea. Dichos países fundadores fueron **Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos**. El objetivo primordial de este acuerdo era eliminar gradualmente los controles en sus fronteras comunes para facilitar que tanto sus propios nacionales como los visitantes pudieran moverse sin restricciones, sentando las bases de lo que hoy constituye el área de libre circulación más grande del mundo.

2. Composición y Ámbito Geográfico

Desde su creación en 1985, el Espacio Schengen ha experimentado un notable proceso de expansión. En la actualidad, está conformado por más de veinte países, entre los que se encuentran **Alemania, Dinamarca, España, Islandia, Letonia, Liechtenstein, Malta y Noruega**, entre otros. Este crecimiento lo ha consolidado como la mayor zona sin fronteras interiores a nivel global.

3. Relación Entre La Unión Europea y El Espacio Schengen

Una de las características más relevantes, y que a menudo suscita confusión, es que la pertenencia al Espacio Schengen y la pertenencia a la Unión Europea no son coincidentes. Esta disociación da lugar a dos situaciones particulares que conviene analizar:

Estados Miembros de Schengen (No UE)

Existen varios países que, sin ser miembros de la UE, han decidido adherirse al acervo de Schengen y aplicar sus normas. En este grupo se encuentran:

- Islandia
- Liechtenstein
- Noruega
- Suiza
- Mónaco
- San Marino
- Ciudad del Vaticano

Estados Miembros de La UE (No Schengen)

A la inversa, hay Estados que, siendo miembros de pleno derecho de la UE, han optado por mantenerse al margen del Espacio Schengen. El caso más significativo es el de **Irlanda**, que mantiene sus propios controles fronterizos.

Es fundamental recordar que, con independencia de Schengen, los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea gozan del **derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión**. Sin embargo, cuando un ciudadano de la UE se desplaza entre dos Estados miembros y para ello debe transitar por un país del Espacio Schengen, los controles a los que pueda ser sometido serán, en todo caso, menos restrictivos que los aplicados a los nacionales de terceros Estados ajenos tanto a la UE como al Espacio Schengen.

4. Régimen de Circulación: Controles y Limitaciones Excepcionales

La regla general en el Espacio Schengen es la **ausencia total de controles en las fronteras interiores**. No obstante, esta libertad de circulación no es absoluta y está sujeta a ciertas limitaciones y controles excepcionales, siempre justificados y proporcionados.

Controles de Identidad

La supresión de fronteras no elimina la potestad de las autoridades nacionales para realizar controles de identidad en puntos estratégicos como **aeropuertos o puertos**, o en el interior del territorio, siempre que dichos controles no tengan el efecto equivalente a una inspección fronteriza.

Controles Policiales

Las fuerzas policiales de los Estados miembros están legitimadas para llevar a cabo controles más intensos y específicos cuando existan **amenazas graves para la seguridad pública** o en el marco de la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Estos controles deben basarse en información concreta y no pueden ser sistemáticos.

Restablecimiento Temporal de Fronteras

Los Estados miembros pueden reintroducir de manera excepcional y temporal los controles en sus fronteras interiores por razones de **orden público o seguridad nacional**. Un supuesto paradigmático ha sido el de las crisis sanitarias, como la **pandemia de COVID-19**, que llevó a numerosos países a restablecer temporalmente sus fronteras para contener la propagación del virus. Una vez superada la amenaza, dichos controles deben ser levantados.

5. Percepción Pública y Relevancia Institucional

La trascendencia del Espacio Schengen no es meramente jurídica o económica, sino también social. Según datos del **Eurobarómetro**, organismo de la UE encargado de medir la opinión pública, un **68% de los ciudadanos de la Unión considera que la creación del Espacio Schengen es uno de los mayores logros del proyecto europeo**. Este dato refleja el alto grado de valoración que los ciudadanos otorgan a la libertad de circulación como un derecho tangible y fundamental en su vida cotidiana.

A pesar de su estrecha vinculación y de ser percibido como un pilar de la UE, es crucial reiterar que el Espacio Schengen y la Unión Europea son dos marcos jurídicos y geográficos distintos, cuya confusión, aunque frecuente, debe ser evitada para un correcto análisis del Derecho de la Unión.

Tema 3: La Unión Aduanera

El mercado interior de la Unión Europea, además de las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de trabajadores, mercancías, capitales y servicios), se fundamenta en una unión aduanera y una política comercial común para regular el comercio con terceros Estados.

Las libertades del mercado interior se aplican exclusivamente a los ciudadanos y empresas de la Unión Europea. Esto plantea la necesidad de regular las relaciones comerciales con países no pertenecientes a la UE, como México, Estados Unidos o China. Para mantener un mercado interior coherente y unificado, la Unión ha desarrollado dos mecanismos clave que operan de manera conjunta: la unión aduanera y la política comercial común.

1. La Unión Aduanera

La unión aduanera es un espacio comercial único que abarca todo el territorio de los Estados miembros. Su característica principal es la eliminación de todas las fronteras comerciales internas y el establecimiento de una única frontera comercial exterior común.

Esto significa que existe un **régimen aduanero común** para toda la Unión. Por ejemplo, si una empresa española y una italiana importan equipamiento fabricado en Estados Unidos, dicho producto se enfrentará exactamente a la misma tasa o restricción aduanera, sin importar si entra a la UE por un puerto en Galicia (España) o por un puerto en Roma (Italia).



2. La Política Comercial Común

La política comercial común es el conjunto de principios y reglas comunes que rigen las relaciones comerciales entre los Estados miembros de la UE y terceros países. Su existencia es indispensable, ya que **sería imposible mantener un mercado interior si cada Estado miembro pudiera establecer su propia política comercial.**

Esta materia es una **competencia exclusiva de la Unión Europea**. Esto implica que los Estados miembros han cedido por completo su soberanía en materia de comercio exterior y no pueden actuar de forma independiente. Por ejemplo, España no tendría la capacidad de modificar o establecer un régimen de sanciones comerciales contra Rusia diferente al decidido y aplicado por el conjunto de la Unión Europea en el contexto de la guerra de Ucrania.

Unión Aduanera Espacio comercial único sin fronteras internas	Política Comercial Común Reglas unificadas para comercio con terceros países	Competencia Exclusiva Los Estados miembros no pueden actuar independientemente
---	--	--

3. Base Jurídica

Tanto la unión aduanera como la política comercial común están reguladas en los tratados constitutivos de la Unión:

La Unión Aduanera: Se encuentra regulada en el [artículo 30 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#).

La Política Comercial Común: Se regula en los [artículos 206 y 207 del TFUE](#).

- En conjunto, estas dos herramientas, sumadas a las cuatro libertades fundamentales, conforman la arquitectura completa del mercado interior europeo.

01	02	03
Cuatro Libertades Fundamentales Libre circulación de trabajadores, mercancías, capitales y servicios	Unión Aduanera Régimen aduanero común y frontera exterior única (Art. 30 TFUE)	Política Comercial Común Competencia exclusiva de la UE para comercio exterior (Arts. 206-207 TFUE)

Base Jurídica

Tanto la unión aduanera como la política comercial común están reguladas en los tratados constitutivos de la Unión:

La Unión Aduanera: Se encuentra regulada en el [artículo 30 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(TFUE\)](#).

La Política Comercial Común: Se regula en los [artículos 206 y 207 del TFUE](#).

- En conjunto, estas dos herramientas, sumadas a las cuatro libertades fundamentales, conforman la arquitectura completa del mercado interior europeo.

01

Cuatro Libertades Fundamentales
Libre circulación de trabajadores, mercancías, capitales y servicios

02

Unión Aduanera
Régimen aduanero común y frontera exterior única (Art. 30 TFUE)

03

Política Común
Competencia exclusiva de la UE para comercio exterior (Arts. 206-207 TFUE)

Tema 4: Unión Económica Y Monetaria

1. La unión económica y monetaria (UEM)

Conceptos Fundamentales: Política Económica y Política Monetaria Para una adecuada comprensión de la Unión Económica y Monetaria (UEM), resulta imprescindible delimitar, con carácter previo, los conceptos de política económica y política monetaria.

Se entiende por **Política Económica** el conjunto de directrices, decisiones y acciones implementadas por los poderes públicos con el fin de influir en la coyuntura económica para alcanzar objetivos macroeconómicos como el crecimiento sostenido, la estabilidad y el pleno empleo. Un ejemplo paradigmático de política económica es la política fiscal, que se materializa en la potestad de los Estados para establecer, modificar o suprimir impuestos.

Por su parte, la **Política Monetaria** constituye una rama específica de la política económica cuyo objetivo principal es garantizar la estabilidad de los precios y, de forma secundaria, contribuir al crecimiento económico. La herramienta principal de la política monetaria es el control de la oferta de dinero y la fijación de los tipos de interés. A modo de ejemplo, una subida de los tipos de interés encarece el coste de la financiación, lo que desincentiva la solicitud de préstamos, reduce el consumo y, en consecuencia, ejerce una presión a la baja sobre los precios para contener la inflación.

2. Orígenes de la Unión Económica y Monetaria (UEM)

Los cimientos de la Unión Monetaria se sentaron con la firma del **Tratado de Maastricht en 1992**, que estableció el calendario y las condiciones para la creación de una moneda única: el euro. Sin embargo, los Estados miembros pronto tomaron conciencia de que una unión monetaria, por sí sola, resultaría insostenible sin un marco de coordinación de las políticas económicas nacionales.

Surgió así la necesidad de complementar la Unión Monetaria con una Unión Económica, creando un sistema en el que ambas políticas, aunque con regímenes competenciales distintos, pudieran operar de manera coordinada y coherente. De este modo, se pretendía asegurar la convergencia de las economías de la zona euro y la estabilidad del conjunto.

3. El Reparto De Competencias: Un Modelo Asimétrico

El rasgo más definitorio de la UEM es la asimetría en el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros en materia económica y monetaria. Dichas competencias se clasifican de manera radicalmente diferente:

Política Monetaria

Competencia exclusiva de la Unión Europea para los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Política Económica

Se configura como una **competencia de coordinación, apoyo y complemento**.

Esta distinción es de suma importancia. De acuerdo con el **artículo 119 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, la competencia de la Unión en el ámbito económico se limita a coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y a definir orientaciones generales. Esto significa que los verdaderos protagonistas de la política económica continúan siendo los Estados miembros, quienes conservan su soberanía fiscal. La Unión, por tanto, carece de potestad legislativa directa para armonizar los impuestos o el gasto público, si bien puede establecer mecanismos de coordinación vinculantes.



3.2 Cuadro Comparativo de Competencias en la UEM

Ámbito	Tipo de Competencia de la UE	Principal Actor	Capacidad Legislativa de la UE
Política Monetaria (Zona Euro)	Exclusiva	Unión Europea (BCE)	Sí. Adopta actos jurídicamente vinculantes.
Política Económica	Coordinación, Apoyo y Complemento	Estados Miembros	No sobre el fondo. Solo legisla sobre los mecanismos de coordinación.

4. La Unión Económica: Coordinación Y Mecanismos De Estabilización

La arquitectura de la Unión Económica se ha construido sobre una base compleja, combinando las limitadas competencias de los Tratados con instrumentos de cooperación intergubernamental.

4.1. Limitaciones de los Tratados y Cooperación Intergubernamental

Los Tratados constitutivos imponen severas limitaciones a la acción de la UE en materia económica. La más notable es la **prohibición explícita de que la Unión o los Estados miembros asuman las deudas de otro Estado miembro**, lo que se conoce como la "cláusula de no rescate" (artículo 125 del TFUE).

Ante la crisis financiera de 2008, y para superar estas restricciones, los Estados miembros recurrieron a la cooperación intergubernamental, celebrando acuerdos internacionales al margen del Derecho primario de la Unión. Este método se adoptó por dos razones fundamentales:



- La reticencia de los Estados a ceder soberanía fiscal a la Unión.
- La dificultad y lentitud inherentes a cualquier proceso de modificación de los Tratados constitutivos.

De este modo, se crearon mecanismos de rescate y se reforzó la gobernanza económica sin necesidad de una reforma formal de los Tratados.

4.3. Mecanismos de Coordinación Económica

La coordinación de las políticas económicas se articula a través de tres instrumentos principales:

01

Orientaciones Generales Y El Semestre Europeo

Anualmente, las instituciones de la UE emiten orientaciones sobre las políticas económicas y presupuestarias que los Estados miembros deben seguir. El Semestre Europeo es el ciclo de coordinación en el que se supervisa el cumplimiento de dichas orientaciones.

02

Pacto De Estabilidad Y Crecimiento (PEC)

Este pacto es el principal instrumento de vigilancia presupuestaria. Estudia los presupuestos nacionales y establece límites estrictos para el **déficit público (que no debe superar el 3% del PIB)** y la **deuda pública (que no debe exceder el 60% del PIB)**. Su incumplimiento puede acarrear la apertura de un procedimiento de déficit excesivo y, en última instancia, sanciones.

5. Mecanismos De Estabilización E Instituciones Clave

Estos mecanismos se activan como último recurso, cuando las herramientas de coordinación han fracasado y un Estado miembro se enfrenta a graves dificultades macroeconómicas que le impiden financiarse en los mercados.

Como se ha mencionado, el **artículo 125 del TFUE prohíbe explícitamente los rescates**. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha realizado una interpretación teleológica de esta norma, estableciendo que dicha prohibición no se vulnera cuando la falta de apoyo a un Estado miembro en dificultades ponga en grave peligro la estabilidad financiera de toda la zona euro. Esta jurisprudencia fue la que proporcionó la base jurídica para los rescates financieros de países como Grecia, Portugal o Irlanda durante la crisis de la deuda soberana.



6. Instituciones Clave de la Gobernanza Económica

La gestión de la Unión Económica recae en una serie de instituciones y órganos, tanto formales como informales. Por su especial relevancia, destacan el Eurogrupo y el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

El Eurogrupo

Es un órgano informal que reúne a los ministros de Economía y Finanzas de los Estados miembros de la zona euro. Su función principal es coordinar las políticas económicas de dichos países y preparar las reuniones del Consejo ECOFIN. Es crucial no confundirlo con el propio Consejo, ya que el Eurogrupo carece de potestad legislativa.

El Mecanismo Europeo De Estabilidad (MEDE)

Es una organización internacional independiente, creada por los Estados de la zona euro a través de un tratado intergubernamental. Su objetivo es proporcionar asistencia financiera (rescates) a los Estados miembros que se encuentren en graves dificultades, bajo estrictas condiciones. El MEDE es, en la práctica, el fondo de rescate permanente de la zona euro.

6.1 Esquema 2: Proceso de Gobernanza Económica en la UE



7. La Unión Monetaria: Una Competencia Exclusiva

En marcado contraste con la política económica, la **política monetaria para la zona euro es competencia exclusiva de la Unión**. Esto significa que solo las instituciones de la UE, principalmente el Banco Central Europeo (BCE), pueden adoptar actos jurídicamente vinculantes en esta materia.

El TJUE ha interpretado de manera amplia el alcance de la política monetaria, abarcando tres aspectos fundamentales:



Gestión Del Euro

La gestión del euro como moneda única.



Política Monetaria Única

La definición y aplicación de una política monetaria única.



Política De Tipos De Cambio

La fijación de una política de tipos de cambio única.

7.1. Límites a la Política Monetaria

No obstante, esta competencia exclusiva no es ilimitada. Los Tratados imponen restricciones importantes a la actuación del BCE:

- **Prohibición de financiación monetaria:** El BCE tiene prohibido comprar deuda pública directamente de los Estados miembros en los mercados primarios.
- **Rol como prestamista de última instancia:** El BCE actúa como el respaldo último del sistema bancario, pero su intervención directa para financiar a los Estados es, en principio, restrictiva y solo debe producirse en situaciones de extrema necesidad para preservar la estabilidad.

Al igual que con la política económica, el TJUE ha interpretado estos límites de forma flexible. Ha avalado programas de compra masiva de deuda pública en los mercados secundarios por parte del BCE, siempre y cuando dichas acciones estén encaminadas a conseguir los objetivos de la Unión (como la estabilidad de precios) y sean proporcionales para salvaguardar la integridad de la zona euro.

Tema 5: Diferencias Entre Unión Europea, Espacio Schengen Y Espacio Económico Europeo

Aunque a menudo se confunden, la Unión Europea, el Espacio Schengen y el Espacio Económico Europeo son tres conceptos distintos con diferentes miembros y objetivos.

1. Definiciones Clave Y Diferencias Fundamentales

Unión Europea (UE)

Es una organización internacional supranacional cuyo principal objetivo es la integración política y económica de los pueblos de Europa.

Espacio Schengen

Es un área formada por **26 estados** en la que se han suprimido las fronteras interiores, garantizando la libre circulación de personas. Funciona con una única frontera exterior común.

Espacio Económico Europeo (EEE)

Es un acuerdo entre la Unión Europea y tres de los cuatro miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Permite que los países de la AELC participantes (todos excepto Suiza) formen parte del mercado interior de la UE sin ser miembros de la misma.

2. Diferencias Fundamentales Entre La UE Y El Espacio Schengen

La principal fuente de confusión radica en que la membresía de la UE y del Espacio Schengen no coincide por completo.

Países De La UE Fuera De Schengen

Hay **cinco Estados miembros de la UE** que no forman parte del Espacio Schengen: **Irlanda, Rumanía, Bulgaria, Chipre y Croacia.**

Países De Schengen Fuera De La UE

Por otro lado, **cuatro países** que no son miembros de la UE sí pertenecen al Espacio Schengen: **Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza.**

La diferencia práctica más importante es que, aunque los ciudadanos de la UE tienen derecho a moverse libremente por todo el territorio de la Unión, aquellos cuyo país de origen no pertenece a Schengen (como un ciudadano de Rumanía) no pueden circular sin controles por el Espacio Schengen. De igual manera, un visado para visitar la Unión Europea no autoriza automáticamente la libre circulación por todo el Espacio Schengen, ya que son territorios con regulaciones distintas.



3. El Caso Particular De Suiza

Suiza presenta una situación singular:

Es miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Es miembro del Espacio Schengen.

NO es miembro del Espacio Económico Europeo y, por tanto, no forma parte del mercado interior de la UE.

Esto significa que a Suiza se le aplican las normas de libre circulación de personas de Schengen, pero no las del mercado interior europeo.

- Ejemplo práctico:** Un ciudadano de Rumanía (UE, pero no Schengen) que quiera visitar Suiza (Schengen, pero no UE) necesitaría solicitar el visado correspondiente, ya que no puede viajar directamente entre ambos países sin controles. Lo mismo ocurriría a la inversa para un ciudadano suizo que deseara viajar a Rumanía, a menos que exista un acuerdo internacional específico que lo permita.

3.1 Esquema De Pertenencia

Entidad	Unión Europea (UE)	Espacio Schengen	Espacio Económico Europeo (EEE)
Objetivo Principal	Integración política y económica	Libre circulación de personas	Participación en el mercado interior
Miembros Clave	27 Estados (ej. Alemania, Francia, España)	26 Estados (incluye no-UE como Noruega y Suiza)	UE + Islandia, Liechtenstein y Noruega
Exclusiones Notables	-	Irlanda, Rumanía, Bulgaria, Chipre, Croacia (son UE)	Suiza (es AELC y Schengen)

Tema 6: Las Políticas En Que La Unión Dispone De Competencias De Cooperación, Apoyo, Complemento O Ayuda



La Unión Europea tiene competencias de apoyo, coordinación o complemento en áreas donde los Estados miembros conservan la autoridad principal. En estas materias, la UE solo puede intervenir para apoyar, coordinar o complementar las acciones de los países, sin poder legislar para armonizar sus leyes.

1. Competencias De Apoyo, Coordinación O Complemento

Estas competencias, definidas en el artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se aplican a 10 áreas específicas:

Protección Y Mejora
De La Salud Humana

Industria

Cultura

Turismo

Educación, Formación
Profesional, Juventud
Y Deporte

Protección Civil

Cooperación Administrativa

En estos ámbitos, la UE no puede legislar ni interferir en la capacidad legislativa de los Estados. Su papel es, como su nombre indica, de apoyo desde fuera.

2. Ejemplos De Cooperación

Veamos cómo funciona esta cooperación en la práctica en tres áreas clave.

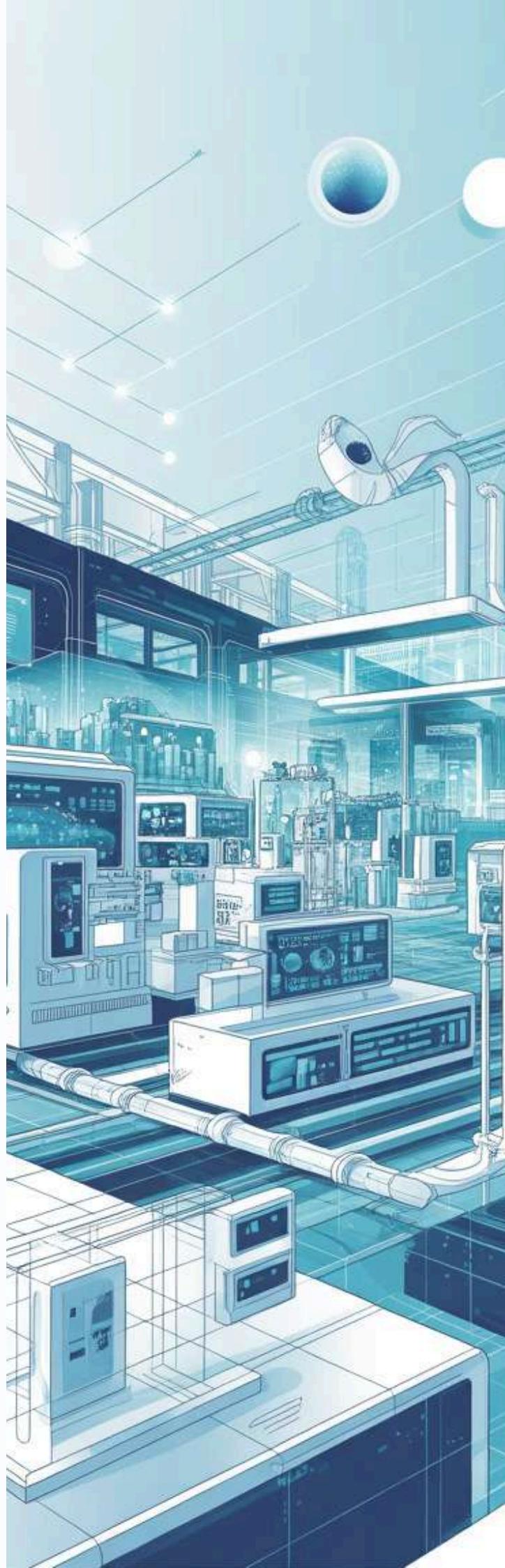
Industria

En materia industrial, la UE apoya a los Estados miembros facilitando el acceso a datos estratégicos. Un ejemplo claro es **Copernicus**, el programa europeo de observación de la Tierra. A través de los datos satelitales que proporciona, muchas empresas europeas logran avances significativos y obtienen beneficios en sus respectivos sectores.

Cultura

Los Estados miembros son responsables de sus propias políticas culturales, pero la UE les ayuda a afrontar retos comunes. La acción de la UE se centra en:

- **Poner de relieve el patrimonio cultural común**, basándose en la herencia cultural y religiosa de Europa, pero siempre **respetando la diversidad cultural y lingüística** de cada país. Esto incluye, por ejemplo, la salvaguarda de costumbres españolas y lenguas cooficiales como el gallego o el catalán.



- **Afrontar retos compartidos**, como el impacto de las tecnologías digitales, la necesidad de una remuneración justa para los artistas y el apoyo a la innovación en los sectores cultural y creativo. Durante crisis como la pandemia del COVID-19, la UE puede proporcionar ayudas económicas para hacer estos sectores más sostenibles.



Para ello, la UE ha creado diversas iniciativas:

Programa Europa Creativa

Es el principal programa de financiación para apoyar a los sectores cultural y creativo y facilitar la cooperación transfronteriza.

Otras Fuentes De Financiación

Los sectores culturales también pueden acceder a fondos como el Programa para el Mercado Único, Horizonte Europa, los Fondos de la Política de Cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

3. Iniciativas Específicas:

- **Capitales Europeas de la Cultura** (desde 1985).
- **Premios de la UE**: Como el Premio al Talento de la Música Mueve Europa, el de Arquitectura Contemporánea o el de Literatura.
- **Jornadas Europeas de Patrimonio**, apoyadas también por el Consejo de Europa.

Además, la UE colabora con organizaciones internacionales como la **UNESCO** y la **OCDE** para luchar contra el tráfico ilegal de bienes culturales y promover el desarrollo a través de la cultura.

4. Educación

Los Estados miembros tienen competencia exclusiva sobre la organización de sus sistemas educativos y el contenido de sus programas. La UE apoya y complementa estas políticas fomentando la cooperación y la movilidad.



Programa Erasmus

Es el ejemplo más conocido. Este programa, creado por la UE, fomenta el **intercambio de personas, ideas y valores** entre los sistemas educativos de los Estados miembros.



Espacio Europeo De Educación (EEE)

Esta iniciativa, en la que los países trabajan directamente con la Comisión Europea, busca crear un verdadero espacio común europeo de aprendizaje.



Sus Objetivos Se Logran A Través De Acciones Como:

01

Promover El Aprendizaje Permanente Y La Movilidad

02

Mejorar La Calidad De La Educación Para Todos

03

Fomentar Políticas E Inversiones Para La Transición Verde Y Digital

04

Reforzar Las Instituciones De Enseñanza Superior

05

Garantizar La Inclusión Y La Igualdad De Género



Tema 7: La Política Exterior Y De Seguridad Común (PESC)

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es el marco que engloba las relaciones internacionales de la Unión Europea con otros Estados, organizaciones internacionales y diversos colectivos extranjeros. Aunque el objetivo principal de la UE es beneficiar a sus miembros, no puede ignorar eventos internacionales como conflictos o elecciones en otros países, ya que estos repercuten directamente en la Unión y sus integrantes. Por ello, la UE gestiona activamente sus relaciones exteriores para asegurar su prosperidad y cumplir con su labor humanitaria, tal como lo exige su propio derecho.

1. El Servicio Europeo De Acción Exterior (SEAE)

La principal herramienta para desarrollar la PESC es el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), conocido informalmente como la "diplomacia europea".

- **Estructura:** El SEAE está compuesto por un sistema de embajadas (delegaciones) repartidas por todo el planeta, junto con órganos y funcionarios dedicados a gestionar las relaciones internacionales de la UE. No existe una embajada en cada país del mundo; en algunos casos, una sola delegación representa a la Unión ante varias naciones. Por ejemplo, la embajada de la UE en la India también cubre las relaciones con Bután.
- **Alcance:** Sus relaciones no se limitan a otros países, sino que también incluyen a colectivos extranjeros, como grupos étnicos que reciben ayuda humanitaria o grupos sociales vulnerables en dictaduras.
- **Liderazgo:** La máxima autoridad del SEAE es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su papel es crucial en la coordinación de los esfuerzos diplomáticos de la Unión, como se ha visto multiplicado desde el inicio de la invasión de Ucrania.



2. El Papel De Las Instituciones De La UE En La PESC

La PESC no es competencia de una única institución, sino que varias de ellas desempeñan funciones importantes. Las más relevantes son:

- **El Consejo y el Consejo Europeo.**
- **La Comisión Europea:** El Alto Representante ocupa siempre una de las vicepresidencias de la Comisión.
- **El Parlamento Europeo.**

El Consejo, por ejemplo, participa en todas las fases del proceso, desde otorgar el mandato de negociación a la Comisión hasta firmar los acuerdos en nombre de la Unión y adoptar la decisión final para incorporarlos al derecho de la UE.

3. La Política Común De Seguridad Y Defensa (PCSD)

Dentro de la PESC se encuentra la **Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)**, que engloba los asuntos relativos a la seguridad tanto dentro de los Estados miembros como en conflictos externos que puedan afectar a los intereses de la Unión. El Alto Representante también preside diversos órganos de la UE encargados de la política de defensa.

Es fundamental destacar que **la Unión Europea no tiene fuerzas armadas propias**. Esta carencia condiciona su papel en conflictos armados fuera de sus fronteras y ha generado un debate recurrente sobre la conveniencia de crear un ejército europeo, un debate que se ha reavivado con la guerra de Ucrania.



4. Convivencia De Políticas Exteriores: UE Y Estados Miembros

A pesar de la existencia de la PESC y la PCSD, los países miembros de la Unión Europea conservan el derecho a desarrollar sus propias relaciones exteriores y políticas de defensa, con la condición de que no entorpezcan las de la Unión.

El SEAE puede ser especialmente beneficioso para Estados miembros con menos recursos económicos en asuntos exteriores o con menor peso geopolítico, como Malta. En cambio, países con una red diplomática más consolidada y mayor influencia internacional, como Alemania, pueden permitirse una política exterior propia más fuerte sin depender tanto del SEAE, aunque pueden optar por apoyarse en él cuando lo consideren oportuno.

PESC

Desarrollada principalmente por el **SEAE**, aunque varias instituciones de la UE tienen competencias en la materia.

PCSD

La política de defensa de la UE, integrada en la PESC.

Alto Representante

Máxima autoridad del SEAE con competencias en asuntos de defensa.

Sin Ejército Propio

La **UE no tiene un ejército propio**.

Políticas Nacionales

Los **Estados miembros pueden tener su propia política exterior**, siempre que no entre en conflicto con la de la UE.

Tema 8: Cooperación Judicial y Policial

1. Introducción: La Necesidad de Cooperación Transfronteriza

La consolidación del mercado interior y la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea han traído consigo la necesidad de establecer mecanismos robustos de cooperación judicial y policial para hacer frente a la delincuencia transfronteriza y al crimen organizado. Para articular esta cooperación, la Unión ha creado agencias especializadas y ha desarrollado instrumentos jurídicos de reconocimiento mutuo, entre los que destacan Eurojust, para el ámbito judicial, y Europol, para el ámbito policial.

2. Agencias Clave de Cooperación

2.1. Eurojust: Cooperación Judicial

Eurojust, creada en el año 2002, es la agencia de la Unión Europea encargada de la cooperación judicial en materia penal. Se enmarca dentro de la estructura de la Fiscalía Europea y sus competencias se centran en coordinar la investigación y actuación judicial contra las formas más graves de delincuencia, especialmente cuando esta tiene un carácter transfronterizo o involucra a organizaciones criminales.

Entre sus funciones, Eurojust facilita la tramitación de solicitudes de extradición y, de manera destacada, de las Órdenes de Detención Europeas.

3. Europol y Comparativa de Agencias

La Oficina Europea de Policía, comúnmente conocida como Europol, es el órgano de la Unión encargado de la cooperación policial. Es fundamental precisar que Europol no es un cuerpo de policía ejecutivo análogo a la Guardia Civil o la Policía Nacional en España. En consecuencia, carece de potestades coercitivas directas, como la detención de personas o el registro de domicilios.

La principal función de Europol es ayudar a los cuerpos nacionales de policía de los Estados miembros, suministrándoles información y análisis estratégicos para la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Su naturaleza es, por tanto, la de una oficina de policía criminal de carácter intergubernamental, basada en la colaboración y la asistencia mutua a las autoridades de los Estados miembros.

3.1 Esquema 1: Cuadro Comparativo de Eurojust y Europol

Característica	Eurojust	Europol
Ámbito	Cooperación Judicial	Cooperación Policial
Naturaleza	Órgano de coordinación judicial, enmarcado en la Fiscalía Europea.	Oficina de apoyo e información, de carácter intergubernamental.
Funciones Principales	Facilitar investigaciones conjuntas, tramitar solicitudes de extradición y Órdenes de Detención Europeas.	Suministrar información y análisis a las policías nacionales.
Capacidad Ejecutiva	No tiene capacidad ejecutiva directa, sino de coordinación judicial.	Ninguna. No puede realizar detenciones ni registros.
Objetivo	Combatir la delincuencia grave transfronteriza a nivel judicial.	Luchar contra la delincuencia organizada internacional mediante el apoyo a los Estados miembros.

3.2 La Orden de Detención Europea (ODE)

El principal y más conocido instrumento de cooperación judicial en la Unión Europea es la Orden de Detención Europea, también conocida como "euroorden".

4. La Orden de Detención Europea

4.1. Concepto y Finalidad

La ODE es una resolución judicial emitida por una autoridad judicial de un Estado miembro (Estado de emisión) con el fin de solicitar a la autoridad judicial de otro Estado miembro (Estado de ejecución) la detención y entrega de una persona.

Puede emitirse en dos supuestos fundamentales:

- **Para el ejercicio de acciones penales**, es decir, cuando se acusa a una persona de un delito y el juicio aún no se ha celebrado.
- **Para la ejecución de una pena o medida de seguridad privativas de libertad**, cuando ya ha recaído una sentencia firme condenatoria sobre dicha persona.

4.2. Requisitos para su Emisión

Para poder emitir una euroorden, es necesario que se cumplan unos umbrales mínimos de gravedad en cuanto a la pena:

- Si se emite para el ejercicio de acciones penales, el delito por el que se acusa a la persona debe tener prevista una **pena máxima de, al menos, 12 meses de privación de libertad**.
- Si se emite para la ejecución de una condena, la pena impuesta debe ser de, **al menos, 4 meses de privación de libertad**.

4.3. Contenido y Forma: Un Procedimiento Simplificado

A diferencia del procedimiento de extradición tradicional, la tramitación de la ODE se caracteriza por su gran simplificación. El Estado miembro emisor únicamente debe cumplimentar un formulario normalizado y traducirlo a las lenguas oficiales del Estado miembro al que se solicita la ejecución.

5. Motivos de No Ejecución de la ODE

5.1 Motivos de No Ejecución de la ODE

El Estado receptor de una euroorden puede, y en algunos casos debe, rechazar su ejecución. La normativa distingue entre motivos de no ejecución obligatoria y motivos de no ejecución facultativa.

5.2 Motivos de No Ejecución Obligatoria

El Estado de ejecución debe denegar la entrega en los siguientes casos:

- **Amnistía:** Cuando el delito en el que se basa la ODE esté amparado por una amnistía en el Estado de ejecución.
- **Minoría de edad penal:** Si la persona reclamada, por razón de su edad, no puede ser considerada responsable penalmente en el Estado de ejecución.
- **Cosa juzgada (Ne bis in idem):** Cuando la persona que se pretende detener ya ha sido juzgada definitivamente por los mismos hechos en otro Estado miembro de la Unión Europea.

5.3 Motivos de No Ejecución Facultativa

El Estado de ejecución puede denegar la entrega, entre otros, en los siguientes supuestos:

- **Procedimiento penal abierto:** Cuando la persona reclamada tiene un procedimiento penal abierto por los mismos hechos en el Estado de ejecución.
- **Prescripción:** Si el delito o la pena han prescrito según la legislación del Estado de ejecución.
- **Ejecución de la pena en el Estado receptor:** En los casos en que se solicita la entrega para el cumplimiento de una pena, el Estado de ejecución puede comprometerse a que dicha pena se ejecute en su propio territorio, denegando así la entrega.

Conviene precisar que el análisis exhaustivo de estos supuestos corresponde al ámbito del Derecho Penal y Procesal, excediendo el marco de esta exposición general.



Aspecto	Descripción
Naturaleza	Resolución judicial para la detención y entrega de una persona entre Estados miembros.
Finalidad	1. Ejercicio de acciones penales (pena \geq 12 meses). 2. Ejecución de una condena (pena \geq 4 meses).
Procedimiento	Simplificado, mediante formulario estandarizado.
Motivos de No Ejecución Obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Amnistía en el Estado de ejecución. • Minoría de edad penal. • Cosa juzgada (ne bis in idem).
Motivos de No Ejecución Facultativa (Ejemplos)	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento abierto por los mismos hechos. • Prescripción del delito o la pena. • El Estado de ejecución asume el cumplimiento de la condena.

