

Tema 4

Las fuentes del derecho de la Unión Europea. Derecho originario. Derecho derivado: Reglamentos, directivas y decisiones. Otras fuentes. Las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Derecho primario de la Unión.....	4
2.1.	Principios fundamentales	4
2.2.	El Acta Única Europea	6
2.3.	Tratados de Maastricht.....	8
2.4.	El Tratado de Ámsterdam	11
2.5.	El Tratado de Niza	14
2.6.	Convención sobre el futuro de Europa	18
2.7.	Tratado de Lisboa	20
3.	Derecho derivado de la Unión.....	26
3.1.	Cuestiones generales.....	26
3.2.	Jerarquía de las normas de Derecho derivado de la Unión	27
3.3.	Los instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión	28
3.3.1.	El reglamento	28
3.3.2.	La directiva	28
3.3.3.	La decisión, la recomendación y el dictamen	29
3.3.4.	Disposiciones relativas a las competencias, los procedimientos y la aplicación y ejecución de los actos jurídicos	30
4.	Otras fuentes de Derecho	31
5.	Las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.....	32
5.1.	Origen y evolución histórica.....	33
5.2.	Definición	34
5.3.	Ámbito de aplicación.....	34
5.3.1.	Delimitación de las competencias de la Unión.....	34
5.3.2.	Aplicación del principio de subsidiariedad	35
5.3.3.	Control por parte de los Parlamentos nacionales	35
5.3.4.	Conferencia sobre el Futuro de Europa	37
5.3.5.	Control judicial	37
6.	ANEXOS	39

1. Introducción

La Unión Europea tiene personalidad jurídica y, en consecuencia, cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la UE tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de sus Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión Europea constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario.

Fuentes y jerarquía del Derecho de la Unión

- Tratado de la Unión Europea (TUE), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y sus protocolos (hay 37 protocolos, 2 anexos y 65 declaraciones, anexos a los Tratados para precisar su contenido, sin formar parte del texto jurídico propiamente dicho) 1.1.5;
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 4.1.2;
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) sigue en vigor como un tratado independiente;
- Acuerdos internacionales 5.2.1;
- Principios generales del Derecho de la Unión;
- Derecho derivado.

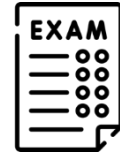
La Unión Europea es una Unión basada en el Estado de Derecho que ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) el control de legalidad de los actos de las instituciones de la UE (artículo 263 del TFUE). Los Tratados, así como los principios generales, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario.



Desde la entrada en vigor del **Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales**. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea se sitúan por debajo del Derecho primario. El Derecho derivado tiene un rango inferior: solo es válido en la medida en que respeta los actos y acuerdos de rango superior. La doctrina de la primacía del Derecho de la Unión es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico de la UE y tiene por objeto garantizar la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión. El **TJUE insiste formalmente en que el Derecho de la Unión tiene primacía absoluta sobre los ordenamientos nacionales de los Estados miembros**, y los

tribunales nacionales deben tenerlo en cuenta en sus resoluciones. El Tribunal de Justicia siempre ha invocado la máxima autoridad para determinar la relación entre el Derecho de la Unión y el Derecho nacional.

En los asuntos de referencia **Van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen** y **Costa/ENEL**, el Tribunal desarrolló las doctrinas fundamentales de la primacía del Derecho de la Unión. El TJUE confirmó estas doctrinas en asuntos



posteriores. En particular, en el asunto **Internationale Handelsgesellschaft**, alegó que el Derecho de la Unión goza de primacía incluso con respecto a los derechos fundamentales garantizados en las constituciones nacionales.

El **Derecho derivado** comprende los actos unilaterales, que pueden clasificarse en dos categorías:

- los actos enumerados en el artículo 288 del TFUE: reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes y recomendaciones;
- los que no figuran en el artículo 288 del TFUE, es decir, actos atípicos, como los reglamentos internos de las instituciones y los acuerdos interinstitucionales.

2. Derecho primario de la Unión.

2.1. Principios fundamentales

Las Comunidades Europeas (CECA, CEE y Euratom) nacieron de la lenta progresión de la idea europea, inseparable de los sucesos que sacudieron el continente. Después de la Segunda Guerra Mundial, las industrias de base, en particular la siderurgia, necesitaban una reorganización. El futuro de Europa, amenazado por el enfrentamiento Este-Oeste, pasaba por una reconciliación franco-alemana.



El llamamiento que lanzó el **9 DE MAYO DE 1950** el ministro francés de Asuntos Exteriores, **ROBERT SCHUMAN**, puede considerarse el punto de partida de la Europa comunitaria. La elección del carbón y del acero era, en esa época, altamente simbólica. En efecto, a principios de los años 1950, el carbón y la siderurgia eran industrias fundamentales, base de la potencia de un país. Además del evidente interés económico, la puesta en común de los recursos franceses y alemanes complementarios debía señalar el final del antagonismo entre estos dos países. El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman declaraba: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Sobre la base de este principio

firmaron Francia, Italia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) el Tratado de París, que aseguraba esencialmente:

- la libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción;
- la vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hicieran necesaria la instauración de cuotas de producción;
- el respeto de las reglas de competencia y de transparencia de los precios;
- el apoyo a la modernización del sector y a la reconversión.

Después **de la firma del Tratado de París**, en un momento en que Francia se oponía a la reconstitución de una fuerza militar alemana en un marco nacional, René Pleven imaginó un proyecto de ejército europeo. La Comunidad Europea de Defensa (CED), negociada en 1952, debía ir acompañada de una Comunidad Política Europea (CPE). Ambos proyectos fueron abandonados como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional francesa a autorizar la ratificación del Tratado el 30 de agosto de 1954.

Los **esfuerzos de reactivación de la construcción europea** tras el fracaso de la CED se concretaron con ocasión de la Conferencia de Mesina (junio de 1955) en el doble ámbito de la Unión aduanera y de la energía atómica. Condujeron a la firma del Tratado CEE y del Tratado CEEA.

a. Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE, Tratado de Roma) incluían:

- la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros;
- el establecimiento de un arancel aduanero exterior común;
- la instauración de una política común en los ámbitos de la agricultura y de los transportes;
- la creación de un Fondo Social Europeo;
- la constitución de un Banco Europeo de Inversiones;
- el desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Para realizar estos objetivos, el Tratado CEE estableció unos principios directores y delimitó el marco de la acción legislativa de las instituciones comunitarias. Se trataba de las políticas comunes: política agrícola común (artículos 38 a 43), política de transportes (artículos 74 y 75) y política comercial común (artículos 110 a 113).

El mercado común debía permitir la libre circulación de las mercancías y la movilidad de los factores de producción (libre circulación de los trabajadores y de las empresas, libre prestación de servicios, liberación de los movimientos de capitales).

b. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) contemplaba unos objetivos muy ambiciosos y, en particular, «la creación y el crecimiento rápido de industrias nucleares». Sin embargo, debido al carácter complejo y delicado del sector nuclear, que afecta a intereses vitales de los Estados miembros (defensa e independencia nacional), el Tratado Euratom tuvo que limitar sus ambiciones.

4. En el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, se estableció que la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia serían comunes. El Convenio expiró el 1 de mayo de 1999. Solo quedaba la fusión de los «Ejecutivos», por lo que el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, conocido como «Tratado de Fusión», y el Convenio de 9 de abril de 1965, permitió completar la unificación de las instituciones.

2.2. El Acta Única Europea

El artículo 8 del **Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE)**, también conocido como el **Tratado de Roma**, preveía la consecución de un mercado común a lo largo de un período transitorio de doce años, dividido en tres etapas y cuya conclusión estaba prevista para el 31 de diciembre de 1969. La primera ambición, la unión aduanera, se realizó con mayor rapidez de la prevista. El período transitorio dedicado a la ampliación de los contingentes y a la desaparición progresiva de las barreras aduaneras interiores concluyó ya el 1 de julio de 1968. Sin embargo, a la conclusión del período transitorio aún subsistían importantes obstáculos a la libre circulación. En la misma época, la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó un arancel aduanero común aplicable a las transacciones comerciales con terceros países.

La creación de una «Europa verde» constituyó otro gran proyecto de la integración europea. En 1962, se adoptaron los primeros reglamentos sobre la política agrícola común (PAC) y se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

Tras poner fin al contencioso sobre el presupuesto comunitario de principios de la década de 1980, el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 decidió la creación de un comité ad hoc compuesto por representantes personales de los jefes de Estado o de Gobierno, denominado **COMITÉ DOOGÉ** por su presidente, que se encargaría de presentar sugerencias para la mejora del funcionamiento tanto del sistema comunitario como de la cooperación política. No obstante, el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 decidió por mayoría (por siete votos a favor y tres en contra, mediante un procedimiento excepcional en este órgano) convocar una conferencia intergubernamental que se ocupara de estudiar el refuerzo de las competencias de las instituciones, la extensión de las competencias de la Comunidad a nuevas esferas de actividad y la creación de un «verdadero» mercado interior.

El 17 de febrero de 1986, procedieron a la firma del AUE nueve Estados miembros, a los que siguieron, el 28 de febrero de 1986, Dinamarca (tras celebrar un referéndum), Italia y Grecia. Ratificada por los respectivos Parlamentos de los Estados miembros a lo largo de 1986, el AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987, con seis meses de retraso debido a un recurso interpuesto ante los tribunales irlandeses por un particular. El Acta constituye la primera modificación sustancial del Tratado de Roma. Sus principales disposiciones eran las siguientes:

A. Ampliación de las competencias de la Unión

1. Mediante la creación de un gran mercado interior

La culminación de un mercado único plenamente operativo fue prevista para el 1 de enero de 1993, lo que suponía la reactivación y ampliación del objetivo del mercado común ya introducido en 1958.

2. Mediante el reconocimiento de nuevas competencias en los ámbitos siguientes:

- política monetaria;
- política social;
- cohesión económica y social;
- investigación y desarrollo tecnológico;

- **medio ambiente;**
- cooperación en materia de política exterior.



B. Mejora de la capacidad de decisión del Consejo de Ministros

La votación por mayoría cualificada sustituyó a la unanimidad en cuatro competencias comunitarias: la modificación del arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la política común de transportes marítimos y aéreos. La votación por mayoría cualificada también se introdujo en varios ámbitos de responsabilidad nuevos, como el mercado interior, la política social, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente. El establecimiento de este sistema dio lugar, por último, a una modificación del Reglamento interno del Consejo, a fin de adaptarlo tras una declaración de la presidencia, que establecía que, desde ese momento, el Consejo podía ser llamado a votar no solo por iniciativa de su presidente, sino también a petición de la Comisión o de un Estado miembro, si se mostraba favorable una mayoría simple de los miembros del Consejo.

C. Fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo

Las competencias del Parlamento se vieron reforzadas:

- al someter a su dictamen conforme la celebración de los acuerdos de ampliación y de los acuerdos de asociación comunitarios;
- al introducir un procedimiento de cooperación con el Consejo que dio al Parlamento auténticas, aunque limitadas, competencias legislativas. Este procedimiento, aplicable entonces a una decena de fundamentos jurídicos, supuso un punto de inflexión en la transformación del Parlamento en un auténtico colegislador.

2.3. Tratados de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

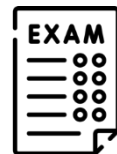
A. Estructura de la Unión

Al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». La Unión

Europea se fundó sobre la base de las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión disponía de un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, que, al ser en aquel entonces las únicas instituciones de la Unión en sentido estricto, ejercían sus competencias de conformidad con lo dispuesto en los Tratados. El Tratado estableció asimismo un Comité Económico y Social y un Comité de las Regiones, ambos con funciones consultivas. De conformidad con el procedimiento dispuesto en el Tratado, se crearon un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes del grupo BEI, a saber, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

B. Competencias de la Unión

El Tratado de Maastricht confirió ciertas competencias a la Unión creada por el mismo, las cuales se clasifican en tres grandes grupos conocidos comúnmente como «pilares»: el primer pilar



estaba formado por las Comunidades Europeas y proporcionaba un marco que permitía a las instituciones comunitarias ejercer, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros; **el segundo pilar** estaba formado por la política exterior y de seguridad común prevista en el título V del Tratado; **el tercer pilar** estaba constituido por la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior prevista en el título VI del Tratado. Las disposiciones de los títulos V y VI establecían una cooperación de carácter intergubernamental que se servía de las instituciones comunes y estaba dotada de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión Europea y la consulta del Parlamento Europeo.

1. La Comunidad Europea (primer pilar)

La Comunidad tenía como misión asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como, entre otras cosas, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comunidad perseguía estos objetivos, dentro de los límites de las competencias que le habían sido confiadas, mediante el establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4. La acción de la

Comunidad debía respetar el principio de proporcionalidad y, en los ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad (artículo 5 del TCE).

2. La política exterior y de seguridad común (PESC) (segundo pilar)

La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental. Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (tercer pilar)

La Unión tenía el cometido de elaborar una acción común en estos ámbitos según un método de carácter intergubernamental con objeto de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Abarcaba los siguientes ámbitos:

- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
- lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales;
- lucha contra la inmigración irregular;
- política común de asilo.

2.4. El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, **firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.**



A. Ampliación de las competencias de la Unión

1. La Comunidad Europea

En cuanto a los objetivos, se consideró especialmente importante alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Se estableció un mecanismo de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, así como la posibilidad de introducir determinadas medidas comunitarias en este ámbito. **Se incorporó al TCE el acuerdo sobre política social, con algunas mejoras (se suprime la posibilidad de exclusión voluntaria, conocida como «opt-out»).** Desde entonces, la política comunitaria se aplicó a importantes ámbitos que hasta ese momento dependían del tercer pilar, tales como el asilo, la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores, la lucha contra el fraude, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia civil, así como a una parte de la cooperación resultante de los Acuerdos de Schengen, que la Unión y las Comunidades habían integrado en su totalidad.

2. La Unión Europea

Se **reforzó la cooperación intergubernamental** en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial, mediante la definición de objetivos y tareas precisas, así como mediante la creación de un nuevo instrumento jurídico análogo a una directiva. Posteriormente, se desarrollaron los instrumentos de la política exterior y de seguridad común, en particular mediante la creación de un nuevo instrumento —la estrategia común—, de un nuevo cargo —el secretario general del Consejo responsable de la PESC— y de una nueva estructura —la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida.

B. Fortalecimiento del Parlamento Europeo

1. Competencias legislativas

En el marco del procedimiento de codecisión, que se amplió a los 15 fundamentos jurídicos existentes en el TCE, el Parlamento Europeo y el Consejo se convirtieron en colegisladores prácticamente en pie de igualdad. A excepción de la política agrícola y de la política de competencia, el procedimiento de codecisión se aplicaba a todos los ámbitos en los que el Consejo estaba facultado para tomar decisiones por mayoría cualificada. Existían cuatro casos en los que el procedimiento de codecisión iba unido a la exigencia de unanimidad en el Consejo (los artículos 18, 42 y 47, y el artículo 151 sobre la política cultural, que no se había modificado). El procedimiento de codecisión no se aplicaba a los demás ámbitos legislativos sujetos a unanimidad.

2. Competencias de control

Además del voto de aprobación al que se sometía colegiadamente la Comisión, el Parlamento Europeo también procedía, previamente, al voto de aprobación de la personalidad propuesta para ocupar la presidencia de la futura Comisión (artículo 214).

3. Elección y estatuto de los diputados

En lo referente al procedimiento de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 190 del TCE), la Comunidad estaba facultada para establecer principios comunes, lo que se sumó a su poder, ya existente, para adoptar un procedimiento uniforme. En el mismo artículo se insertó una base jurídica que permitía adoptar un estatuto único para los diputados al Parlamento Europeo. No obstante, seguía faltando una disposición que permitiera adoptar medidas destinadas al desarrollo de los partidos políticos a escala europea (véase el artículo 191 del TCE).

C. Cooperación reforzada

Por primera vez, los Tratados contenían disposiciones generales que permitían a un determinado número de Estados miembros recurrir, en ciertas condiciones, a las instituciones comunes para organizar una cooperación reforzada entre ellos. Esta facultad se añadió a los casos de cooperación reforzada regulada por disposiciones específicas, como la unión económica y monetaria, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y la integración del acervo de Schengen. Los ámbitos que podían ser objeto de una cooperación reforzada eran el tercer pilar y, en condiciones particularmente restrictivas, los ámbitos que no eran competencia exclusiva de la Comunidad. Las condiciones que toda cooperación reforzada debía cumplir, así como los

mecanismos de decisión previstos, se establecieron de manera que garantizaran que esta nueva modalidad del proceso de integración continuara siendo una solución excepcional y que solo pudiera aplicarse con el fin de avanzar, y no de retroceder, en el proceso de integración.

D. Simplificación

El Tratado de Ámsterdam suprimió de los Tratados europeos toda disposición que hubiera quedado caduca u obsoleta con el paso del tiempo, evitando que esta supresión afectara a los efectos jurídicos que se derivaron, en el pasado, de dichas disposiciones. Asimismo, preveía una nueva numeración de los Tratados. Por motivos de orden jurídico y político, el Tratado se firmó y ratificó en forma de enmiendas a los Tratados en vigor.

E. Reformas institucionales en previsión de la ampliación

- El Tratado de Ámsterdam fijó en 700 el número máximo de diputados al Parlamento Europeo, conforme a la petición de esta institución (artículo 189 del TCE).
- La composición de la Comisión y la cuestión de la ponderación de los votos figuraban en un «Protocolo sobre las instituciones» anejo al Tratado. Según las disposiciones de este, en una Unión ampliada a un máximo de veinte Estados miembros, la Comisión estaría compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre y cuando en esa fecha se hubiera modificado la ponderación de votos en el Consejo. Aun así, al menos un año antes de la adhesión del vigesimoprimer Estado miembro, una nueva conferencia intergubernamental debería llevar a cabo una revisión completa de las disposiciones institucionales de los Tratados.
- Eran muchos los fundamentos jurídicos creados por el Tratado de Ámsterdam que preveían el voto por mayoría cualificada en el Consejo. No obstante, entre las políticas comunitarias existentes, solo en el ámbito de la política de investigación se contemplaban nuevos casos de voto por mayoría cualificada, ya que las demás políticas todavía requerían la unanimidad.

F. Otros asuntos

El acervo de la práctica comunitaria en la aplicación del principio de subsidiariedad quedó recogido en un protocolo al respecto. Se mejoró la transparencia mediante la inclusión de nuevas disposiciones sobre el acceso a los documentos (artículo 255 del TCE) y sobre un

mayor acceso a los trabajos del Consejo en el ámbito legislativo (artículo 207, apartado 3, del TCE).

2.5. El Tratado de Niza

Este Tratado, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

A. Objetivos

De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, la Unión Europea debía ser capaz, a más tardar para finales de 2002, de acoger como nuevos Estados miembros a los países candidatos que estuvieran preparados para la adhesión. Puesto que únicamente dos de los países candidatos a la adhesión superaban en aquel momento la media de población de los Estados miembros, el peso político de los Estados menos poblados se incrementaría en gran medida. El Tratado de Niza tenía, por consiguiente, el objetivo de hacer que las instituciones de la Unión fueran más eficaces y legítimas y de preparar a la Unión para su siguiente gran ampliación.

B. Antecedentes

En las conferencias intergubernamentales (CIG) de Maastricht y Ámsterdam ya se había abordado una serie de problemas institucionales («los restos de Ámsterdam»), pero no se habían resuelto de forma satisfactoria, entre otros, el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la ampliación de la votación por mayoría cualificada. Sobre la base de un informe de la Presidencia finlandesa, el Consejo Europeo de Helsinki decidió a finales de 1999 que una CIG debería tratar los «restos de Ámsterdam», así como todos los demás cambios necesarios para preparar la ampliación.

C. Contenido

La CIG se inauguró el 14 de febrero de 2000 y concluyó sus trabajos en Niza el 10 de diciembre de 2000 con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales y sobre otros puntos, a saber: una nueva distribución de los escaños en el Parlamento Europeo, una cooperación reforzada más flexible, el control de los derechos y valores fundamentales en la Unión y el refuerzo del sistema judicial de la Unión.

1. Ponderación de los votos en el Consejo



Al considerar de forma conjunta el sistema de votación en el Consejo y la composición de la Comisión, así como, en parte, la distribución de los escaños en el Parlamento Europeo, la CIG se dio cuenta de que el principal imperativo era modificar el peso relativo de los Estados miembros, un asunto que ninguna otra CIG había abordado desde el Tratado de Roma.

Se consideraron dos métodos de votación por **mayoría cualificada: un nuevo sistema de ponderación de los votos (modificación del sistema existente) o la aplicación de una doble mayoría (de votos y de población)**; la segunda solución había sido propuesta por la Comisión y apoyada por el Parlamento. La CIG escogió la primera opción. Aunque el número de votos aumentó para todos los Estados miembros, el peso de los Estados miembros más poblados disminuyó: antes suponía el 55 % de los votos y quedó reducido al 45 % a partir de la adhesión de los diez nuevos miembros y al 44,5 % desde el 1 de enero de 2007. Por este motivo se introdujo la «red de seguridad» demográfica: un Estado miembro puede solicitar que se compruebe que la mayoría cualificada representa como mínimo al 62 % de la población total de la Unión; de lo contrario, no se adopta la decisión.

2. La Comisión

a. Composición

Desde 2005, la Comisión tiene un comisario por Estado miembro. El Consejo está facultado para decidir, por unanimidad, el número de comisarios así como las disposiciones relativas al sistema de rotación, siempre que la Comisión resultante refleje la diversidad demográfica y geográfica de los Estados miembros.

b. Organización interna

El Tratado de Niza faculta al presidente de la Comisión para distribuir las carteras entre los comisarios y redistribuirlas a lo largo de su mandato, así como para elegir a los vicepresidentes y fijar su número.

3. El Parlamento Europeo

a. Composición

El Tratado de Ámsterdam había fijado el número máximo de diputados al PE en 700. Sin embargo, en Niza, ante la perspectiva de la ampliación, el Consejo consideró necesario revisar el número de diputados al PE por Estado miembro. La nueva composición del Parlamento también se utilizó para compensar la nueva ponderación de los votos en el Consejo. Así, el número máximo de diputados al Parlamento Europeo se fijó en 732.

b. Competencias

El Parlamento, al igual que el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, fue facultado para interponer recursos contra los actos del Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o abuso de poder.

A raíz de una propuesta de la Comisión, el artículo 191 se transformó en una base jurídica operativa para la adopción, con arreglo al procedimiento de codecisión, de un estatuto de los partidos políticos a escala europea y de las normas relativas a su financiación.

Las competencias legislativas del Parlamento aumentaron gracias a una ligera ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión y a que se requería el dictamen conforme del Parlamento para el establecimiento de una cooperación reforzada en los ámbitos cubiertos por la codecisión. Por otra parte, debía pedirse la opinión del Parlamento en caso de que el Consejo se pronunciara sobre el riesgo de violación grave de los derechos fundamentales en un Estado miembro.

4. Reforma del sistema judicial

a. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Se otorgó al Tribunal de Justicia la facultad de deliberar con diferentes composiciones: en Salas (compuestas por tres o cinco jueces), en una Gran Sala (once jueces) o en Pleno. El Consejo podía decidir por unanimidad aumentar el número de abogados generales. Aunque el Tribunal de Justicia continuó siendo competente para examinar los asuntos que le fueran remitidos como cuestión prejudicial, su estatuto le otorgaba la facultad de delegar en el Tribunal de Primera Instancia una serie de categorías de asuntos diferentes de los enumerados en el artículo 225 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

b. Tribunal General

Las competencias del Tribunal General (Tribunal de Primera Instancia hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009) se ampliaron para incluir determinadas categorías de cuestiones prejudiciales; el Consejo tenía la posibilidad de decidir, por unanimidad, la creación de salas jurisdiccionales. Todas estas disposiciones prácticas, en particular las competencias del Tribunal de Primera Instancia, se recogieron a partir de entonces en el texto del propio Tratado.

5. Procedimientos legislativos

Aunque un número considerable (27) de nuevas políticas y medidas requieren ahora votación por mayoría cualificada en el Consejo, la codecisión se amplió únicamente a algunos ámbitos menores (cubiertos por los antiguos artículos 13, 62, 63, 65, 157, 159 y 191 del TCE); para los asuntos cubiertos por el antiguo artículo 161, ahora se requiere el dictamen conforme del Parlamento.

6. Cooperación reforzada

Como en el caso del Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza contenía disposiciones generales, aplicables a todos los ámbitos de la cooperación reforzada, y disposiciones específicas del pilar correspondiente. Sin embargo, mientras que el Tratado de Ámsterdam preveía la cooperación reforzada en el ámbito del primer y el tercer pilar, el de Niza la extendió a los tres pilares.

El Tratado de Niza introdujo, asimismo, otros cambios: la remisión al Consejo Europeo ya no era posible, y se definió con mayor claridad el concepto de «plazo razonable». Además, a partir de entonces, se requirió el dictamen conforme del Parlamento en todos los ámbitos en los que la cooperación reforzada se refería a una cuestión sometida al procedimiento de codecisión.

7. La protección de los derechos fundamentales

Se añadió un apartado al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea con objeto de abordar los casos en los que, sin existir una vulneración evidente de los derechos fundamentales, existiera un «riesgo claro» de que pudiera llegar a producirse dicha violación. El Consejo, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento, determina la existencia de tal riesgo y dirige

recomendaciones adecuadas al Estado miembro en cuestión. Se proclamó una Carta de los Derechos Fundamentales no vinculante.

D. Papel del Parlamento Europeo

Como en conferencias intergubernamentales anteriores, el Parlamento participó activamente en la preparación de la CIG del año 2000. En sus Resoluciones de 18 de noviembre de 1999, sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental y de 31 de mayo de 2001, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, presentó su parecer sobre el orden del día de la conferencia, así como sobre sus avances y objetivos. También se pronunció sobre el contenido y los efectos jurídicos de la Carta de los Derechos Fundamentales. El Parlamento insistió en que la próxima CIG debía ser un proceso transparente, en el que participaran los diputados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales y la Comisión, así como una contribución de los ciudadanos, cuyos resultados se presentarían en un documento de carácter constitucional.

2.6. Convención sobre el futuro de Europa

A. Base y objetivos

De conformidad con la Declaración n.º 23 anexa al Tratado de Niza, el Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001 decidió organizar una Convención que reuniese a los principales interesados en el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Sus objetivos eran preparar de la forma más transparente posible la siguiente CIG, así como abordar las cuatro cuestiones más importantes relativas al desarrollo futuro de la Unión: un mejor reparto de competencias; la simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión; un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia; y la elaboración de una constitución para los ciudadanos europeos.

B. Organización

La Convención estuvo compuesta por un presidente (Valéry Giscard d'Estaing), dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene), quince representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, treinta diputados de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), dieciséis diputados al Parlamento Europeo y dos miembros de la Comisión. Los países que habían solicitado la adhesión a la Unión también participaron en los debates en igualdad de condiciones, pero sin la posibilidad de impedir un consenso que pudiera

surgir entre los Estados miembros. La Convención contó, por tanto, con un total de 105 miembros.

Además del presidente y los vicepresidentes, el Praesidium incluía a nueve miembros de la Convención y a un representante invitado designado por los países candidatos a la adhesión. El Praesidium tenía la misión de dar impulso a la Convención y de proporcionarle una base de trabajo.

C. Resultado

Los trabajos de la Convención incluyeron: una «fase de escucha», en la que se determinaron las expectativas y necesidades de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos; una fase de análisis de las distintas ideas presentadas, y una fase de formulación de recomendaciones basadas en la esencia de los debates. A finales de 2002, once grupos de trabajo presentaron sus conclusiones a la Convención. Durante el primer semestre de 2003, la Convención elaboró y debatió un texto que se convirtió en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La parte I del Tratado (principios e instituciones, 59 artículos) y la parte II (Carta de los Derechos Fundamentales, 54 artículos) se presentaron ante el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003. La parte III (políticas, 338 artículos) y la parte IV (disposiciones finales, 10 artículos) se presentaron a la Presidencia italiana el 18 de julio de 2003. El 18 de junio de 2004, el Consejo Europeo aprobó el texto con un considerable número de enmiendas, si bien se mantuvo la estructura esencial del proyecto de Convención. Aprobado por el Parlamento Europeo, el Tratado fue rechazado posteriormente por Francia (29 de mayo de 2005) y por los Países Bajos (1 de junio de 2005) en sus referendos nacionales. A consecuencia del resultado negativo de los dos referendos celebrados en Francia y los Países Bajos, no se pudo concluir el procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

D. Papel del Parlamento Europeo

La mayoría de los observadores consideró que la influencia de los diputados al Parlamento Europeo durante los trabajos de la Convención fue decisiva. Varios aspectos, por ejemplo su experiencia en negociaciones en un entorno internacional y el hecho de que la Convención se reuniera en edificios del Parlamento, permitieron que los diputados influyeran notablemente en los debates y en los resultados de la Convención. Su contribución también fue decisiva para la formación de familias políticas compuestas por diputados al Parlamento Europeo y diputados a

los Parlamentos nacionales. El Parlamento alcanzó un número considerable de sus objetivos iniciales; la mayor parte de los logros ha quedado consagrada en el Tratado de Lisboa.



2.7. Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa dio sus primeros pasos como proyecto constitucional a finales de 2001 (**«Declaración sobre el futuro de la Unión Europea» o «Declaración de Laeken» del Consejo Europeo**) y fue tomando forma en 2002 y 2003 en el marco de la Convención europea que elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Tratado constitucional). El proceso que condujo al Tratado de Lisboa fue la consecuencia del resultado negativo de dos referendos sobre el Tratado constitucional celebrados en mayo y junio de 2005. En respuesta a este revés, el Consejo Europeo decidió concederse un «período de reflexión» de dos años. Por último, sobre la base de la Declaración de Berlín de marzo de 2007, el Consejo Europeo de los días 21 a 23 de junio de 2007 aprobó un mandato detallado para una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) bajo la Presidencia portuguesa. La CIG concluyó su trabajo en octubre de 2007. **El Tratado se firmó el 13 de diciembre de 2007** durante el Consejo Europeo de Lisboa y ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

A. Objetivos y principios jurídicos

El **«Tratado constitutivo de la Comunidad Europea» pasa a denominarse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) y el término «Comunidad» se sustituye por «Unión» en todo el texto.** La Unión ocupa el lugar de la Comunidad y la sucede desde el punto de vista jurídico. El Tratado de Lisboa no establece para la Unión símbolos propios de los Estados, como una bandera o un himno. Aunque el nuevo texto difiere del proyecto de Tratado constitucional por lo que respecta a su denominación, sí conserva la mayor parte de sus principales logros.

El Tratado de Lisboa no transfiere nuevas competencias exclusivas a la Unión. No obstante, al fomentar la participación y la protección de los ciudadanos, crear un nuevo orden institucional y modificar los procesos de toma de decisiones en aras de una mayor eficacia y transparencia, cambia la forma en que la Unión ejerce sus competencias ya existentes, a las que se suman algunas competencias nuevas (compartidas). De este modo, también garantiza un mayor nivel de control parlamentario y responsabilidad democrática.

A diferencia del Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional, pero se adjunta una declaración al Tratado con este propósito (Declaración n.º 17), en la que se hace referencia a un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia.

El Tratado de Lisboa **organiza y clarifica por primera vez las competencias de la Unión. Distingue tres tipos de competencias: competencia exclusiva**, en ámbitos en los que únicamente la Unión puede legislar, mientras que los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea; **competencia compartida**, en ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia; y **competencia de apoyo**, en ámbitos en los que la Unión adopta medidas destinadas a apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros. Además, las competencias de la Unión pueden ahora restituirse a los Estados miembros mediante una revisión del Tratado.

El **Tratado de Lisboa otorga a la Unión personalidad jurídica propia**. Por tanto, la Unión está facultada para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de competencia que tiene atribuidos y para adherirse a una organización internacional. Los Estados miembros solo pueden firmar acuerdos internacionales que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

El Tratado de Lisboa **prevé por primera vez un procedimiento formal aplicable a los Estados miembros que deseen retirarse de la Unión** de conformidad con sus normas constitucionales, concretamente el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

El Tratado de Lisboa completa la transferencia de los aspectos restantes del tercer pilar relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (la cooperación policial y judicial en materia penal) al primer pilar. Dicho espacio deja de tener carácter intergubernamental, pues los actos jurídicos adoptados en este ámbito se someten ahora al procedimiento legislativo ordinario (mayoría cualificada y codecisión) y, a menos que se especifique lo contrario, se utilizan los instrumentos jurídicos propios del llamado método comunitario (reglamentos, directivas y decisiones).

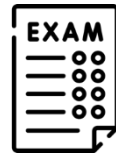
Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento puede proponer la revisión de los Tratados, tal como ya podían hacer el Consejo, el Gobierno de un Estado miembro o la Comisión. En general, una modificación de este calibre requiere la convocatoria de una Convención que recomiende modificaciones a una CIG (si bien el Consejo Europeo puede decidir no convocar esa Convención, previa aprobación del Parlamento Europeo —artículo 48, apartado 3, párrafo segundo, del TUE—). A continuación, se convoca una CIG con el fin de aprobar de común

acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. No obstante, también es posible revisar los Tratados sin convocar una CIG y a través de procedimientos de revisión simplificados en caso de que las modificaciones propuestas afecten a las políticas y acciones internas de la Unión (artículo 48, apartados 6 y 7, del TUE). En ese caso, la revisión se adopta mediante una decisión del Consejo Europeo, que puede estar sujeta, sin embargo, a normas nacionales de ratificación.

B. Refuerzo de la democracia y de la protección de los derechos fundamentales

El **Tratado de Lisboa** enuncia los **tres principios fundamentales de igualdad democrática, democracia representativa y democracia participativa**. Este último adopta la forma de una iniciativa ciudadana.

La **Carta de los Derechos Fundamentales** de la Unión Europea no se ha incorporado directamente al Tratado de Lisboa, pero el artículo 6, apartado 1, del TUE le atribuye carácter jurídicamente vinculante, con lo que **le confiere el mismo valor jurídico que los Tratados**.



La entrada en vigor, el 1 de junio de 2010, del Protocolo n.º 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que permite no solo a los Estados, sino también a las organizaciones internacionales, como la Unión, convertirse en signatarios del Convenio, abrió el camino de la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Dicha adhesión todavía requiere la ratificación de todos los Estados Parte del CEDH, así como de la propia Unión. Las negociaciones entabladas entre el Consejo de Europa y representantes de la Unión llevaron, en abril de 2013, a la conclusión de un proyecto de acuerdo, que, no obstante, fue considerado incompatible con el artículo 6 del TUE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su dictamen 2/2013[1]. Serán necesarias nuevas negociaciones para que la adhesión pueda ser una realidad.

C. Una nueva configuración institucional

1. El Parlamento Europeo

De conformidad con el artículo 14, apartado 2, del TUE, el Parlamento estará compuesto por «representantes de los ciudadanos de la Unión» y no por «representantes de los pueblos de los Estados».

Los poderes legislativos del Parlamento han aumentado en virtud del nuevo «procedimiento legislativo ordinario», que ha sustituido al anterior procedimiento de codecisión. Este procedimiento se aplica ahora a más de 40 ámbitos de competencia nuevos, lo que eleva el total a 73. El procedimiento de dictamen conforme sigue existiendo, rebautizado como procedimiento de «aprobación», y el procedimiento de consulta permanece sin cambios. El nuevo procedimiento presupuestario garantiza la plena igualdad entre el Parlamento y el Consejo por lo que respecta a la aprobación del presupuesto anual. El marco financiero plurianual debe contar con el visto bueno del Parlamento.

El Parlamento elige ahora al presidente de la Comisión por mayoría de los miembros que lo componen a propuesta del Consejo Europeo, que debe designar a un candidato por mayoría cualificada teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. La Comisión se sigue sometiendo colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento.

El número máximo de diputados al Parlamento Europeo se ha fijado en 751, con una representación proporcional decreciente. El número máximo de escaños por Estado miembro se reduce a 96, mientras que el número mínimo aumenta a 6. El 7 de febrero de 2018, el Parlamento votó a favor de reducir el número de escaños de 751 a 705 tras la retirada del Reino Unido de la Unión y de redistribuir algunos de los escaños que se liberarían entre los Estados miembros ligeramente infrarrepresentados.

El Reino Unido abandonó la Unión el 1 de febrero de 2020. A partir de esa fecha, se aplica la nueva composición de 705 diputados. De los 73 escaños que quedaron libres con la retirada del Reino Unido, se han asignado 27 a fin de reflejar mejor el principio de representación proporcional decreciente. Los 27 escaños se han distribuido entre los siguientes países: Francia (+5), España (+5), Italia (+3), Países Bajos (+3), Irlanda (+2), Suecia (+1), Austria (+1), Dinamarca (+1), Finlandia (+1), Eslovaquia (+1), Croacia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) y Rumanía (+1). Ningún Estado miembro ha perdido escaños.

2. El Consejo Europeo

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente al Consejo Europeo como institución de la Unión, responsable de dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales». El Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna. Una presidencia de larga duración sustituye al sistema previo de rotación semestral. El Consejo Europeo elige a su presidente por mayoría

cualificada para un mandato renovable de 30 meses. Este sistema debería mejorar la continuidad y la coherencia de la labor del Consejo Europeo. El presidente también asume la representación exterior de la Unión, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (véase a continuación).

3. Vicepresidente de la Comisión/Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (VP/AR)

El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al VP/AR, con la aprobación del presidente de la Comisión; el VP/AR se encarga de la política exterior y de seguridad común de la Unión y está facultado para presentar propuestas. Además de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, el VP/AR también es vicepresidente de la Comisión y cuenta con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, compuesto por funcionarios del Consejo y de la Comisión y por personal de los servicios diplomáticos nacionales.

4. El Consejo

El Tratado de Lisboa mantiene el principio de la doble mayoría (de ciudadanos y de Estados miembros) en el sistema de votación. No obstante, las modalidades anteriores permanecieron vigentes hasta noviembre de 2014; las nuevas normas se aplican desde el 1 de noviembre de 2014.

La mayoría cualificada se alcanza cuando una propuesta recibe el apoyo del 55 % de los miembros del Consejo (en la práctica, 15 Estados de 27), equivalentes, como mínimo, al 65 % de la población de la Unión (artículo 16, apartado 4, del TUE). Cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del VP/AR, la mayoría necesaria de Estados miembros aumenta hasta el 72 % (artículo 238, apartado 2, del TFUE). Para constituir una minoría de bloqueo, deben oponerse a la propuesta al menos cuatro Estados miembros. Un nuevo mecanismo inspirado en el Compromiso de Ioannina permite que un 55 % (hasta el 1 de abril de 2017, un 75 %) del número de Estados miembros necesario para constituir una minoría de bloqueo pueda solicitar que se vuelva a examinar una propuesta «dentro de un plazo razonable» (Declaración n.º 7).

El Consejo se reunirá en público cuando delibere o vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

La Presidencia del Consejo continuará rotando cada seis meses, pero se establecen, asimismo, presidencias por grupos de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses para garantizar una mayor continuidad de los trabajos. A título excepcional, el Consejo de Asuntos Exteriores estará presidido de forma permanente por el VP/AR.

5. La Comisión

Puesto que el presidente de la Comisión es elegido y designado teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, su legitimidad política queda reforzada. El presidente es responsable de la organización interna de la Comisión (nombramiento de los comisarios, distribución de las carteras, peticiones de dimisión en determinadas circunstancias).

6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Salvo en materia de política exterior y de seguridad común (PESC), todas las actividades de la Unión se someten ahora a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se ha facilitado, asimismo, el acceso de los particulares al Tribunal.

D. Un proceso de elaboración de políticas más eficaz y democrático con nuevas políticas y competencias

Varias cláusulas denominadas «pasarela» permiten cambiar el procedimiento de toma de decisiones pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada y de la consulta a la codecisión (artículo 31, apartado 3, del TUE y artículos 81, 153, 192, 312 y 333 del TFUE, además de algunos procedimientos de tipo pasarela en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal) . En su discurso sobre el estado de la Unión de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, anunció iniciativas para abandonar la regla de la unanimidad en una serie de ámbitos mediante cláusulas «pasarela». A raíz de ello, la Comisión ha adoptado cuatro Comunicaciones en las que propone mejorar el uso de la votación por mayoría cualificada en lugar de la unanimidad en el ámbito de la PESC (2018), política tributaria (enero de 2019), energía y clima (abril de 2019) y política social (abril de 2019). Estas Comunicaciones tienen como objetivo hacer que la toma de decisiones en los ámbitos en los que la Unión ya disponga de competencias sea más rápida, flexible y eficiente.

En los ámbitos en los que la Unión no disponga de competencia exclusiva, al menos nueve Estados miembros pueden establecer una cooperación reforzada entre ellos. Para ello, es necesario que el Consejo conceda su autorización, previa aprobación del Parlamento Europeo. En el caso de la PESC, se requiere la unanimidad.

El Tratado de Lisboa refuerza notablemente el principio de subsidiariedad al asociar a los Parlamentos nacionales al proceso de toma de decisiones de la Unión

Se han introducido una serie de ámbitos nuevos y otros han sido ampliados. La política de medio ambiente incorpora ahora la lucha contra el cambio climático y, en el marco de la política energética, figuran nuevas referencias a la solidaridad y a la seguridad y la interconexión del abastecimiento. Además, los derechos de propiedad intelectual, el deporte, el espacio, el turismo, la protección civil y la cooperación administrativa pueden ser ahora objeto del Derecho de la Unión.

En la política común de seguridad y defensa (PCSD), el Tratado de Lisboa introduce una cláusula de defensa mutua, que dispone que todos los Estados miembros están obligados a prestar ayuda a otro Estado miembro que sea objeto de agresión. Una cláusula de solidaridad prevé que la Unión y sus Estados miembros presten asistencia con todos los medios de que dispongan a un Estado miembro objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Una «cooperación estructurada permanente» está abierta a todos los Estados miembros que se comprometan a participar en programas europeos de capacidades militares y a aportar unidades de combate disponibles para una acción inmediata. Dicha cooperación requiere la aprobación de los miembros del Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada tras consultar al VP/AR.

3. Derecho derivado de la Unión

3.1. Cuestiones generales

Los actos jurídicos de la Unión se enumeran en el artículo 288 del TFUE. Son el reglamento, la directiva, la decisión, la recomendación y el dictamen. Las instituciones de la Unión solamente podrán adoptar estos actos si una disposición de los Tratados les confiere la competencia para hacerlo. El principio de atribución, que rige la delimitación de las competencias de la Unión, se consagra de forma explícita en el artículo 5, apartado 1, del TUE. El TFUE precisa el ámbito de aplicación de las competencias de la Unión clasificándolas en tres categorías: competencias

exclusivas (artículo 3), competencias compartidas (artículo 4) y competencias de apoyo (artículo 6), que permiten a la Unión adoptar medidas para apoyar o completar las políticas de los Estados miembros. Los artículos 3, 4 y 6 del TFUE establecen claramente los ámbitos de aplicación correspondientes a los tres tipos de competencias. Si no se han previsto los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, las instituciones pueden recurrir al artículo 352 del TFUE para adoptar «disposiciones adecuadas».

Las instituciones solo pueden adoptar los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 del TFUE. La única excepción se refiere a la política exterior, de seguridad y de defensa común, que sigue estando sujeta a procedimientos intergubernamentales. En este ámbito, las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes son sustituidas por las «orientaciones generales» y las «decisiones por las que se establezcan» las acciones y las posiciones que va a adoptar la Unión, así como las modalidades de ejecución de las decisiones (artículo 25 del TUE).

Existe, además, toda una serie de modalidades de actuación, como las recomendaciones y las comunicaciones, así como los actos relativos a la organización y al funcionamiento de las instituciones (incluidos los acuerdos interinstitucionales), cuya denominación, estructura y efectos jurídicos se derivan de diferentes disposiciones de los Tratados o de las normas adoptadas en aplicación de los mismos.

3.2. Jerarquía de las normas de Derecho derivado de la Unión

Los artículos 289, 290 y 291 del TFUE establecen una jerarquía de las normas de Derecho derivado entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución. Se definen como actos legislativos los actos jurídicos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo, ordinario o especial. Por el contrario, los actos delegados son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. El legislador (Parlamento Europeo y Consejo) puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar este tipo de actos. El acto legislativo delimita los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, así como, llegado el caso, los procedimientos de urgencia. Además, el legislador fija las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán consistir en la facultad para revocar la delegación, por una parte, y formular objeciones, por otra.

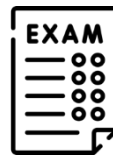
Los actos de ejecución son adoptados generalmente por la Comisión, competente para ello en el caso de los actos jurídicamente vinculantes que requieren condiciones uniformes de ejecución. El Consejo podrá adoptar actos de ejecución únicamente en casos específicos debidamente

justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede de las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión debe revisar el proyecto de acto correspondiente.

3.3. Los instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión

3.3.1. El reglamento

El reglamento tiene **alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable**; sus destinatarios (personas, Estados miembros e instituciones de la Unión) deben acatarlo íntegramente. El reglamento se aplica directamente en todos los Estados miembros desde su entrada en vigor (en la fecha que el propio reglamento fije o, en su defecto, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea), sin que sea necesario un acto nacional de transposición.



El reglamento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Excluye, a su vez, la posibilidad de aplicar normas nacionales incompatibles con las cláusulas materiales que contiene.

3.3.2. La directiva



La directiva es **obligatoria para los Estados miembros destinatarios** (uno, varios o todos ellos) en **cuanto al resultado que debe conseguirse**, si bien deja en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. El legislador nacional debe adoptar un acto de transposición —también denominando «medida nacional de ejecución»— para transponer la directiva en el Derecho interno y adaptar la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Ese acto de transposición confiere derechos e impone obligaciones a los ciudadanos. Los Estados miembros gozan de facultades discrecionales en la transposición de las directivas al Derecho nacional, lo que les permite tener en cuenta las particularidades nacionales. La transposición debe efectuarse en el plazo establecido por la directiva. Al transponer las directivas, los Estados miembros deben garantizar la eficacia del Derecho de la Unión, de conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

En principio, las directivas no son directamente aplicables. Sin embargo, el TJUE ha considerado que, de forma excepcional, determinadas disposiciones de una directiva pueden tener efectos

directos en un Estado miembro sin que sea necesario que este último haya adoptado un acto de transposición previo, siempre que:

- a) la directiva no haya sido transpuesta o lo haya sido de forma incorrecta;
- b) las disposiciones de la directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas; las disposiciones de la directiva confieran derechos a los individuos.

Si se reúnen estas condiciones, un particular puede hacer valer las disposiciones de la directiva ante cualquier autoridad pública. Incluso en el caso de que la disposición no confiera ningún derecho al particular y que, en consecuencia, solo se cumplan las dos primeras condiciones, las autoridades del Estado miembro tienen la obligación de tener en cuenta la directiva no transpuesta. La jurisprudencia al respecto se justifica fundamentalmente en los principios de eficacia, sanción de conductas contrarias al Tratado y tutela judicial. En cambio, un particular no puede invocar el efecto directo de una directiva no transpuesta directamente frente a otro particular (**el llamado «efecto horizontal»: Asunto Faccini Dori, C-91/92, apartado 25**).



Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (**asunto Francovich**, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90), un particular tiene derecho a reclamar la reparación de un perjuicio sufrido a un Estado miembro que no respete el Derecho de la Unión. Cuando se trate de una directiva no transpuesta o transpuesta de forma insuficiente, dicho recurso es posible a condición de que:

- a) la directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares;
- b) el contenido de los derechos pueda determinarse sobre la base de las disposiciones de la directiva; exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación de transposición y el daño sufrido por las personas afectadas. El Estado miembro incurre en responsabilidad sin que sea necesario demostrar la existencia de una falta que le sea imputable.

3.3.3. La decisión, la recomendación y el dictamen



La decisión es obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios (Estados miembros, personas físicas o personas jurídicas), solo será obligatoria para estos. La decisión regula situaciones concretas relativas a destinatarios específicos.

Un particular únicamente puede hacer valer los derechos conferidos por una decisión destinada a un Estado miembro si este último ha adoptado un acto de transposición. Las decisiones pueden ser directamente aplicables en las mismas condiciones que las directivas.

La recomendación y el dictamen no crean derechos ni obligaciones para los destinatarios, pero pueden ofrecer orientaciones en relación con la interpretación y el contenido del Derecho de la Unión.

Dado que los recursos interpuestos contra los Estados miembros en virtud del artículo 263 del TFUE deben referirse a actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión, el TJUE no tiene competencia sobre las decisiones de los representantes de los Estados miembros, por ejemplo, en lo relativo a la decisión sobre la sede de las agencias de la UE. Los actos adoptados por representantes de los Estados miembros que actúan, no en su calidad de miembros del Consejo sino como representantes de sus Gobiernos y, por lo que ejercen colectivamente las competencias de los Estados miembros, no están sujetos al control jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales de la Unión, de conformidad con una sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022 en el caso de reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA). El Tribunal de Justicia afirmó que el artículo 341 TFUE no se aplica a la designación de la ubicación de la sede de un órgano, oficina o agencia de la Unión, sino únicamente a las instituciones. La competencia para determinar la ubicación de la sede de las agencias de la Unión corresponde al legislador de la Unión, que debe actuar a tal efecto con arreglo a los procedimientos establecidos en las disposiciones de los Tratados pertinentes en cuanto al fondo. La decisión de que se trata era una medida no vinculante de cooperación política que no puede limitar la discrecionalidad del legislador de la Unión. En este sentido, la decisión no puede limitar la discrecionalidad del legislador de la Unión o del Parlamento Europeo.

3.3.4. Disposiciones relativas a las competencias, los procedimientos y la aplicación y ejecución de los actos jurídicos

a. Competencia legislativa, derecho de iniciativa y procedimientos legislativos

El Parlamento, el Consejo y la Comisión participan en la adopción de la legislación de la Unión en diferente grado dependiendo de la base jurídica aplicable. El Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas a él mismo o al Consejo.

b. Aplicación de la legislación de la Unión

De conformidad con el Derecho primario de la Unión Europea, esta solo tiene competencias de ejecución limitadas, ya que la aplicación del Derecho de la Unión compete generalmente a los Estados miembros. Por otra parte, en el artículo 291, apartado 1, del TFUE, se señala que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución

de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión». Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, la Comisión ejercerá competencias de ejecución (artículo 291, apartado 2, del TFUE).

c. Elección del tipo de acto jurídico

En muchos casos, los Tratados determinan el tipo de acto jurídico que ha de adoptarse. Sin embargo, son muchas las disposiciones que no prescriben un tipo de acto concreto. Cuando así sea, con arreglo al artículo 296, párrafo primero, del TFUE, las instituciones habrán de decidir en cada caso el tipo de acto que debe adoptarse «conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad».

4. Otras fuentes de Derecho

4.1. Principios generales del Derecho de la Unión y derechos fundamentales

En los Tratados apenas se hace referencia a los principios generales del Derecho de la Unión Europea. Estos principios han sido desarrollados fundamentalmente por la jurisprudencia del TJUE (seguridad jurídica, equilibrio institucional, confianza legítima, etc.). Por otra parte, el reconocimiento de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión también tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal. Los principios están ahora consagrados en el artículo 6, apartado 3, del TUE, que hace referencia a los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.2. Acuerdos internacionales celebrados por la Unión de conformidad con los artículos 216 y 217 del TFUE

La Unión puede celebrar, en el marco de sus competencias, acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales (artículo 216, apartado 1, del TFUE). Estos acuerdos vinculan a la Unión y a los Estados miembros y son parte integrante del Derecho de la Unión (artículo 216, apartado 2, del TFUE). De conformidad con el artículo 217 del TFUE, la Unión también puede celebrar acuerdos por los que se establezca una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos especiales. El Acuerdo de Comercio y

Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, se celebró de acuerdo con esta disposición. El 28 de abril de 2021, el Parlamento dio su aprobación de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE.

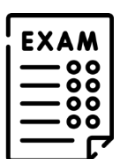
De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, el Derecho internacional prevalece sobre el Derecho de la Unión (derivado): «Debe recordarse también que, en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, éstos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión».

E. Legislar mejor

En la UE pueden lograrse ganancias potenciales de más de 2 200 millones EUR gracias a una legislación óptima. Diversos estudios elaborados para el Parlamento Europeo apuntan a que en las iniciativas específicas del mercado interior, podrían lograrse ganancias de 386 000 millones EUR para la libre circulación de mercancías, 189 000 millones EUR para la unión aduanera, 289 000 millones EUR para la libre circulación de servicios y 177 000 millones EUR para el mercado único digital.

Todas las instituciones de la UE se han comprometido a elaborar esa legislación mediante la mejora de la legislación. El Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación abarca la programación anual y plurianual y todos los aspectos del ciclo político. También establece los diversos compromisos de las instituciones para elaborar una legislación de la UE de alta calidad que sea eficiente, eficaz, sencilla y clara, y que evite el exceso de reglamentación y las cargas innecesarias para los particulares, las autoridades públicas y las empresas, especialmente las pymes.

5. Las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

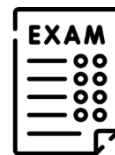


Los principios de **subsidiariedad** y **proporcionalidad** regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y autoriza la intervención de la Unión cuando los

objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias a la ciudadanía en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE.

5.1. Origen y evolución histórica

El **principio de subsidiariedad se consagró formalmente en el TUE, firmado en 1992**: en dicho Tratado se incluyó una referencia a dicho principio en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El Acta Única Europea, firmada en 1986, ya había introducido un criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se denominaba así explícitamente. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su sentencia de 21 de febrero de 1995 (T-29/92), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de Derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.



Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, añadió como anexo al TCE un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en adelante, «el Protocolo de 1997»). El enfoque general con respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, acordado previamente en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, pasó así a ser jurídicamente vinculantes y sujeto a control judicial sobre la base del protocolo relativo a la subsidiariedad.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el TUE y el TCE, firmado en 2007, inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, si bien retomó la formulación de dicho artículo. Añadió asimismo una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el Protocolo de 1997 con un nuevo Protocolo n.º 2 cuya principal novedad radica en el papel de los Parlamentos nacionales en relación con la garantía del respeto del principio de subsidiariedad.

5.2. Definición

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros puedan abordar un asunto de forma eficaz a escala central, regional o local. Solo se justifica el ejercicio de las competencias de la Unión en aquellos casos en que los Estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de una acción propuesta y cuando se pueda aportar un valor añadido si la acción se lleva a cabo a escala de la Unión.

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE, deben cumplirse tres condiciones para la actuación de las instituciones de la Unión conforme al principio de subsidiariedad:

- a) no debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia **no exclusiva**);
- b) los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (**necesidad**);
- c) la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse con más éxito a escala de la Unión (**valor añadido**).

5.3. Ámbito de aplicación

5.3.1. Delimitación de las competencias de la Unión

El principio de subsidiariedad se aplica exclusivamente a los ámbitos en los que las competencias están compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han delimitado de forma más precisa las competencias conferidas a la Unión. El título I de la primera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en 2007 y que entró en vigor en 2009, clasifica las competencias de la Unión en tres categorías (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo) y establece una lista de los ámbitos que pertenecen a cada una.

5.3.2. Aplicación del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad **se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos**. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los Parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia en el control del respeto del principio de subsidiariedad. No solo introdujo una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, sino que también reforzó el papel del Comité Europeo de las Regiones y abrió la posibilidad, que se deja al criterio de los Parlamentos nacionales, de la participación de los Parlamentos regionales que disponen de facultades legislativas mediante el **mecanismo de «alerta temprana» *ex ante***.

5.3.3. Control por parte de los Parlamentos nacionales

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra b), del TUE, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo n.º 2. En virtud de **este procedimiento de «alerta temprana» *ex ante*** al que se ha hecho referencia anteriormente, cualquier Parlamento nacional o cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.



Cuando se reciban dictámenes motivados que representen, por lo menos, **a un tercio de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales** (un voto por cámara en los Parlamentos bicamerales y dos votos en los Parlamentos monocamerales), **deberá volverse a estudiar el proyecto («tarjeta amarilla»)**. La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos a la cooperación policial o judicial en materia penal, el umbral es menor (un cuarto de los votos).

Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, **al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador** (el Parlamento y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura.

En caso de que el legislador considere que **la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad**, podrá rechazarla por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo («tarjeta naranja»).

A día de hoy, el procedimiento de «tarjeta amarilla» se ha activado en tres ocasiones, mientras que el procedimiento de «tarjeta naranja» nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» en relación con una propuesta de Reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (denominada «Monti II»). En total, doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de los Parlamentos nacionales de once Estados miembros presentaron otra «tarjeta amarilla» a raíz de la presentación de la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once Estados miembros emitieron una tercera «tarjeta amarilla» contra la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La Comisión presentó numerosas razones para mantener su propuesta, considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad, pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

La **Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC)** es una **plataforma útil para que los Parlamentos nacionales compartan información relacionada con el control de la subsidiariedad**. Además, la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, mantenida por el Comité Europeo de las Regiones, facilita el intercambio de información entre las entidades locales y regionales y las instituciones de la Unión. Entre los miembros de dicha Red figuran Parlamentos y Gobiernos regionales con competencias legislativas, entidades locales y regionales sin competencias legislativas y asociaciones de Gobiernos locales en la Unión. También está abiertas a las delegaciones nacionales del Comité Europeo de las Regiones y a las cámaras de los Parlamentos nacionales.

5.3.4. Conferencia sobre el Futuro de Europa

En marzo de 2017, la Comisión creó un Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», como uno de los elementos del programa «Legislar mejor» y, en particular, del debate sobre el futuro de Europa iniciado por el Libro Blanco del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker. Los objetivos del Grupo Operativo son

- 1) formular recomendaciones sobre cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad;
- 2) definir ámbitos políticos en los que los trabajos podrían volver a delegarse o devolverse definitivamente a los Estados miembros de la Unión; y
- 3) encontrar vías para implicar mejor a las entidades locales y regionales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión.

Sobre la base de las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo, la Comisión publicó su paquete sobre la subsidiariedad en octubre de 2018, destinado a reforzar el papel de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la Unión. Una de las principales recomendaciones adoptadas del Grupo Operativo fue incorporar una plantilla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las orientaciones de la Comisión para la mejora de la legislación y utilizarla para presentar las conclusiones de la Comisión en las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y las exposiciones de motivos.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también figuraron en el centro de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, tal como se recoge en la Declaración conjunta sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa firmada por los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

5.3.5. Control judicial

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control a posteriori (tras la adopción del acto legislativo) mediante la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que también se indica en el Protocolo. Las instituciones de la Unión disponen de un amplio margen discrecional en relación con la aplicación de este principio. En sus sentencias en los asuntos C-84/94 y C-233/94, el Tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos de la Unión, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos. En una sentencia más reciente (C-

547/14, Philipp Morris, apartado 218), el Tribunal reafirmó que este «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Por lo que respecta a las garantías procesales y, en particular, a la obligación de motivar los actos en lo que respecta a la subsidiariedad, el Tribunal recuerda que el cumplimiento de esta obligación «debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso» (apartado 225).

Los Estados miembros podrán interponer recurso de anulación ante el Tribunal contra un acto legislativo por motivos de infracción del principio de subsidiariedad en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo, de conformidad con su ordenamiento jurídico. El Comité Europeo de las Regiones también podrá interponer este tipo de recursos contra actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta.

6. ANEXOS

ANEXO I. Procedimientos de nombramiento

A. El Parlamento elige al presidente de la Comisión (artículo 14, apartado 1, del TUE)

B. El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE).

C. El Consejo, por mayoría cualificada, adopta:

- la lista de las demás personas que proponga para su designación como miembros de la Comisión, de común acuerdo con el presidente electo (artículo 17, apartado 7, del TUE);

D. El Consejo adopta la lista de:

- miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 286 del TFUE), previa consulta al Parlamento Europeo y de conformidad con las propuestas presentadas por los Estados miembros;
- miembros y suplentes del Comité Europeo de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo, elaborada de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro (artículos 301, 302 y 305 del TFUE).

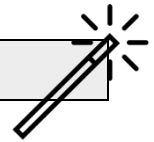
E. El Parlamento elige al defensor del pueblo europeo (artículo 228 del TFUE).

ANEXO II. Celebración de acuerdos internacionales

Puesto que ha adquirido personalidad jurídica, la Unión puede ahora celebrar acuerdos internacionales (artículo 218 del TFUE). El Tratado de Lisboa requiere la aprobación del Parlamento Europeo para todo acuerdo que se firme en el ámbito de la política comercial común, así como en todos los ámbitos cuyas políticas estén sometidas al procedimiento legislativo ordinario en la Unión. Excepto en el caso de los acuerdos de asociación y de adhesión, el Consejo decide por mayoría cualificada en relación con los acuerdos que puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión y los acuerdos relativos a ámbitos respecto de los que se requiera la unanimidad para la adopción de actos internos.

- Procedimiento: la Comisión o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presenta recomendaciones al Consejo, y este define el mandato para las negociaciones y designa al negociador de la Unión (la Comisión o el Alto Representante) para celebrar las negociaciones. Se debe informar cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento (artículo 218, apartado 10).
- Decisión: el Consejo, por mayoría cualificada, salvo en los ámbitos mencionados anteriormente.
- Papel del Parlamento: aprobación para la mayor parte de los acuerdos (véase más arriba); consulta para acuerdos que se enmarquen exclusivamente en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

ANEXO III. Procedimientos *cuasi-constitucionales*



A. Sistema de recursos propios (artículo 311 del TFUE)

- Propuesta: Comisión.
- Papel del Parlamento: consulta.
- Decisión: Consejo, por unanimidad, sujeta a su adopción por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

B. Disposiciones para la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 223 del TFUE)

- Propuesta: Parlamento.
- Decisión: Consejo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, y recomendación de la propuesta a los Estados miembros para su adopción de conformidad con sus normas constitucionales.

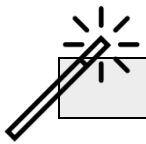
C. Adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (artículo 223, apartado 2, del TFUE) y del Estatuto del Defensor del Pueblo (artículo 228, apartado 4, del TFUE)

- Propuesta: Parlamento.
- Papel de la Comisión: dictamen.

- Papel del Consejo: aprobación (por mayoría cualificada, excepto en lo relativo a las normas o condiciones que regulen las disposiciones en materia fiscal aplicables a los diputados o antiguos diputados, en cuyo caso se aplica la unanimidad).
- Decisión: Parlamento.

D. Modificación del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (artículo 281 del TFUE)

- Propuesta: Tribunal de Justicia (previa consulta a la Comisión) o Comisión (previa consulta al Tribunal de Justicia).
- Decisión: Consejo y Parlamento (procedimiento legislativo ordinario).



ANEXO IV. Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones

A. Procedimiento de modificación de los Tratados (artículo 48 del TUE)

- Propuesta: cualquier Estado miembro, el Parlamento o la Comisión
- Papel de la Comisión: consulta y participación en la conferencia intergubernamental
- Papel del Parlamento: consulta antes de la convocatoria de la conferencia intergubernamental (el Parlamento participa con carácter puntual, pero con una influencia cada vez mayor: durante un tiempo estuvo representado por su presidente o por dos de sus diputados; en la más reciente, contó con tres representantes)
- Papel del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo: consulta en el caso de cambios institucionales en el ámbito monetario
- Decisión: por común acuerdo de los Gobiernos sobre las modificaciones de los Tratados, que se someten después a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales; antes se requiere una decisión del Consejo Europeo, por mayoría simple, sobre la posibilidad de convocar una Convención, previa aprobación del Parlamento

B. Procedimiento de activación de cláusulas pasarela

- Consejo Europeo: activa y decide, por unanimidad, la aplicación de la cláusula pasarela general (artículo 48 del TUE) y la pasarela específica para el marco financiero plurianual (artículo 312 del TFUE). En el caso de la cláusula general, todos los Parlamentos nacionales tienen derecho de veto
- Consejo: puede decidir la activación de otras cláusulas pasarela por unanimidad o por mayoría cualificada, en función de la disposición del Tratado que sea pertinente (artículo 31 del TUE; artículos 81, 153, 192 y 333 del TFUE)

C. Procedimiento de adhesión (artículo 49 del TUE)

- Solicitud: podrá presentarla cualquier Estado europeo que respete los principios de la Unión (artículo 2 del TUE); se notificará a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo; el Consejo Europeo acuerda los criterios de admisibilidad
- Papel de la Comisión: consulta; participa activamente en la preparación y el desarrollo de las negociaciones
- Papel del Parlamento: aprobación por mayoría absoluta de los diputados que lo componen
- Decisión: el Consejo, por unanimidad; el acuerdo entre los Estados miembros de la Unión y el Estado solicitante, en el que se establecen las condiciones de adhesión y las adaptaciones necesarias, se somete a la ratificación de todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales

D. Procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE)

- Solicitud: el Estado miembro en cuestión notifica su intención al Consejo Europeo, de conformidad con sus propias normas constitucionales
- Conclusión: adopta la forma de un acuerdo de retirada celebrado por el Consejo previa aprobación del Parlamento y mediante una mayoría cualificada especial (artículo 238, apartado 3, letra b), del TFUE), a saber, el 72 % de los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes (es decir, excluido el país afectado) que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados

E. Procedimiento de sanción por violación grave y persistente de los principios de la Unión por un Estado miembro (artículo 7 del TUE)

1. Procedimiento principal

- Propuesta de decisión por la que se determina la existencia de una violación grave y persistente: un tercio de los Estados miembros o la Comisión
- Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen a la mayoría de los diputados (artículo 83, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento Europeo)
- Decisión en la que se constata la existencia de una violación: adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo, sin participación del Estado miembro afectado, previa invitación al Estado de que se trate a presentar sus observaciones al respecto
- Decisión por la que se suspenden determinados derechos del Estado miembro de que se trate: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada (sin la participación del Estado miembro afectado)

2. Sistema de precaución introducido por el Tratado de Niza para complementar este procedimiento

- Propuesta motivada de decisión por la que se determina la existencia de un riesgo inequívoco de violación grave de los principios de la Unión por un Estado miembro: a iniciativa de la Comisión, del Parlamento o de un tercio de los Estados miembros
- Aprobación del Parlamento: por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen a la mayoría de los diputados que lo componen
- Decisión: adoptada por el Consejo por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previa audiencia del Estado miembro de que se trate. El Consejo puede formular recomendaciones al Estado miembro antes de tomar dicha decisión.

F. Procedimiento de cooperación reforzada

1. Normas generales (artículo 20 del TUE y artículo 329, apartado 1, del TFUE)

- Propuesta: prerrogativa exclusiva de la Comisión; los Estados miembros que se proponen establecer una cooperación reforzada pueden dirigir una solicitud a la Comisión a tal efecto
- Papel del Parlamento: aprobación
- Decisión: adoptada por el Consejo por mayoría cualificada

2. Cooperación en el ámbito de la PESC (artículo 329, apartado 2, del TFUE)

- Solicitud al Consejo por los Estados miembros interesados
- La propuesta se transmite al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que emite un dictamen
- Transmisión al Parlamento a título informativo
- El Consejo se pronuncia por unanimidad

Existe un procedimiento similar para iniciar una cooperación estructurada en el ámbito de la política de defensa introducido por el Tratado de Lisboa .

G. Procedimiento de adopción de decisiones sobre cuestiones de política exterior

El Tratado de Lisboa suprimió la estructura en tres pilares de los Tratados anteriores, pero mantuvo la política exterior separada del resto de políticas de la Unión. Los objetivos y las disposiciones de la política exterior y de seguridad común (PESC) forman parte del Tratado de la Unión Europea. Ahora están mejor redactados y son más coherentes que en los Tratados anteriores.

Un cambio institucional importante es la creación del cargo del alto representante, que se apoya en un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y puede proponer iniciativas en cuanto a la PESC, la cual se ha integrado en el marco de la Unión, aunque sigue reglas y procedimientos específicos (artículo 24, apartado 2, del TUE).

- Propuesta: cualquier Estado miembro, el alto representante o la Comisión (artículo 22 del TUE)
- Papel del Parlamento: es informado periódicamente por la Presidencia y consultado sobre los principales aspectos y las decisiones fundamentales. El Acuerdo interinstitucional relativo a la financiación de la PESD precisa que esta consulta se realizará anualmente sobre la base de un documento elaborado por el Consejo
- Decisión: el Consejo Europeo o el Consejo, por unanimidad. El Consejo Europeo define las prioridades y los intereses estratégicos de la Unión; el Consejo toma decisiones o actúa. El alto representante y los Estados miembros ejecutan estas decisiones haciendo uso de los recursos nacionales o de la Unión. El presidente del Consejo Europeo puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo si los acontecimientos internacionales así lo exigen

H. Otras medidas legislativas.

La adopción de decisiones en el ámbito intergubernamental sigue, asimismo, presente en una serie de ámbitos concretos de la política de la Unión de carácter delicado desde el punto de vista político, en particular los siguientes:

- Justicia y asuntos de interior: medidas en relación con la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial (artículo 89 del TFUE)
- Mercado interior: restricciones a los movimientos de capitales (artículo 64, apartado 3, del TFUE), política de competencia (artículo 103, apartado 1, del TFUE), medidas de armonización fiscal (artículo 113 del TFUE), aproximación de las legislaciones que incidan en el establecimiento del mercado interior (artículo 115 del TFUE) y derechos de propiedad intelectual (artículo 118 del TFUE)
- Política monetaria: atribución de tareas específicas de supervisión prudencial al Banco Central Europeo (BCE) (artículo 127 del TFUE)
- Otras políticas, como las sociales y el empleo (artículo 153 del TFUE), la energía (artículo 194, apartado 2, del TFUE) o el medio ambiente (artículo 191, apartado 3, del TFUE)